

**ALEXANDRE MAGNO LOPES GOLLO**

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL  
(PNATER): UM ESTUDO SOBRE FÓRUMS, ARENAS E COALIZÕES EM UMA  
POLÍTICA PÚBLICA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção de título de *Doctor Scientiae*.

Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira

**VIÇOSA – MINAS GERAIS  
2022**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

G626p  
2022

Gollo, Alexandre Magno Lopes, 1969-  
Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural  
(Pnater): um estudo sobre fóruns, arenas e coalizões em uma  
política pública / Alexandre Magno Lopes Gollo. – Viçosa, MG,  
2022.

1 tese eletrônica (262 f.): il. (algumas color.).

Inclui anexo.

Inclui apêndices.

Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa,  
Departamento de Economia Rural, 2022.

Referências bibliográficas: f. 250-258.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2023.055>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Política pública - Análise. 2. Extensão rural - Política  
governamental. 3. Agricultura familiar. 4. Política pública.  
I. Oliveira, Marcelo Leles Romarco de, 1972-. II. Universidade  
Federal de Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa  
de Pós-Graduação em Extensão Rural. III. Título.

CDD 22. ed. 630.715

Bibliotecário(a) responsável: Bruna Silva CRB-6/2552

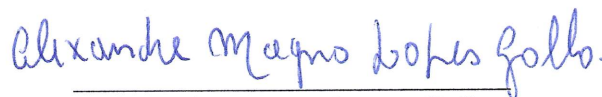
**ALEXANDRE MAGNO LOPES GOLLO**

**POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL  
(PNATER): UM ESTUDO SOBRE FÓRUNS, ARENAS E COALIZÕES EM UMA  
POLÍTICA PÚBLICA**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção de título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 16 de dezembro de 2022.

Assentimento:



Alexandre Magno Lopes Gollo  
Autor



Marcelo Leles Romarco de Oliveira  
Orientador

De Oscarina a Hermosa;  
De João a Francisco José,  
(*in memoriam*) dedico  
a Lédio e Regina,  
em retribuição!

## AGRADECIMENTOS

Aos companheiros da Cooperativa de Trabalho CEDRO, todas as leituras e recomendações sobre a validade das ideias de organização, pelo associativismo e pelo cooperativismo, estariam enfraquecidas se não tivéssemos naquele maio de 1999 constituído esse fórum e arena para a prática de nossa atuação profissional.

À Equipe de Orientandos do Professor Romarco: Amanda Gonçalves de Almeida, Annaelise Frits Machado, Geusa da Purificação Pereira, Mateus João Marassiro, Renato de Carvalho Lopes, Tulio Luis Borges de Lima e Sara Fialho, pelas leituras ao trabalho, por suas críticas e contribuições, pela cooperação e amizade.

Aos debatedores nos dois Seminários realizados: Guilherme de Freitas Ewald Strauch e Jenifer Cristine Medeiros, agradeço suas leituras atentas e contribuições preciosas sobre a extensão rural e sobre análise de políticas públicas.

Aos Mestres que participaram desde o processo de qualificação do trabalho: Alberto Bracagioli Neto, Marcelo Miná Dias, Nathalia Thais Cosmo da Silva e Sérgio Pereira Leite; e à Flaviane de Carvalho Canavesi, que integrou à banca final, agradeço as críticas e contribuições.

Dos laços históricos com o Colégio e Faculdade Plínio Leite, em Niterói, agradeço as revisões de ortografia e a leitura atenta da Carminha, Doutora em língua portuguesa, querida Carmen Lucia de Castro Sampaio, Professora iluminada e farol para tantas trajetórias;

Ao Marcelo Leles Romarco de Oliveira, com seu dom de mestre *Yoda* a elevar pessoas, relações e programas, agradeço pela dedicação, amizade, paciência e orientação ao trabalho;

Aos dezessete Participantes da pesquisa, pelas suas respectivas e ímpares trajetórias, nobres colegas e mestres que concederam uma parte de seu tempo para nossas conversas, leituras e indicação de textos para a consolidação do trabalho;

Ao Povo brasileiro, mas especialmente aos sessenta milhões, trezentos e quarenta e seis mil indivíduos que, habilitados e motivados pelo processo democrático, sinalizaram à sociedade que a Ciência, que as Universidades e suas instituições de apoio, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), merecem respeito, direito à continuidade e à expansão. À CAPES, agradeço pela bolsa – Código de financiamento 001 – concedida;

À Equipe do DER/UFV, no Programa de Extensão Rural representada pelo Romildo e pela Margarida, agradeço pelo suporte, carinho e presteza;

Por fim, essa Tese, e antes, a Dissertação, não existiriam se não fosse pela inspiração e vocação acadêmica que envidam e emanam da Claudia, querida Claudia Job Schmitt, companheira e amiga-mor, agradeço pelo estímulo e paciência.

A tod@s vocês, meu Muito obrigado!

## BIOGRAFIA



Uma das sinalizações da Banca de exame final da Tese foi a de que seria relevante, para melhor percepção dos pontos fortes e fracos do trabalho, que o autor situasse o seu lugar de fala, evidenciando sua trajetória pela extensão rural, agregando ao texto a sua biografia que, em estilo informal, ora se apresenta.

Quando ingressei no curso de Agronomia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no segundo período de 1987, não sabia que estava por me tornar egresso de uma universidade que era herdeira da Escola Nacional de Agronomia (ENA); a ENA do Km 47 (na antiga rodovia Rio-São Paulo). Ingressei na Universidade Rural em um tempo em que o Centro Nacional de Agrobiologia da Embrapa designava-se Centro Nacional de Pesquisa em Biologia do Solo, no qual a Pesquisadora Johanna Döbereiner liderava uma equipe dedicada a pesquisas sobre fixação biológica de nitrogênio em plantas. Também não sabia que o Brasil vivia o início do primeiro Plano Nacional da Reforma Agrária, no primeiro governo civil após a ditadura militar.

Formado Engenheiro Agrônomo, minha primeira oportunidade de trabalho foi como professor na Escola Família Agrícola (EFA) de Vinhático/ Montanha, no Norte do Espírito Santo, ingressando na rede de monitores do Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo (Mepes); foi uma vivência que propiciou aprender mais, também sobre as práticas agrícolas, orientadas por um Projeto Pedagógico embasado pelo estudo da realidade para a formação de técnicos em agropecuária: a Pedagogia da Alternância. Uma passagem que complementou minha formação profissional com um enfoque educativo; uma perspectiva que é central para a extensão rural.

No retorno ao Rio de Janeiro, retomei contato com a Associação do Assentamento Casas Altas, Mutirão Eldorado, em Seropédica – que marcara meu período de estágios acadêmicos – e iniciei uma atuação voluntária, no exercício de comunicação com um rural em dinâmica redefinição, com suas contradições, em diálogo com a força do interesse político da Associação por realizar um planejamento da produção. Envidamos intercâmbios com a Pastoral Rural e com a Universidade Rural, obtendo avanços numa inserção que me rendeu a indicação pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ao processo de seleção de profissionais

que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) realizava para constituir a segunda turma multidisciplinar do projeto Lumiar de assistência técnica à reforma agrária, no estado do Rio de Janeiro.

Entre outubro de 1998 e maio de 2000 integrei à equipe técnica que assistiu ao Projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares, em Campos dos Goytacazes, aplicando técnicas de Diagnóstico Rural Participativo (DRP) para elaboração de documentos que habilitaram às famílias na obtenção dos primeiros créditos de instalação disponibilizados pelo Incra e depois no acesso aos créditos ao amparo do Pronaf-A, vivenciando a demanda por respostas nas dimensões social, ambiental e econômico-produtiva pelas 506 famílias assentadas, e em sua interação com as autoridades municipais, estaduais e federais.

Encerrado precocemente em razão de denúncias infundadas sobre desvio de conduta de profissionais lotados em outras Unidades da Federação, do projeto Lumiar no Rio de Janeiro, restou constituída uma Cooperativa de trabalho – da qual me fiz sócio fundador – agregando relações profissionais e lições sobre a atuação na extensão rural em assentamentos de reforma agrária no Estado: a Cooperativa de trabalho CEDRO; constituída com o incentivo de componentes da Federação dos Trabalhadores na Agricultura (Fetag) no Rio de Janeiro que haviam participado do Seminário Nacional e do Workshop de Ater, em Brasília, no ano de 1997.

Foi em representação à Cooperativa CEDRO que, entre julho de 2004 e janeiro de 2006, pude acompanhar todo o processo, desde a deflagração até a aprovação na Assembleia Legislativa Estadual do RJ (Alerj), no desdobramento da apresentação da Pnater para formulação do Programa Estadual de Ater (Peater/RJ) (RIO DE JANEIRO, 2006), nesse processo constituí uma bagagem de referências sobre as aspirações de distintos públicos e de diferentes agentes de Ater, com suas demandas pela instituição e pela operacionalização do Pronater. Entre 2005 e 2006, também por indicação da CEDRO, pude vivenciar o Curso de Especialização em Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável, conjuntamente oferecido pelo Dater/SAF/MDA e pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (Ufrpe).

Ademais, através da Cooperativa de Trabalho CEDRO passei a conhecer diferentes realidades da agricultura familiar e da pesca artesanal no estado do Rio de Janeiro, ora em contratos com Prefeituras Municipais, ora com Empresas do ERJ, ora com órgãos federais, prestando serviços geralmente com o viés de assessoria, consultoria e facilitação na elaboração de textos e de projetos de crédito rural, que bem traduzissem os interesses das famílias assistidas. Após o sancionamento da Lei de Ater, em 2010, a CEDRO elaborou propostas para

as Chamadas de Ater em Territórios da Cidadania, Ater Sustentabilidade, Projeto Nutre Rio, Ater Agroecologia, Ater para a Juventude Rural, e logrou ser contratada em lotes das três primeiras dessas Chamadas citadas, constituindo equipes específicas para a execução de cada contrato.

Neste contexto participei ativamente dos espaços temáticos, regionais e estadual da Conferência Nacional de Ater realizada em 2012, fruto da aplicação dos termos da Pnater/ Pronater que foram institucionalizados pela Lei 12.188/2010 e que atribuem às Conferências Nacionais a autoridade de atualizar o Programa Nacional de Ater.

Entre as consequências dos trabalhos pela Ater no Rio de Janeiro, sobretudo pelo projeto Nutre-RJ entre 2011 e 2013, agradeço pelo ingresso no Conselho estadual de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (Consea/RJ), pois ofereceu uma oportunidade de grande crescimento pessoal, culminando com a honra de compor a gestão coletiva entre 2018 e 2020, na condição de presidente do Conselho.

Entre 2013/15, parcialmente, me afastei da execução de chamadas de Ater em função do ingresso no curso de Mestrado em Geografia, com tema relacionado aos fatores limitantes à reprodução social da agricultura familiar e da pesca artesanal no Noroeste do estado do Rio de Janeiro. Mantive uma reduzida presença na assessoria ambiental nos contratos de Ater para a promoção da sustentabilidade nas regiões serrana e noroeste fluminense.

De agosto de 2016 a fevereiro de 2018 vivenciei outro nicho de relacionamento com os processos de execução da Pnater, que confluiu para apresentação do projeto de doutorado: a dedicação a um contrato de consultoria sobre a formação de agentes de Ater nos temas da Agroecologia, nos quatro estados da região Sudeste do Brasil. No seio de um projeto de reunião de subsídios para a Coordenação Geral de Formação de Agentes de Ater (Cgfat), do então extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário – após sua redução à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) – um contrato efetivado por intermédio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e que propiciou visitar *in loci* empresas e organizações de Ater e refletir sobre suas contribuições nos processos de formação e de atualização de profissionais para a atuação com a agroecologia, em suas diferentes institucionalidades e vínculos com os programas e ações da Pnater.

Em decorrência a este percurso, deu-se a opção pelo Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, oferecido pela Universidade Federal de Viçosa, para vivenciar o Curso de Doutorado que ora se conclui pela apresentação desta versão final da Tese.

## Ode à comunicação...

### “Nota Preliminar”

*O entendimento dos símbolos e dos rituais (simbólicos) exige do intérprete que possua cinco qualidades ou condições, sem as quais os símbolos serão para ele mortos, e ele um morto para eles.*

*A primeira é a simpatia; (...). Tem o intérprete que sentir simpatia pelo símbolo que se propõe a interpretar. (...)*

*A segunda é a intuição(...) Por intuição se entende aquela espécie de entendimento com que se sente o que está além do símbolo, sem que se veja.*

*A terceira é a inteligência. A inteligência analisa, decompõe, reconstrói noutro nível o símbolo: (...).*

*A quarta é a compreensão, (...) o conhecimento de outras matérias, que permitam o símbolo seja iluminado por várias luzes, relacionado com vários outros símbolos, (...).*

*A quinta é menos definível. (...) é a graça (...) é a mão do Superior Incógnito, (...) é o Conhecimento e a Conversação do Santo Anjo da Guarda, entendendo cada uma destas coisas, que são a mesma, da maneira como as entendem aqueles que delas usam, falando ou escrevendo.*

*Fernando Pessoa.  
(O eu profundo e os outros eus. Seleção  
Afrânio Coutinho.  
Editora Nova Fronteira, 2006. P. 55)*

*“Como é que ao longo dos últimos 2 mil ou 3 mil anos nós construímos a ideia de humanidade? Será que ela não está na base de muitas escolhas erradas que fizemos, justificando o uso da violência? (...)*

*A ideia de que os brancos europeus podiam sair colonizando o resto do mundo estava sustentada na premissa de que havia uma humanidade esclarecida que precisava ir ao encontro da humanidade obscurecida, trazendo-a para essa luz incrível. (...)*

*Agora, no começo do século XXI, algumas colaborações entre pensadores com visões distintas originadas em diferentes culturas possibilitam uma crítica dessa ideia. Somos mesmo uma humanidade?( ...)*

*Como justificar que somos uma humanidade se mais de 70% estão totalmente alienados do mínimo exercício de ser? A modernização jogou essa gente do campo e da floresta para viver em favelas e em periferias, para virar mão de obra em centros urbanos. (...)*

*Se as pessoas não tiverem vínculos profundos com sua memória ancestral, com as referências que dão sustentação a sua identidade, vão ficar loucas neste mundo que compartilhamos. (...)*

***Ideias para adiar o fim do mundo – esse título é uma provocação”.***

*Ailton Krenak  
São Paulo, Companhia das letras,  
2019*

## RESUMO

GOLLO, Alexandre Magno Lopes, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2022. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): um estudo sobre fóruns, arenas e coalizões em uma política pública.** Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Para o desenvolvimento desta tese recorreu-se à combinação de duas abordagens cognitivas em análise de políticas públicas (ajustes entre os referenciais Global-Setoriais e o *Advocacy Coalition Framework*), com o objetivo de estudar a evolução da trajetória da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). As ideias de mediação entre referenciais e de filiação dos atores políticos a crenças, ou a núcleos políticos, propiciando avanços, retrocessos e aprendizados com a Pnater foram averiguadas por entrevistas semiestruturadas com o conjunto de participantes da pesquisa – protagonistas que vivenciaram a concepção, a implantação, as dinâmicas da gestão e da execução da Pnater e cujas trajetórias se remetem a diferentes contextos e períodos na implementação da extensão rural no País. Do total de colaboradores e colaboradoras convidados(as), dezessete auxiliaram nas reflexões sobre a Pnater, compartilhando suas trajetórias, leituras, indicação de protagonistas importantes e perspectivas com a política. O estudo apresenta uma caracterização de diferentes fóruns de ideias que orientaram esta política pública – em torno de quinze – e articula os núcleos de crenças à filiação a diferentes projetos para o desenvolvimento, na perspectiva de demonstrar a motivação da dinâmica das coalizões em torno desta política pública. A longa trajetória de invisibilidade de categorias sociais e culturais alçadas à condição de público da Pnater, institucionalmente, a partir de 2004 demandou por leituras capazes de explicar a relação entre as ideias de tutela pelo Estado e a resiliência de um Projeto autoritário que promoveu o desmantelamento de diversas políticas públicas no quadro recente da história política brasileira. A pesquisa desdobrou-se no objetivo de aprofundar a reflexão sobre a reação à adoção dos princípios originais da Pnater, ao exemplo da agricultura familiar e da transição para a agroecologia, na medida em que esses temas demonstraram sua profunda relação com as concepções de desenvolvimento rural vigentes e em processo de disputa. Com um denso trabalho de revisão bibliográfica, pode-se ratificar a literatura que alerta para a produção de uma crise discursiva a embaçar a distinção entre os projetos democratizante, neoliberal e autoritário, colocando em questão a quem serve um Projeto técnico-burocrático nas formulações do desenvolvimento.

Palavras-chave: Extensão rural. Agricultura familiar. Políticas públicas. Abordagens cognitivas.

## ABSTRACT

GOLLO, Alexandre Magno Lopes, D.Sc, Universidade Federal de Viçosa, December 2022. **National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (Pnater): a study on forums, arenas and coalitions in a public policy.** Adviser: Marcelo Leles Romarco de Oliveira

For the development of this thesis, we resorted to the combination of two cognitive approaches in public policy analysis (adjustments between the Global-Sectorial frameworks and the Advocacy Coalition Framework), with the objective of studying the evolution of the trajectory of the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (Pnater). The ideas of mediation between references and the affiliation of political actors to beliefs, or political nuclei, providing advances, setbacks and learning from the Pnater were verified through semi-structured interviews with the set of research participants—protagonists who experienced the conception, implementation, management dynamics and execution of Pnater and whose trajectories refer to different contexts and periods in the implementation of rural extension in the country. Of the total number of invited collaborators, seventeen helped in the reflections on Pnater, sharing their trajectories, readings, indication of important protagonists, and perspectives on the policy. The study presents a characterization of the different forums of ideas that guided this public policy—around fifteen—and articulates the groups that believe in the affiliation to different development projects, aiming at demonstrating the motivation of the dynamics of the coalitions around this public policy. The long trajectory of invisibility of social and cultural categories elevated to the condition of Pnater's public, institutionally, since 2004, demanded readings capable of explaining the relationship between the ideas of guardianship by the State and the resilience of an authoritarian project that promoted the dismantling of various public policies in the recent framework of Brazilian political history. The research aimed to deepen the reflection on the reaction to the adoption of Pnater's original principles, such as family farming and the transition to agroecology, to the extent that these themes have demonstrated their deep relationship with the conceptions of rural development in effect and in dispute. With a dense work of literature review, we can ratify the literature that warns about the production of a discursive crisis that blurs the distinction between democratizing, neoliberal and authoritarian projects, calling into question to whom a technical-bureaucratic project serves in the formulations of development.

Keywords: Rural extension. Family agriculture. Public policies. Cognitive approaches.

## LISTA DE FIGURAS

1 – Elementos na Trajetória da Ater no Brasil e Mediadores da Pnater .....	041
2 – Esboço de Matriz para identificação de ideias, fóruns, arenas e núcleos .....	102
3 – Mosaico sobre a evolução do Fórum/ Arena Cndrs – Condraf .....	113
4 – Matriz com fluxo de ideias para fase 2003/2004 .....	121
5 – Capas das Propostas do WS e Seminário de 1997 e da Pnater/2004 .....	123
6 – Matriz com fluxo de ideias na fase 2004/2009 .....	130
7 – Matriz com fluxo de ideias na fase 2009/2010 .....	139
8 – Logotipo do Sistema Informatizado de Ater .....	141
9 – 1ª Cnater – Capa da Versão Final .....	148
10 – 1ª Cnater – Capas da Versão preliminar do relatório/ e do Anexo 3 da versão final	149
11 – Matriz com fluxo de ideias na fase 2010/2016 .....	151
12 – A Espiral da transição agroecológica, nos estudos de Mussoi (2011) .....	160
13 – Matriz com fluxo de ideias na fase 2016/2022 .....	162
14 – Um esboço do Subsistema Pnater articulado a seus subsistemas de interação .....	214

## LISTA DE QUADROS

1 – Orientação problematizadora na identificação de fóruns/núcleos – Referencial teórico .....	027
2 – Exemplo de Webinários debatendo as perspectivas da Extensão Rural .....	031
3 – Relação de fóruns e Status de motivação ao longo das fases da Pnater .....	032
4 – Caracterização dos participantes da pesquisa .....	035
5 – Esboço com distinção entre fases/ períodos da Pnater .....	039
6 – Um ensaio de comunicação sobre a realidade dos serviços de Ater .....	052
7 – Elementos de diagnóstico captados no Workshop e Seminário de Ater 1997 .....	065
8 – Síntese de opiniões dos participantes da pesquisa sobre a utopia na Pnater .....	146
9 – Ensaio reflexivo sobre a estabilidade nos Princípios, por fase da Pnater .....	217

## **LISTA DE TABELAS**

1 – Evolução de orçamento dos Ministérios responsáveis pela Ater 2003 a 2021 .....	077
--	-----

## LISTA DE CAIXAS DE TEXTO

1 – Elementos sobre a trajetória do Condraf .....	037
---	-----

**Nota explicativa:** todas as figuras, quadros, tabelas e caixas de texto foram geradas pelo Autor com os recursos disponíveis no pacote *Microsoft Office Professional Plus 2019*, instalado em computador particular.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- Abag – Associação Brasileira do Agronegócio
- Abcar – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
- Acar – Associação de Crédito e Assistência Rural
- ACF – *Advocacy Coalition Framework*, nas abordagens cognitivas
- Anater – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- Asbraer – Associação Brasileira das Entidades estaduais de Ater
- Ater – Assistência Técnica e Extensão Rural
- Ates – Assessoria Técnica Social e Ambiental
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAF - Cadastro Nacional de Agricultura Familiar
- CAPADR – Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastec. e Desenvolvimento Rural no Congresso Nacional
- Cedrus – Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (vinculada à ONU)
- CGFAT – Coordenação Geral de Formação de Agentes de Ater
- CNA – Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária Brasileira
- CNAPO – Comissão Nacional de Agroecologia e Produção orgânica
- Cnater – Conferência Nacional de Ater
- CNPJ – Cadastro nacional de Pessoa Jurídica
- Condraf – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agric. Familiar
- Contag – Confederação Nacional das Trabalhadores e Trabalhadores na Agricultura
- DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf
- Dater – Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
- DDC/SAF – Departamento de Desenvolvimento Comunitário, na SAF/MAPA
- DRP – Diagnóstico Rural Participativo
- DTT – Departamento de Transferência de Tecnologia
- DOU – Diário Oficial da União
- EBAA – Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa
- ECO-92 – 2ª Conferência da ONU sobre meio ambiente e o desenvolvimento
- Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- Embrater – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- ENA – Encontro Nacional de Agroecologia
- Epagri – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

ERJ – Estado do Rio de Janeiro

ESALq – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz/ USP

FAO – Organização para a Alimentação e Agricultura da ONU

Farsul – Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul

Faser – Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras da Ater e da pesquisa do setor público agrícola do Brasil

Feater – Fundo Estadual de Apoio a Pequenos Estabelecimentos Rurais

Fetag – Federação dos Trabalhadores e das Trabalhadoras na Agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

GERA – Grupo Gestor Estadual da Reforma Agrária

GTO – Grupo de Trabalho Operacional, no âmbito do Comitê de Ater do Condraf

IBGE – Instituto Brasileiro de geografia e estatística

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação em Agricultura

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA – Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário

IPCC – Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LOA – Lei Orçamentária Anual

MAPA – Ministério da Agricultura Pecuária e do Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

Mepes – Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo

MIRAD – Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento Agrário

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações unidas

PDA – Plano de Desenvolvimento de Assentamento (instrumento do Incra)

Peater – Programa Estadual de Ater

PIB – Produto Interno Bruto

Pnapo – Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica

Pnater – Política Nacional de Ater

Pngatti – Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas

PNRA – Plano Nacional de Reforma Agrária (instrumento do Estatuto da Terra)

Pnud – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Pluri Anual

Procera – Programa especial de Crédito para a Reforma Agrária

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
Pronater – Programa Nacional de Ater  
RGS – Referencial Global-Setorial, nas abordagens cognitivas  
SAF – Secretaria da Agricultura Familiar  
SDT – Secretaria do Desenvolvimento Territorial, no âmbito do MDA  
SEAD – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário  
Sebrae – Serviço de apoio às micro e pequenas empresas  
SEDRS – Secretaria de Desenvolvimento Rural Sustentável, no âmbito do MMA  
Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
Senar – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
Siater – Sistema Informatizado de Ater  
Sipra – Sistema Informatizado de Projetos de Reforma Agrária  
Sibrater – Sistema Brasileiro descentralizado de Ater  
SNA – Sociedade Nacional de Agricultura  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UDR – União Democrática Ruralista  
Uff – Universidade Federal Fluminense  
Ufrj – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-RJ  
Ufrpe – Universidade Federal Rural de Pernambuco  
Ufscar – Universidade Federal de São Carlos-SP  
UFV – Universidade Federal de Viçosa-MG  
Unicamp – Universidade estadual de Campinas-SP

## SUMÁRIO

Tópico	Página
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	019
<b>I – APRESENTAÇÃO</b> .....	019
<b>II - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	024
i - Abordagens cognitivas na análise da política nacional de Ater (Pnater) .....	028
ii - Revisão bibliográfica e documental .....	029
iii - Sobre os participantes – Atores informantes da pesquisa .....	034
iv - Entrevistas Semiestruturadas .....	038
v - Fundamentos para análise de conteúdo .....	039
 <b>CAPÍTULO 1 – IDEIAS ANTIGAS; IDEIAS PRESENTES: AS ORIGENS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ATER</b> .....	 043
1.1 Trajetórias e contextos da Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil .....	045
1.2 A Ater após a redemocratização brasileira .....	058
1.3 A Política nacional de Ater de 2003 a 2022 .....	067
1.4 Considerações de síntese .....	079
 <b>CAPÍTULO 2 – COMPREENDENDO O CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA E A OPÇÃO PELO ENFOQUE DAS ABORDAGENS COGNITIVAS</b> .....	 083
2.1 Abordagens cognitivas: política pública como ideia de um Estado em ação .....	089
2.2 O contexto de desmonte da política pública e o referencial de <i>Policy dismantling</i> .....	092
2.3 Análise de subsistemas em política pública: interação entre sistemas .....	098
2.4 Considerações de síntese .....	107
 <b>CAPÍTULO 3 – MEDIADORES, FÓRUNS E ARENAS NA PNATER: COMPREENDENDO A ASCENSÃO, A UTOPIA E O DESMONTES DE UMA POLÍTICA PÚBLICA</b> .....	 111
3.1 Mediadores como atores sociais: fóruns e arenas identificados .....	112
3.2 As fases da Pnater e os referenciais global e setorial: as ideias institucionalizadas .....	118
3.2.1 2003/2004 – A concepção .....	118
3.2.2 2004/2009 – Fase dos convênios e licitações. Pré Lei de Ater .....	124
3.2.3 2009/2010 – Composições para conceber e aprovar a Lei de Ater .....	131
3.2.4 2010/2016 – Vigência da lei de Ater (I). Contratações por Chamadas Públicas .....	141
3.2.5 2016/2022 – Vigência da lei de Ater (II). Intensificado o processo de desmonte .....	153
3.3 Considerações de síntese: ascensão, utopia e desmonte da Pnater .....	163
 <b>CAPÍTULO 4 – A DIVERSIDADE E A PLURALIDADE DOS ATORES RELACIONADOS À PNATER E A (IN)SUSTENTABILIDADE DAS COALIZÕES EM FAVOR DE UM SISTEMA DESCENTRALIZADO DE ATER</b> .....	 168
4.1 As/Os mediadoras/es mencionadas/os – crenças e coalizões percebidas .....	173
4.2 O público e a finalidade da Pnater na percepção dos participantes da pesquisa .....	194
4.3 Os aprendizados .....	219
4.4 Considerações de síntese .....	234
 <b>CONCLUSÕES</b> .....	 241
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	250
<b>ANEXOS e COMPÊNDIOS</b> .....	259

## INTRODUÇÃO

### I - APRESENTAÇÃO

Sob a inspiração de Fernando Pessoa e de Ailton Krenak, articulando símbolos, ideias e comunicação em diferentes dimensões do conhecimento humano, este trabalho representa uma reflexão sobre o ofício da Extensão Rural, efetivada por um extensionista admitido em um Programa de Pós graduação homônimo, que se caracteriza pelo forte veio temático na Sociologia Rural contemporânea, em suas dinâmicas imbricações ambientais, econômicas, sociais e culturais.

Da mesma forma, trata-se de uma reflexão influenciada pela obra ‘Extensão ou comunicação’ (FREIRE, 1985), publicada em 1969, na qual o autor se dirige ao público, especialmente aos Agrônomos educadores, logo ao início com os seguintes termos:

Partindo da análise semântica do termo extensão, passando pela crítica a seu equívoco gnosiológico, detendo-se em considerações a propósito da invasão cultural, discutindo a reforma agrária e a mudança; opondo à extensão, a comunicação, o autor discute finalmente, a educação como uma situação gnosiológica, em cuja prática a assistência técnica teria outras dimensões (FREIRE, 1985, P. 9).

Passados mais de 50 anos da publicação dessa obra, sua leitura ainda nos induz a querer saber mais sobre os processos de construção dos conhecimentos e sobre a ciência da Semiótica, aos quais Freire (1985) se refere e utiliza, e que parecem permanecer indecifráveis aos atores que se ocupam dos ofícios do planejamento no âmbito do desenvolvimento agrário, rural, social e/ou humano. O significado dessas adjetivações certamente varia tanto quanto o polissêmico conceito de desenvolvimento, abrindo flancos para as acepções que buscam o envolvimento entre sujeitos e realidades para que, enfim, a Extensão Rural se aplique à promoção de uma desejada elevação de autonomias e de liberdade ao público que venha a ser atendido por esses serviços.

Este trabalho, que se dedica à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no campo teórico da análise de políticas públicas pretende, inicialmente, caracterizar as dimensões em que se materializam este campo de estudos, a partir da trajetória de sua implantação e implementação no Brasil que, embora conte com referências e influências muito aproximadas ao que fora vivenciado em outros países da América Latina (SILVA, 2009; LECUYER, 2018), assume características muito peculiares que complexificam sua conceituação, nos termos em que Dias (2018) ressalta tratar-se de um conjunto bastante diversificado de atividades

profissionais, ou antes, como sintetiza Peixoto (2008) em que “os diferentes conceitos existentes podem ser reconhecidos e agrupados entre: processos, instituição e/ou política” (PEIXOTO, 2008, P. 7).

Conforme sinalizado, a abordagem escolhida foi a de aprofundar tal assunto pela perspectiva da análise de políticas públicas, especialmente pelas abordagens cognitivas, focadas nos processos de institucionalização de ideias para nortear a ação do Estado. Embora se foque em um objeto e em um processo, concretos, sendo a Política Nacional de Ater (Pnater) um instrumento normativo vigente no Brasil – em 2022 – instituído pela Lei Federal nº 12.188/2010, a pesquisa recorre aos seus longínquos antecedentes, para percorrer uma trajetória que se mostrou reveladora de determinados padrões nas construções de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento rural no País.

No campo das abordagens cognitivas, a percepção de que poder-se-ia proceder uma análise pela conjugação entre referenciais global e setoriais (JOBERT e MULLER, 1987), aperfeiçoada pelos enfoques de fóruns, arenas (FOUILLEUX, 2011) e coalizões (SABATIER, 2007) em políticas públicas, foi complementada pela percepção de forte convergência entre a sociologia contemporânea e a ciência política, no intuito de melhor refletir às perspectivas e ao ofício da Extensão Rural, ressaltada a relevância de compreender às dinâmicas dos atores sociais (LONG, 2007) posto serem estes, simultaneamente, os protagonistas na concepção das regras sociais que definem as instituições e os portadores das ideias e dos interesses que concorrem para as mudanças nas políticas públicas.

Esta é a perspectiva assumida por Eve Fouilleux (2011) ao argumentar que vale concentrar-se nas ideias que assumem a condição de “variáveis explicativas de mudanças em políticas públicas” (FOUILLEUX, 2011, p. 91). Vem desta autora a chave analítica central escolhida para realizar tal reflexão, por sua releitura das abordagens cognitivas no estudo de políticas públicas, sob a ótica da ciência política.

Por este enfoque, a Pnater constitui um subsistema em uma complexa rede de interações multisistêmicas, concorrendo pela construção e ação do Estado, tendo por objeto a institucionalização – e/ou a refutação – de ideias, e acrescente-se de saberes, contemplando seus espaços de formulação, de afirmação e de contestação, cujo estudo possibilita alcançar visão sobre os bastidores, as coalizões e seus atributos, para que possam ser analisados de forma consistente pela combinação de diferenciados referenciais teóricos.

O conceito de assistência técnica e extensão rural que é então corroborado pela concepção deste trabalho emerge do que se apreende da leitura aos tópicos de Sistema

descentralizado e de missão dos serviços de Ater, expressos no documento precursor da Lei de Ater Brasil (2004a; 2010).

[organiza-se] na forma de um sistema descentralizado de Ater pública, do qual participem entidades estatais e não estatais que tenham interesse e protagonismo no campo da Ater (...) [tendo por missão] participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais (BRASIL, 2004a, p. 8).

O trabalho expressa o encontro e o entendimento, gradativos, com um conjunto de referenciais teóricos e assume o desafio de alinhar pontos e contrapontos, como se deve proceder numa tentativa de mediação ao diálogo entre pensamentos ora confluentes, ora antagônicos, ora invisibilizados por barreiras abissais Santos B. (2006; 2007; 2020), ao exemplo de ambiguidades e de imprecisões conceituais verificadas no ajuste entre referenciais globais e setoriais, um dos componentes das mudanças em políticas públicas.

Se por um lado as contribuições de Fouilleux (2011) possibilitam a compreensão das unidades básicas para efetivar uma análise cognitiva – o papel das ideias, dos mediadores, os conceitos de fóruns e de arenas; os mecanismos de ajustes entre referenciais global e setorial (RGS) – por outro lado, a autora evidencia suas críticas e as limitações deste instrumento analítico, ao que se pode incorporar sua assumida inspiração pela escola francesa – problematizando a constituição de um quadro de interpretação do mundo, que orientaria o Estado e os atores sociais (FARAH, 2018) – entre os fatores que impõem a necessidade de ajustes e de complementações para o emprego desta abordagem.

Tais complementações foram encontradas nas leituras a Paul Sabatier e a Christopher Weible (2007; 2011; 2019) autores que dão densidade à perspectiva da *Advocacy Coalition Framework (ACF)* – quadro de coalizões de defesa – considerando, sobre o movimento dos atores políticos, que as suas ações se pautam pelas respectivas crenças e visões de mundo. Visualizou-se que Santos (2011), Araújo (2013) e Capelari, Araújo e Calmon (2015) se dedicaram à aplicação e a estudos com esta abordagem em análise de políticas públicas no Brasil, desde o ano 2000, gerando subsídios para aprimorar seu uso e compreensão por esta pesquisa.

Evoluindo na configuração do problema de pesquisa constata-se que a Extensão Rural, como forma de difundir tecnologias, promover comunicação e mediar processos de inovação, vinculou-se aos contextos e aos debates em torno de projetos de desenvolvimento para o meio

rural, e para a sociedade em geral. Compreender os interesses, as contradições e, sobretudo, as condições relativas à autonomia dos públicos a que o Estado pretende beneficiar com tais serviços, ações, e articulações entre políticas, compõe o interesse maior nesta análise da Pnater.

A trajetória dos serviços de Ater no Brasil, com sua marcante fundamentação difusionista, encontra na literatura boas contribuições para a percepção de seus vínculos de origem, fases, interesses e resultados, via de regra associados ao processo de modernização da agricultura, a projetos de desenvolvimento, aos interesses do capital e às suas consequências, desejadas e indesejadas, nas dimensões econômica, social e ambiental. Conforme será possível apreender com a leitura. A revisão bibliográfica efetivada buscou refletir ao amplo espectro dessas contribuições.

Empreendendo um estudo longitudinal, verificou-se que as tentativas de reorientar aos serviços de Ater têm exemplos nas reivindicações que surgiram para o atendimento à reforma agrária, no contexto da redemocratização vivenciada a partir do Governo Sarney, 1985, pela instituição do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera), refletindo tanto nas empresas estaduais de Ater, que à época concursaram profissionais para tal finalidade, quanto na posterior concepção e execução do Projeto Procera/ Lumiar de assistência técnica à reforma agrária, entre 1997-2000, efetivado por organizações não estatais contratadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) no período do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC).

A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no mesmo governo, em 1995-96, em certo sentido pode ser vista como uma contraposição ao Procera, embora que ambos os programas revitalizassem ao vínculo entre assistência técnica e crédito rural – uma ideia alinhada a um ‘projeto para o capital’ (FONSECA, 1985) – para o público da reforma agrária o Pronaf soaria como um marco restritivo no acesso ao crédito, ao demandar por sucessivos condicionantes que se sobrepunham aos critérios aplicados pelo Incra no processo de seleção e inclusão das famílias no Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (Sipra) – sucessivamente, a Linha A do Pronaf apresentou exigências de: declaração de aptidão (DAP), de planejamento de desenvolvimento (PDAs), de licenciamento ambiental e, no fim, a dependência do humor e da vontade política do agente financeiro, para assegurar a oportunidade de contratação de projetos de crédito rural pelas famílias assentadas.

Estes componentes do histórico da política de Ater, que fora refundada a partir de 2003, aportam informações relevantes que o trabalho pretende aprofundar ao recuperar o debate teórico entre narrativas e discursos que foram mobilizados para a concepção da Pnater. É uma

revisitação necessária para caracterizar os fóruns de produção de ideias e os fóruns de comunidades de políticas públicas, articulados aos núcleos de crenças e aos aprendizados, numa trajetória de convivência e de conflitos entre distintos referenciais globais e setoriais, refletindo a diferenciados paradigmas, que coexistem até que se evidencie um estágio de arena pública que, na Pnater, evoluiu para a ruptura na coalizão das forças que lograram reinstaurar uma coordenação para o sistema nacional de Ater.

No Brasil, desde 2015, com a evolução de uma prática de desmantelamento de política pública para um quadro de política de desmonte do Estado e de suas capacidades de promover ações, se mostrou ser relevante apresentar que existem linhas de análise de política pública que fazem tal abordagem (JORDAN, BAUER *et* GREEN-PEDERSEN, 2013); (SABOURIN, CRAVIOTTI *and* MILHORANCE, 2020). Apresentá-las aqui serve para melhor fundamentar a opção pelas abordagens cognitivas como guia central para a análise pretendida.

Pelo acionar das abordagens cognitivas foram codificadas as contribuições dos diferentes informantes/ participantes da pesquisa – protagonistas nas diversas fases da política de Ater que atenderam ao convite de dialogar com a pesquisa – tendo por foco identificar personalidades e instituições mediadoras nos processos da Pnater; alinhando-se, por mediador mencionado, os componentes de: valor; interesse; compromisso; fórum e arena, de sua atuação; as coalizões percebidas, com seus núcleos profundo e secundário; bem como aos contextos, ou circunstâncias, perceptíveis em cada linha de informação.

Já o resgate das trajetórias pessoais efetivado com os participantes entrevistados, permitiu visualizar que o engajamento destes, de forma mais longínqua, remete ao Estatuto da Terra (BRASIL, 1964) e ao envolvimento com Comunidades Eclesiais de Base – anos 1980 – e que o epicentro do processo de desmonte da Pnater se deu a partir do segundo governo Dilma/Temer; são informações que resultaram em uma figura, como recurso didático – que mais adiante será apresentada – onde também se contempla o reconhecimento nominal ao conjunto dos mediadores em conflito e em ação, mencionados pelos informantes/ participantes da pesquisa como protagonistas na institucionalização das ideias que caracterizam a atual política de Ater.

A triangulação efetivada entre a revisão bibliográfica e documental, os dados primários obtidos com as entrevistas semiestruturadas, submetidos a um tratamento sistemático para a análise de conteúdo – com o uso de codificação e decodificação dos elementos de informação – à luz do referencial teórico das abordagens cognitivas em análise de política pública propiciou alcançar, mais do que a textos e conclusões, a um conjunto de figuras e de quadros com

subsídios e esquemas analíticos, que servem para facilitar a compreensão e elevar o grau de confiança tanto neste trabalho, quanto nos princípios da Pnater. Assegurar a exposição das contribuições dos participantes da pesquisa, como repetição em modelos de tratamento, foi outro recurso utilizado.

A partir desses registros, o objetivo geral é analisar a Política nacional de Ater, desde seus processos de concepção; recepção como utopia; implementação disputada e desmonte, no intuito de compreender as razões das mudanças sofridas por esta Política pública. Nestes termos, exaltando a comunicação e reconhecendo a urgência na busca de convergência de significados para uma política de assistência técnica e extensão rural contemporânea, a Tese se estrutura em quatro capítulos agregados a esta apresentação e aos procedimentos metodológicos. Ao final de cada capítulo, uma resenha sintetiza suas principais contribuições concorrendo, enfim, para as conclusões obtidas.

Os objetivos específicos e as pretensões assumidas em cada capítulo são os que seguem.

No Capítulo 1, caracterizar a trajetória e os campos de onde emergem as ideias e os paradigmas em disputa, numa perspectiva crítica à Extensão Rural no Brasil. No Capítulo 2, apresentar e ensaiar a aplicação dos elementos que compõem a análise de política pública como método de pesquisa, especialmente evidenciando as razões da opção pelo enfoque das abordagens cognitivas, e suas variações, na representação da política pública como uma teia de subsistemas pautada pelos valores e compromissos de seus mediadores.

No Capítulo 3 o trabalho se dedica a aplicar, ao contexto da Pnater, o enfoque de caracterização dos mediadores, fóruns e arenas na perspectiva do ajuste entre referenciais global e setoriais. No Capítulo 4, retratar a pluralidade dos mediadores, seus saberes e suas leituras sobre a finalidade da Pnater, entrelaçadas aos desafios das coalizões – apresentando os seus diferentes atributos – para manter a estabilidade e a longevidade desta política pública. Com o subsídio de um conjunto de sínteses sobre o exposto, consolida-se uma conclusão atinente às perspectivas da Pnater, associando os cenários que emergiram dos resultados da pesquisa com a problematização da institucionalização da ação pública, seus significados e condicionantes.

## **II - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

De início, cumpre salientar que o tema em estudo se funda essencialmente em uma pesquisa de natureza qualitativa, com a pretensão de elencar ao amplo conjunto de ideias que

disputam espaço nas cenas de influência para a formulação da política pública de Extensão Rural no Brasil, em seus contextos histórico e contemporâneo.

Considerados esses elementos, o trabalho de pesquisa procurou contemplar meios eficientes de acessar e processar ideias contraditórias e de averiguar os aprendizados que resultaram da concepção e da implementação da Pnater, mobilizando um conjunto de teorias sociais, especialmente as aplicadas à agricultura familiar e aos processos de desenvolvimento, para melhor dialogar com tais protagonistas situados em diferentes nichos de debate sobre a assistência técnica e Extensão Rural no País.

A pesquisa assumiu que o extinto Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (Condraf) – e sobretudo os participantes do Comitê de assistência técnica e Extensão Rural<sup>1</sup> do referido Condraf – constituiria – e comporiam – ao fórum político mais indicado para o encontro desses protagonistas.

Dessa forma foram identificados componentes do Comitê de Ater do Condraf, que representaram as perspectivas da sociedade civil e da Ater estatal, assim como das diferentes regiões do País, para fins de formalização de convite à participação na pesquisa, nos termos estabelecidos junto ao Comitê de ética da Universidade Federal de Viçosa que, obrigatoriamente, faz com que a pesquisa atribua a tais protagonistas a condição de participantes.

Com a extinção do Condraf em 2019 e pela pretensão de obter informações contemporâneas sobre a condução da Pnater – que seguiu vigente em 2022 – também foram abordadas protagonistas que nunca tiveram participação direta no Condraf, mas que respondiam e/ ou se ocupavam na gestão da política de Ater em seus respectivos nichos de atuação. Ao todo a pesquisa contou com o retorno positivo de dezessete protagonistas com inserção em ao menos uma das fases da Pnater.

A partir do conhecimento à lista de representantes no Comitê de Ater do Condraf, foram identificados protagonistas com os quais já havia se estabelecido contato preliminar, em função dos trabalhos no âmbito da prestação de serviços de Ater no Rio de Janeiro e em Brasília, facilitando o direcionamento de convites e as primeiras respostas positivas para a realização das entrevistas. Nestas ocasiões, ocorreram indicações de nomes de outros mediadores, e

---

<sup>1</sup> A definição e a trajetória do Condraf encontram-se descritas em parte no subtópico de Entrevistas e em parte no Capítulo 3, cujo enfoque central são os fóruns e arenas na Pnater. O Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural foi instituído pela Resolução nº 40 do Condraf, publicada no D.O.U de 07/04/2004, seção 1, página 106, onde constam as designações de 31 (trinta e um) membros representantes entre componentes de órgãos de governo e da sociedade civil. O predomínio das representações de sexo masculino é notório nesse universo pesquisado e se reflete na composição de participantes da pesquisa.

mediadoras, na Pnater que também deveriam ser contatados e chamados a contribuir, porém, nem todos responderam positivamente aos convites. Nestes termos, o recurso conhecido como Bola de neve, ou *Snowball* foi parcialmente utilizado.

Neste contexto foi previamente concebido, e aperfeiçoado, um roteiro de entrevista semiestruturada – Compêndio 01 – iniciando-se pelo espaço para a auto apresentação do informante da pesquisa, ressaltando o vínculo de sua trajetória pessoal com o campo da assistência técnica e Extensão Rural; abrindo-se um diálogo cujo objetivo era identificar as ideias centrais e os mediadores que as apresentavam, gerando conteúdo para análise, à luz de um quadro de categorias, conceitos e autores que foram mobilizados pelo projeto de pesquisa, no intuito de instruir uma orientação problematizadora para dinamizar o processo das entrevistas aos participantes da pesquisa.

A Extensão Rural ainda é, predominantemente, um universo em que a presença masculina se sobrepõe a feminina e o conjunto de pessoas entrevistadas reflete essa realidade; de dezessete participantes da pesquisa, apenas três são mulheres. A não aceitação do convite e/ou a indisponibilidade de agenda para concessão de entrevista foi um dos fatores limitantes à pesquisa, delimitando a composição final do conjunto de participantes que se encontra melhor apresentado no Quadro 04, ainda neste tópico dos procedimentos metodológicos.

Apenas duas entrevistas foram realizadas presencialmente, todas as demais foram conduzidas através da plataforma *googlemeet*, variando entre sessenta a noventa minutos, com autorização para a gravação da conversa. Esses registros foram respectivamente degravados para a geração de textos que foram, todos, devolvidos aos participantes entrevistados, para sua avaliação, ajustes e complementos que julgassem ser necessários; sendo este um procedimento alinhado com as instruções sobre os processos de análise de conteúdo nos termos preconizados em Olabuenaga (1999).

O Referencial teórico-metodológico da pesquisa, por sua vez, se investiu de quatro campos principais, visualizados no Quadro 01, para empreender um ensaio inicial de sistematização da bibliografia acessada, procurando ressaltar: a contribuição central aportada; os autores centrais, contemplando obras com os conceitos aportados; a percepção inicial das possíveis aplicações de tais conceitos na pesquisa e as orientações problematizadoras para o seu aprofundamento.

As orientações problematizadoras, ajustadas ao longo da escrita do texto e da aplicação do referencial teórico aos resultados dos trabalhos de campo, retornam como ponto de aprofundamento à seção de conclusões sobre o trabalho.

**Quadro 01 – Orientação problematizadora na identificação de fóruns/núcleos a partir dos conceitos e autores inicialmente utilizados**

<b>Referencial Teórico metodológico da Pesquisa (RT)</b>	<b>Contribuição Central do RT</b>	<b>Autores Centrais Utilizados ou Relacionados</b>	<b>Aplicações possíveis</b>	<b>Orientação problematizadora</b>
Textos e contextos na análise de conteúdo – A semiótica	Essência em processos de comunicação	Fidalgo e Gradim (2005) Freire (1985)	Decifrar o caráter pedagógico na política de Ater	Processo de pesquisa
	Análise de conteúdo	Olabuénaga (1999)	Análise das mudanças na Pnater Brasil (2004; 2010; 2013; 2016; 2019)  Elaboração de texto Investigativo	Identificar e categorizar as unidades de registro nos textos
Elementos e correntes na noção de desenvolvimento rural	Compreender a disputa entre paradigmas na noção sobre o desenvolvimento	Schneider (2010) Núcleo USP: Veiga e Abramovay; Núcleo Proj. Rurbano: Graziano, Del Grossi e Campanhola; Núcleo Sociologia Weberiana: Martins e Navarro; Núcleo Enfoque Agroalimentar: Wilkinson; Ploeg (2008)	O que significa o desenvolvimento comunitário adotado pela Anater?  Crise agrária e crise geral Mazoyer e Roudart (2010); Guterres (2021)  Visibilidade ao sul global Santos B. (2006; 2007; 2020); Kopenawa e Albert (2015)	Agricultura familiar; povos e comunidades tradicionais; Soberania e segurança alimentar e nutricional  Agronegócio  A quem interessa a Pnater?
	Projeto democratizante X Projeto neoliberal	Dagnino (2004); Delgado (2010); Blyth (2017)	Crise discursiva: confluências, austeridade e projetos antagonicos	Os significados da noção de desenvolvimento
	A dinâmica do desenvolvimento rural – urbano	Favareto (2007); Santos B. (2007)	As cobranças por uma Ater interdisciplinar, em regime parcial	Influências globais na Ater, na América Latina - Lecuyer (2018); Silva (2009); Hirschman (1996)
	O desenvolvimento de capacidades gerando liberdade – Atores sociais	Sen (2000); Long (2007)	Limites e assimetrias de mercado; O papel dos agentes de Ater	A força das ideias na política pública
Distintas abordagens cognitivas na análise de políticas públicas	Abordagens cognitivas: referencial Global/Setorial; fóruns e arenas; A institucionalização das ideias nas políticas	Jobert e Muller (1987) Muller (2000; 2004) Fouilleux (2000; 2011) Grisa (2010; 2012; 2017; 2020)	Utopia da Pnater (Diesel, Dias e Neumann, 2015)	Fóruns de ideias e de construção de políticas públicas identificados e categorizados
	Advocacy Coalition Framework (a dinâmica relação entre núcleos de valores e de crenças)	Sabatier e Weible (2007) Weible <i>et al</i> (2011) Weible <i>et al</i> (2019)	Araújo (2013). Identificação de rupturas na condução da Ater; Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017)	Fatores relacionados a mudança na Pnater identificados e analisados. Policy dismantling, Sabourin (2020)
Agricultura familiar e agroecologia: nos princípios da Pnater original	Evolução no diagnóstico sobre os trabalhos da Ater reconhecendo uma nova categoria sócio produtiva	Figueiredo (1982); Asbraer, Contag e Faser (1997); Brasil (2004a; 2010)	Ater para comunidades tradicionais Araújo e Verdun (2010)	Delinear o projeto democratizante fracionado
	O Repensar da Extensão Rural e as bases científicas do desenvolvimento sustentável e da agroecologia	Primavesi (1979); Altieri (2002); Gliessman (2002)	Grzybowski, Calazans e Moreira (1982); Ater agroecológica Caporal (2009, 2011) Mussoi (2011)	A erosão das ideias na política pública

Fonte: elaboração própria, 2022.

O Quadro 01 reflete a interdisciplinaridade e a multiplicidade de saberes evocadas pela pesquisa, para traduzir conhecimentos e leituras que já haviam sido apropriadas anteriormente; combinadas a um denso conjunto de indicações de leituras aportadas pelo Curso de doutorado em Extensão Rural, pelas disciplinas, pela sugestão dos colegas pesquisadores e das bancas de seminários de análise, de qualificação e de exame final do trabalho, que confluíram à consolidação desta Tese.

### **i - Abordagens cognitivas na análise da política nacional de Ater (Pnater)**

Este item dos procedimentos metodológicos conta com um capítulo específico para seu detalhamento teórico e ensaio de aplicação – o Capítulo 2. Refere-se a processos de análise de política pública que põem ênfase no papel das ideias, das crenças, das representações sociais e das aprendizagens na elaboração das políticas públicas.

Em interação com a análise de conteúdo (OLABUENAGA, 1999), as abordagens cognitivas acionadas pelo trabalho articulam o enfoque do ajuste entre referenciais global/setorial (RGS), pela identificação de fóruns e de arenas (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2012), com o enfoque da *Advocacy Coalition Framework (ACF)* (SABATIER, 2007; WEIBLE *et al* 2011; 2019) – as coalizões – tendo em comum o destaque ao papel exercido pelos mediadores/protagonistas nas ações públicas que, neste estudo sobre a Pnater, foram identificados pelos informantes/ participantes da pesquisa.

A geração de textos, a partir das entrevistas realizadas, representa uma coleta de impressões dos participantes da pesquisa sobre os processos vivenciados e colocam em destaque as ideias que estavam no centro dos debates nas diferentes fases da Pnater. A transcrição das entrevistas foi devolvida aos participantes, de forma que aqueles que sentiram necessidade de realizar ajustes, o fizeram e os retornaram com a versão que foi considerada para compor o processo de análise. Quando não houve retorno à mensagem solicitando ajustes, tomou-se a versão inicial como o material válido para o trabalho.

Procedeu-se uma tabulação em um arquivo à parte – designado: “síntese das entrevistas - codificação”, com 68 páginas – onde as contribuições foram agrupadas por: mediador mencionado, valor, interesse, compromisso, fórum, arena, coalizão, núcleo profundo, núcleo secundário e contexto. Em um formato de matriz, para cada um dos mediadores mencionados – por informante – se buscou preencher com trechos pertinentes da entrevista este conjunto de colunas. A partir deste material foram geradas algumas figuras para melhor apresentar a percepção dos participantes sobre o longo percurso das políticas de Extensão Rural e sobre os mediadores identificados.

A chave analítica para o trabalho se inspira em Fouilleux (2011) a partir da figura “fluxo de ideias – seleção de alternativas políticas e efeitos *feed-back*” (FOUILLEUX, 2011, p. 97) para compor um conjunto de figuras originais designadas ‘Matriz com fluxo de ideias’, por fase da Pnater; conjugando-se ainda às considerações de Long (2007) sobre os fundamentos para uma análise sociológica orientada ao ator, na perspectiva da promoção de processos de desenvolvimento e se vincula ao debate de coalizões realizado por Sabatier (2007) e Weible *et al* (2011; 2019) através dos mediadores identificados, reconhecidos seus distintos fóruns de interação e/ou núcleos de composição política.

O diálogo com os referenciais global/ setorial e a tentativa de percepção de ajustes e disputas entre distintos projetos na orientação político social, em suas concepções para o desenvolvimento (DAGNINO, 2004; DELGADO, 2010) fundamentam a construção de linhas de interpretação sobre os fluxos de ideias nas matrizes de análise, numa tentativa de tradução à complexidade inerente às expressões de realidade social. As trajetórias iniciais dos informantes e suas percepções sobre os aprendizados alcançados consolidam, por fim, a análise pelo enfoque da *advocacy coalition framework*.

A composição de figuras, quadros e tabelas explicativas e dialógicas a partir dos textos recolhidos ou gerados pelo processo de pesquisa retroalimenta o desenvolvimento da análise, gerando ciclos de referência a tais ilustrações, mesmo quando tais imagens se encontram mais distanciadas no corrente percurso da análise.

## **ii - Revisão bibliográfica e documental**

A identificação do referencial teórico metodológico da pesquisa, nos termos apresentados no Quadro 01, pode ser inicialmente atribuída às contribuições das disciplinas cursadas nos Programas de pós graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa e no de ciências sociais em desenvolvimento, agricultura e sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, para fins de doutoramento. Tal escolha se deve a um resultado direto das leituras e dos trabalhos efetivados, dos seminários e dos debates vivenciados e que geraram novas sugestões de leituras, como orientações problematizadoras, frente à intenção de analisar as mudanças sofridas pela Pnater.

Por certo que estas fontes de apresentação de conteúdo foram precedidas por outras fontes, ao longo do processo de formação e de atuação profissional do autor, tanto ao nível de textos acadêmicos, quanto de documentos resultantes de eventos relacionados às temáticas e às normativas atinentes à prestação de serviços de assistência técnica e Extensão Rural, seja:

agricultura familiar; reforma agrária; serviços de crédito rural, com seus vínculos com a questão do desenvolvimento; segurança alimentar e nutricional, entre outros campos – ou fóruns de ideias e fóruns de formulação de políticas – que constantemente interagem com a Ater, sob as mais diversas designações.

Da escuta e do registro às contribuições aportadas pelos participantes da pesquisa, outros documentos e textos afins às ideias centrais incorporadas pela Política nacional de Ater também foram acessados; inclusive materiais oriundos de programas similares, de extensão ambiental; de gestão ambiental em territórios indígenas; de dinamização econômica em processos de desenvolvimento territorial, entre outros, que foram indicados como pontos em intercessão com o subsistema constituído pela Pnater.

No âmbito da análise de política pública a busca por apurar a compreensão sobre os significados da institucionalização de ideias na ação do Estado revelou um amplo leque de literatura, com ramificações de abordagens, requerendo um tratamento mais denso a ser trabalhado no Capítulo 2, para esmiuçar o que Muller e Surel (2002) associam primeiro, a uma concepção de Estado; em seguida, aos recursos e aos repertórios de ação dos atores que disputam a influência na política pública; passando pela distinção entre graus de interesse e de possibilidade de engajamento na definição de prioridades, até a consolidação de uma mudança de paradigma, alterando as matrizes cognitivas e/ou normativas que configuram a política em questão (MULLER e SUREL, 2002, pp. 35-82).

O recorte temático ao abordar essa literatura se pautou pelo reconhecimento à defasagem das análises etapistas frente ao arcabouço da compreensão sistêmica no âmbito das abordagens cognitivas, atinentes a esta proposta de estudos, aplicando as perspectivas de ajuste entre referencial global-setorial; identificando seus mediadores em fóruns e arenas; verificando suas dinâmicas coalizões, entre núcleos profundos e estratégias articuladas para alcançar objetivos políticos, em um dado contexto; para, por fim, tentar perceber pela análise da sucessão de documentos orientadores ao subsistema quais seriam as suas perspectivas, e/ou suas condições de continuidade de operação.

Outrossim, cabe registrar que a consulta à rede mundial de computadores e o acesso a um conjunto de *webinários* onde as perspectivas da Política nacional de Ater estiveram no centro dos debates – eventos apresentados no Quadro 02 – também concorreram como fonte, ora primária, ora secundária, para o trabalho desta pesquisa. No Seminário sobre a essencialidade da Ater Pública, por exemplo, um espaço virtual preparatório ao XIV Congresso Nacional da Federação dos trabalhadores na Ater (Faser) realizado em Brasília-DF, em 2022,

entre outras falas, consta uma contribuição da Professora Sônia Bergamasco com ricos elementos para a compreensão sobre os processos de coalizões de causas na formulação e no desmonte da Pnater.

Quadro 02 - Exemplos de *Webinários* debatendo as perspectivas da Extensão Rural

Tema do <i>Webinário</i> – Promoção	Data do evento	Acesso
Paradigmas e desafios no sistema de Ater pública: para onde vamos? 8º Seminário de Extensão Rural em Pernambuco – Instituto Agronômico de Pernambuco (IPA)	01/12/2020	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=T_B8RzHuiYA">https://www.youtube.com/watch?v=T_B8RzHuiYA</a>
A importância da Extensão Rural brasileira: perspectivas e ameaças – Associação Paulista de Extensão Rural (Apaer)	09/12/2020	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=yoYEr7JATTM">https://www.youtube.com/watch?v=yoYEr7JATTM</a>
Inteligência estratégica no agronegócio: Próspera Agro – (Sebrae)	22/03/2021	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=maBTpNYJNSc&amp;t=0s">https://www.youtube.com/watch?v=maBTpNYJNSc&amp;t=0s</a>
Soberania e segurança alimentar e nutricional: questões alimentares e estratégias para o desenvolvimento – Núcleo de Acompanhamento a Políticas Públicas da Fundação Perseu Abramo (NAPP/FPA)	14/07/2021	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=rWneCXmpog">https://www.youtube.com/watch?v=rWneCXmpog</a>
A essencialidade da Ater pública: contexto histórico e desafios na atual conjuntura – Federação de trabalhadores e trabalhadoras da Ater e da pesquisa, do setor público agrícola do Brasil (Faser)	22/03/2022	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=UFqIojRoq-o">https://www.youtube.com/watch?v=UFqIojRoq-o</a>

Fonte: Elaboração própria, 2022. Links de acesso na 3ª Coluna. (Disponibilidade de acesso conferida em Setembro de 2022).

O acesso e aprofundamento a essas leituras serviram para facilitar a identificação dos fóruns em que se originam as ideias em torno das quais convergem e/ou conflitam os atores e os interesses – entre e dentre – os setores privados e públicos. No Quadro 03 apresenta-se um conjunto com nove Fóruns, ou componentes do subsistema Pnater, com o resultado da evolução da interpretação sobre o *Status* dos Núcleos de protagonistas nos debates sobre a Pnater, gerando uma aproximação aos termos das coalizões percebidas.

Sua visualização, em parte, resulta de um processo de consultas a: documentos da administração pública, leis e decretos relacionados à Ater; *webinários* assistidos; relatos de eventos antecedentes que ajudaram a formular o diagnóstico que embasou a Pnater; assim como os textos preparatórios e decorrentes das Conferências Nacionais de Ater e de Desenvolvimento Rural Sustentável, e os conteúdos gerados por Associações, Federações e/ou Confederações de atores que têm interesses vinculados à Política nacional de Ater. Nestes termos, a relevância do Condrat mostrou-se inequívoca, na agregação e concertação dos fóruns portadores das ideias e debates que conformaram à Pnater, posto que nesse espaço ela foi gestada, subsidiada, debatida e monitorada, revelando-se como uma nítida arena dessa política pública.

**Quadro 03 - Relação de fóruns e *status* de motivação ao longo das fases da Pnater**

<b>Período Considerado – Fases – Subsistemas – Coalizão</b>						
<b>Período ou Fase –</b>	<b>2003/2004</b>	<b>2004/2009</b>	<b>2009/2010</b>	<b>2010/2016</b>	<b>2016/2022</b>	<b>Aproximação aos Termos de Coalizão</b>
<b>Fórum ou componentes de Subsistema / Fases:</b>	Concepção/ Participativa	Convênios e Licitações pré- Lei de Ater	Composições para a Lei de Ater	Contratação por Chamadas de Ater	Desmonte Intensificado da Pnater	
CNA	Interesse patronal; Desinteressado da Pnater	Interesse patronal/ aproveitamento de oportunidades	Interesse patronal/ aproveitamento de oportunidades	Interesse Patronal, adere à Anater	Interesse Patronal negação à agricultura familiar	Agronegócio; Projeto Neoliberal
MAPA/SAFC/Dater/DTT	Agronegócio/ Dater subtraído	Agronegócio compensado	Agronegócio insatisfeito	Agronegócio adere à Anater	Agronegócio fortalecido	Agronegócio Estado tecnocrático
Asbraer	Corporativismo/ Interesse no retorno do Sibrater	Corporativismo compensado – estuda as fontes orçamentárias da Ater no Brasil	Corporativismo em ação	Corporativismo propõe a criação de uma Empresa Nacional de Ater	Corporativismo fortalecido	Agronegócio Difusionismo
Faser	Corporativismo/ Interesse no retorno do Sibrater	Corporativismo disputado	Corporativismo disputado	Corporativismo disputado	Corporativismo ameaçado	Difusionismo Agronegócio
Contag	Interesse de trabalhadores Interessado na Pnater	Fracionamento entre Assalariados e Agricultura Familiar	Interesses fracionados, mas com oportunidades	Interesses fracionados, mas com oportunidades	Interesses ameaçados	Agric. Familiar Projeto Democratizante
MDA/SAF/Dater	Agricultura familiar Incorpora Dater	Coalizão de interesses – Gestão com limitações	De fórum à arena de Políticas públicas	Arena em exercício	Arena desmontada	Agric. Familiar Difusionismo; P. Democratizante
Condraf	Arena instituída	Arena em exercício	Arena em exercício	De arena em exercício para arena esvaziada	Arena desmontada	Projeto Democratizante
Movimento Agroecológico	Fóruns de ideias e de comunicação de políticas alternativas	Fóruns de ideias e de influência em políticas públicas	Fóruns de ideias e de influência em políticas públicas	Fóruns de ideias e de influência em políticas públicas	Interesses ameaçados	Agric. Familiar Projeto Democratizante
Anater	-	-	-	Concepção/ Instituição no pré Contrato de Gestão	Ações e Chamadas de Ater pós assinar Contrato de Gestão	Difusionismo Agronegócio

Fonte: Elaboração própria, 2022.

A partir da bibliografia acessada e por essas lentes pode-se caracterizar a Pnater como uma política setorial de múltiplas interações, sob induções e estímulos globais; trata-se de uma política essencialmente relacionada à prática da comunicação e à intenção de promover o desenvolvimento, o que ocorre por meio de protagonistas com filiações concorrentes a distintos núcleos de ideias e/ou de crenças que se dispersam desde abordagens difusionistas<sup>2</sup> até as construtivistas.

Para orientar futuros desdobramentos analíticos, o Quadro 03 aciona e se utiliza de termos adotados por Dagnino (2004) e Delgado (2010) para explicitar as divergências entre as filiações ao Projeto Neoliberal e ao Projeto Democratizante, – seus significados acadêmicos – como designações para diferentes blocos de coalizões. A vinculação desses alinhamentos às abordagens difusionistas ou às construtivistas, na Extensão Rural, não seguem ajustes automáticos e fixos, sendo este um campo de reflexões que o trabalho se propôs a explorar.

Não figuram no Quadro 03 os órgãos de controle da Administração pública, pois a despeito de sua nítida influência e tensionamento aos atores sociais, impondo restrições e cobranças para a implementação da Pnater, diferentes participantes da pesquisa alegaram que tais atores do controle não exerceram uma atuação política, restringindo-se aos campos da tecnocracia, como se fora algo inerte, ora a prestar orientações, ora a impor restrições e/ou cobranças no controle ao uso dos recursos públicos.

O que se ressalta, contudo, na apreciação ao referido quadro é a integração das diferentes linhas de procedimentos metodológicos, compondo um exercício de triangulação para a composição de textos e de interpretações mobilizadas para apoiar a análise de política pública, por distintos enfoques de abordagens cognitivas – um referencial metodológico que constitui um capítulo específico neste trabalho.

---

<sup>2</sup> Entre as contribuições da Banca de exame final, foi apontado que a sucessão de consensos globais para a Política de Ater precisaria ser melhor apresentada. Os Professores Alberto Bracagioli e Marcelo Miná, referiram-se ao Difusionismo como uma das grandes ausências no texto. Marcelo Miná recuperou que um primeiro consenso sobre a extensão rural veio com o difusionismo; com a oferta de algo instrumental, a difusão da tecnologia sobrepondo-se aos aspectos humanos. Na década de 1980 as leituras de Robert Chambers reivindicaram um novo profissionalismo na extensão rural: a ideia de que o agricultor viria em primeiro lugar, colocando em evidência os diagnósticos participativos... este foi o segundo consenso; tratando a Extensão como participação, que depois se desdobrou na Extensão como construção... a ideia de construir as respostas nos contextos em que as perguntas, questões e problemas emergem... vindo dessas leituras o entendimento do extensionista como um Facilitador, como um agente articulador de processos. O Terceiro consenso, na literatura internacional, que é supervalorizado nas ciências agrárias contemporâneas é o da extensão rural como demanda... resignificando a Assistência Técnica, ao exemplo das empresas juniores de consultoria que assim operam; se o agricultor tem um problema, ele vai à empresa de consultoria e o técnico o responde, aponta a solução para o problema e assim a assistência técnica se justifica em sua denominação. Agradecidas as contribuições, o autor argumentou que o enfoque analítico assumido pela pesquisa, cujo foco foi o texto da Pnater com seus princípios e diretrizes construtivistas, não propiciou o aprofundar aos enfoques difusionista e da Ater como demanda.

### **iii - Sobre os participantes – Atores informantes da pesquisa**

Por força dos princípios éticos que orientam este trabalho e que foram partilhados com o conjunto de participantes da pesquisa, através do envio e retorno com assinatura aos respectivos Termos de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), em que consta a condição de Participante da pesquisa como o tratamento a ser adotado entre os protocolos de orientação à pesquisa com seres humanos – assumidos junto ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFV – não serão publicizados os seus respectivos nomes, adotando-se a designação pela numeração obtida em função da ordem cronológica na realização das atividades de campo.

Nesse sentido, cumpre alertar que apesar da homonímia estabelecida, a presente pesquisa não se realiza no universo das pesquisas participativas; para além da condição de observador participante que o autor mantém com os serviços de extensão rural e com as trajetórias de formulação e de implementação da Pnater no âmbito de sua atuação profissional tanto no estado do Rio de Janeiro, quanto nas oportunidades vivenciadas pela passagem na Coordenação geral de formação de Agentes de Ater, na extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (SEAD) entre 2016 e 2018.

As/os participantes na condição de informantes para esta pesquisa, em maioria, têm em comum o fato de terem atuado no Comitê de Ater do Condraf – espaço de concertação de políticas dirigidas ao desenvolvimento rural sustentável. Os participantes sem passagem pelo Comitê de Ater do Condraf se vinculam: um, à direção da Agência Nacional de Ater (Anater); outra, à coordenação da Faser; dois, a diretorias em empresas estaduais de referência nacional em Extensão Rural e, outro, à representação no poder legislativo.

Sua inserção junto aos serviços e processos de Ater tem origem heterogênea, em seus aspectos regionais e cronológicos, incluindo personagens que ingressaram nos serviços de Ater desde a década de 1970 até a de 2010 e que tiveram atuação em unidades da federação distribuídas por todas as regiões do País.

Neste item, com o auxílio da caracterização abaixo apresentada no Quadro 04, aporta-se uma síntese sobre o universo de participantes, composto por dezessete protagonistas – quatorze de gênero masculino e três do gênero feminino, refletindo uma condição da Ater e do Condraf – que por diferentes caminhos, em sua quase totalidade, já atuavam em prol da Ater desde contextos anteriores à fase de concepção da atual Pnater (2003/2004).

## Quadro 04 – Caracterização dos Participantes da Pesquisa

**Participante nº 01** – Sexo masculino, idade na faixa dos 70 anos; Protagonista e consultor nos temas da agricultura familiar e da agroecologia. Participante no Condraf/Cndrs. Economista; insere-se nos debates sobre Ater nos anos 1980 através da formulação de um projeto de referência no tema das tecnologias alternativas – Diálogo realizado em Set/2021.

**Participante nº 02** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Protagonista nos fóruns da Articulação Nacional de Agroecologia, atuou na formulação da Chamadas de Ater, no Grupo de Trabalho Operacional do Comitê de Ater/ Condraf; Agrônomo; intensifica sua atuação nos debates sobre Ater a partir de 2009, através do movimento pela Agroecologia – Diálogo realizado em Out/2021.

**Participante nº 03** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Agente e Gestor de empresa estadual de Ater, protagonista na Secretaria de Agricultura Familiar/ MDA, participante do Condraf. Atua pela Ater estatal desde 1997; Entre 2003/2004 participava de grupo de estudos da Asbraer sobre a Pnater; foi gestor no Dater entre 2011 e 2018 – Diálogo realizado em Out/2021.

**Participante nº 04** – Sexo masculino, idade na faixa dos 70 anos. Agente e gestor de empresa estadual de Ater; Componente da Asbraer; exerceu cargos na diretoria da Anater. Participante do Condraf. Agrônomo; no final dos anos 1980 compunha equipe do projeto Proterra, em interação com trabalhos de base promovidos pela igreja católica. – Diálogo realizado em Out/2021.

**Participante nº 05** – Sexo feminino, idade na faixa dos 60 anos. Protagonista nos movimentos pelo cooperativismo e pela agroecologia; participante do Condraf. Socióloga, nos anos 1990 atuou pela Comissão Pastoral da Terra; desde 1999 atua por Cooperativa de Ater. – Diálogo realizado em Out/ 2021.

**Participante nº 06** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Agente e gestor de empresa estadual de Ater, onde ingressou nos anos 1990; Sociólogo; Educador; Destacada atuação na direção da Asbraer; Entre 2003 e 2015 esteve à frente do Dater e dos processos de formulação e de implementação da Pnater. Participante do Condraf. – Diálogos realizados em Out e Dez/2021.

**Participante nº 07** – Sexo masculino, idade na faixa dos 40 anos. Protagonista na Rede de Ater Nordeste e nos fóruns da Articulação Nacional de Agroecologia, agente de Ater não estatal em PE. Participações no GTO do Condraf. Licenciado em Ciências Biológicas; Mestre em Extensão Rural; inicia o contato com o tema da Ater em 2002. – Diálogo realizado em out/2021.

**Participante nº 08** – Sexo feminino, idade na faixa dos 40 anos. Engenheira Florestal; Mestre em Extensão Rural. Ingressa nos trabalhos de Ater pela inserção no movimento feminista em articulação com a pauta da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA; atuou na formulação de Chamadas de Ater. Participações no GTO do Condraf – Diálogo realizado em Nov/2021.

**Participante nº 09** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Agrônomo. Protagonista assessor do movimento Sindical de Trabalhadores Rurais; ingressa nos trabalhos de Ater no processo de formulação de projetos alternativos, pelo movimento sindical, para o desenvolvimento sustentável no bioma Amazônia; Participante no Condraf/Cndrs. – Diálogo realizado em Nov/2021.

**Participante nº 10** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Agrônomo. Mestre em Ciências Sociais. Participava do Condraf na condição de representante de Setor do Ministério do Meio Ambiente. Antes de compor a primeira Diretoria da Anater, atuou nas temáticas de gestão de terras indígenas e na formulação da Política Nacional de Agroecologia. Professor de agroecologia – Diálogo realizado em Nov/2021.

**Participante nº 11** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Filho de agricultores; Agrônomo; Mestre em Extensão Rural; Agente e gestor de empresa estadual de Ater, onde ingressou nos anos 1980; Lidando com a extensão rural desde a vivência na gestão de secretarias municipais de agricultura. Não participou do Condraf. – Diálogo realizado em Dez/2021.

**Participante nº 12** – Sexo feminino, idade na faixa dos 50 anos. Graduada em Ciências da computação; Mestre em Agronomia; Agente e Pesquisadora nos campos das ciências ambientais e da socioeconomia de empresa estadual de Ater; coordenadora da FASER. Não participou do Condraf. – Diálogo realizado em Jan/2022.

**Participante nº 13** – Sexo masculino, idade na faixa dos 50 anos. Agrônomo; Participou da formulação do 1º PNRA; agente e gestor de empresa estadual de Ater; Presidiu a Asbraer; está Deputado Federal componente da Comissão de Agricultura – Não participou do Condraf – Diálogo realizado em Fev/2022.

**Participante nº 14** – Sexo masculino, idade na faixa dos 70 anos. Agrônomo; Mestre em Extensão Rural; Doutor em Agroecologia. Nos anos 1970 ingressou em ACAR estadual, onde foi agente e gestor; Professor de Extensão Rural. Exerceu uma das coordenações do Dater/MDA. Atuou no Condraf. Diálogos realizados em Fev e Mar/2022.

**Participante nº 15** – Sexo masculino, idade na faixa dos 40 anos. Técnico Agrícola; Advogado; ingressou em empresa estadual de Ater em 1998. Diretor da Anater; ex assessor parlamentar na Câmara dos Deputados; agente de empresa estadual de Ater; Não participou do Condraf. – Diálogo realizado em Mar/2022.

**Participante nº 16** – Sexo masculino, idade na faixa dos 60 anos. Agrônomo; Mestre em Agrossistemas; Agente e gestor de empresa estadual de Ater, com ingresso em 1990; exerceu assessoria técnica à direção estadual da empresa – Não participou do Condraf. – Diálogo realizado em Mar/2022.

**Participante nº 17** – Sexo masculino, idade na faixa dos 70 anos. Engenheiro Florestal. Mestre e Doutor em Ciências Sociais. Foi Gestor da Embrater. Consultor por cooperação internacional. Participou do Condraf pela SDT; é Professor de Extensão Rural – Diálogo realizado em Mar/2022.

Resumidamente, contribuíram com a Pesquisa seis representações da sociedade civil, possuindo vínculos – algumas com sobreposição – à articulação nacional de agroecologia; ao movimento pelo cooperativismo e ao movimento sindical de trabalhadores rurais. Da mesma forma, dez representações de organizações estatais, com vínculos a instituições de ensino; a representação da federação de servidores públicos na Extensão Rural (Faser) e a direção da Anater. E, por fim, uma representação parlamentar com mandato na Câmara dos Deputados, na legislatura de 2019 a 2022.

Destaca-se que o conjunto de participantes da pesquisa assumiu um elevado grau de protagonismo nos temas do desenvolvimento e da Extensão Rural, em suas diferentes fases, passando pela concepção da Pnater e chegando aos dias atuais com diferentes responsabilidades em seu acompanhamento, uns no âmbito da docência, outros na execução e/ou na gestão; agregando e partilhando um conjunto de percepções que contemplam à pluralidade de leituras e ao contraditório nas interpretações, requisitos fundamentais para a análise efetivada.

Deste total, ao menos quatro pessoas vivenciaram os debates sobre a Pnater através do enfoque adotado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), que se revelou um dos fóruns de formulação das mudanças sofridas pela Pnater. Ademais a Asbraer, juntamente à Contag e à Faser foram as entidades promotoras do Seminário, seguido por Workshop, sobre Ater e Agricultura Familiar, eventos realizados em 1997 e que geraram um conjunto de propostas que – segundo os participantes da pesquisa – nortearam à elaboração dos documentos iniciais da Pnater.

O procedimento de demandar por novas entrevistas foi interrompido quando se intensificaram as repetições nos resultados da pesquisa e quando, em função do tempo hábil para os trabalhos de campo, esvaíram-se as expectativas de receber outros retornos e estabelecer contatos com um quantitativo maior de protagonistas, que foram demandados.

Ainda sobre o Condraf, este fórum/ arena se revelou um espaço muito mais plural e abrangente no exercício da formulação política, com atuações que extrapolavam ao interesse sobre a política de Ater. Sua história, iniciada em meados dos anos 1990, traduz a uma espécie de consequência dos dispositivos constitucionais que orientam, ainda, pela estruturação de conselhos como mecanismos de controle social e de melhoria nas condições de eficácia na execução das políticas públicas; orientações essas nitidamente confluentes para um Projeto democratizante na formulação de propostas para o desenvolvimento.

As plenárias gerais do conselho, durante as primeiras fases da Pnater contavam com a presença de ministros, secretários e consultores vinculados a diversos ministérios, além das

representações das organizações da sociedade civil, sob intenção de integrar as políticas para o desenvolvimento rural sustentável, transformando-se em espaços privilegiados, tanto ao exercício da oratória, quanto para a apresentação de propostas bem elaboradas, pré formuladas pelas suas Câmaras técnicas ou Comitês temáticos. Com essa leitura, evidenciada por distintos participantes da pesquisa, o centro de atenção real para identificação de protagonistas da Pnater deslocou-se para o Comitê de Ater do Condraf, sobretudo a partir da instituição do Grupo de Trabalho Operacional (GTO), de viés técnico, na incorporação de ideias às Chamadas públicas.

Na Caixa de Textos 01, apresenta-se a definição e a trajetória do Condraf. Como este fórum foi extinto em 2019, alguns participantes da atual estrutura de gestão da Ater também foram abordados pela pesquisa, mesmo não tendo vivenciado tais espaços.

### Caixa de Texto 01 – Elementos sobre a trajetória do Condraf

<p>Em Abramovay (2001) “Conselhos além dos limites” encontra-se a referência de que “a maioria dos conselhos de desenvolvimento rural formou-se no Brasil a partir de 1997” vinculados à linha infraestrutura e serviços do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (ABRAMOVAY, 2001, P.121).</p> <p>Uma pesquisa retroativa da legislação pertinente, ao nível nacional, remete à Lei 9.649/1998 – que dispõe sobre a organização da presidência da república e dos ministérios, ao final do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Na seção dos órgãos específicos, no Artigo 16, que define a estrutura básica dos Ministérios, a grande maioria destes tem a si ao menos um Conselho temático gestor vinculado.</p> <p>O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável aparece vinculado ao, assim designado, Ministério do Desenvolvimento Agrário.</p> <p>No Decreto 3.200/1999 O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural integra o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária e – pelo Artigo 1º – tem por finalidade deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, cuidando dos objetivos, das diretrizes e das metas do Programa Nacional de Reforma Agrária e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.</p>	<p>A revisão bibliográfica e o resultado dos trabalhos de campo, a respeito das mudanças no formato do CNDRS, informam sobre a ampliação do escopo da participação da sociedade civil no Conselho, que se intensificou a partir do Decreto 4.854/2003, tanto pela composição, que passou a ser paritária, quanto pelos temas que foram assumidos como pilares básicos que definiram a mudança de sigla de CNDR para Condraf: desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar (ALENCAR, 2012, p. 14).</p> <p>Em abril de 2004 – um mês antes de ser publicada a versão final da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) – a Resolução nº 40 do Condraf institui o Comitê de Ater com trinta e um representantes, entre componentes de governo e representação da sociedade civil. Os trabalhos deste Comitê estiveram no centro da concertação política na concepção de instrumentos para a implementação da Pnater.</p> <p>Em 2016 com a redução do Ministério do Desenvolvimento Agrário a uma Secretaria vinculada à Casa Civil da presidência da república há um esvaziamento político dos temas trabalhados pelo Condraf. Em 2019, pelo Decreto 9.759 o Conselho é extinto pelo governo Bolsonaro, mas por força de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade o mesmo passou a ser mencionado na estrutura do Ministério da Agricultura, onde seguiu inoperante.</p>
---	--

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Em relação a perspectiva de gênero, a composição do Condraf espelha o predomínio da presença masculina, podendo-se aferir através dos registros em atas a proporção na ordem de 1/3 de mulheres para 2/3 de homens. Sua designação original como Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) – que remete aos anos 1990 – foi retomada ainda

no Governo Dilma Rousseff, mantendo-lhe apenas a Sigla elaborada pelo primeiro Governo Lula em 2003, que fortalecia aos três núcleos temáticos principais com os quais o Conselho deveria se ocupar: desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar.

Alencar (2012) responsabilizou-se pela redação de um estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre o CONDRAF, no âmbito do “Projeto Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros” no intuito de escutar e sistematizar as opiniões dos conselheiros sobre os processos participativo e decisório que a atuação no Conselho propiciava. O estudo se alinha à perspectiva de fortalecer o processo de participação e sinaliza que desde então um dos pontos a melhorar era a “pouca participação de mulheres como conselheiras efetivas” (ALENCAR, 2012, p. 50).

#### **iv - Entrevistas Semiestruturadas**

Trata-se de uma ferramenta de pesquisa bastante conhecida e que concorre com o uso de questionários, por exemplo, entre os recursos mais empregados nas abordagens qualitativas, justificando-se uma breve apresentação sobre o porquê dessa opção metodológica. Neste sentido, recorre-se a um conto popular utilizado na introdução de um trabalho anterior sobre o ‘paradigma da pesquisa participativa’.

Um cidadão caminhando por um canteiro de obras, dirigiu-se a um operário da construção e indagou: \_o que você está fazendo? ao que lhe respondeu: \_estou assentando tijolos, não estás vendo? Mais à frente, repete a pergunta a outro operário: \_o que você está fazendo? \_ Eu estou levantando uma parede! Um pouco mais à frente, dirige-se a um terceiro: \_o que você está fazendo? \_Eu? Eu estou construindo um hospital! (GOLLO, 1992, p. 1).

“Um pequeno conto que auxilia a situar que existem pessoas que apenas cumprem suas tarefas, sem visão do todo, nem maiores interesses nos porquês, que coexistem com pessoas que percebem e auto consolidam suas funções na sociedade” (GOLLO, 1992, p. 1), uma mensagem trabalhada em um relatório de consultoria no qual se mostrou ser significativo pontuar que também no meio de pesquisadores, de agricultores e de extensionistas se encontram profissionais ‘que assentam tijolos, que levantam paredes e que edificam construções’, numa escala gradativa de compreensão e prática de cidadania, e que remete a uma análise complexa, visto a existência de diferentes ‘propostas de edificação’, muitas vezes antagônicas, mas que volta a obter clareza quando se confronta cada proposta com a sua função social.

Sobre o não uso de questionários como ferramenta central nesta pesquisa, considera-se que apresentar ao participante da pesquisa um conjunto fechado de perguntas pré-formuladas

não seria a melhor forma de dialogar com protagonistas que exerceram funções de mediação e de disputa entre projetos políticos e que guardam diferentes filiações ideológicas na concepção e na condução de uma política pública, cujo núcleo temático – Assistência Técnica e Extensão Rural – é um conceito polissêmico e profundamente controverso quanto as suas projeções na dimensão do desenvolvimento, ou antes, do fortalecimento do público a ser assistido.

Neste sentido fez-se a opção pela entrevista semiestruturada; a concepção do roteiro surgiu como um reflexo da revisão bibliográfica efetivada, tanto sobre os temas da assistência técnica e Extensão Rural, quanto sobre o processo de sua construção política (*polity*) e sobre as conexões com o desenvolvimento rural – vide o Quadro 01, p. 27. O foco central foi dialogar com protagonistas que tiveram atuação no extinto Condraf, especialmente em seu Comitê de Ater, principal fórum técnico político de debates sobre a concepção e a implementação da Pnater.

#### v - Fundamentos para análise de conteúdo

Para propiciar uma melhor interpretação inicial sobre a Pnater vale reconhecer as várias fases de sua existência, desde a reunião das condições para sua concepção até a fase/ período atual. Neste intuito o Quadro 05, a seguir apresentado, foi um recurso metodológico que facilitou dialogar com os participantes da pesquisa, uma vez que nem todos os entrevistados vivenciaram, ou acompanharam, todas as fases da Pnater.

**Quadro 05 – Esboço com distinção entre fases/ períodos da Pnater**

Período Considerado – Fases					
Preliminar a 2003 (Incluindo Primórdios históricos)	2003/ 2004 – a Concepção	2004 /2009 – Fase dos convênios e licitações, Pré Lei de Ater.	2009/ 2010 – Composições para a Lei de Ater	2010/ 2016 – Vigência da Lei de Ater. Contratações por Chamada Pública	2016/ 2022 – Intensificado o processo de desmonte da Pnater (Embora permaneçam as Chamadas de Ater)

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Apreende-se na leitura a Olabuénaga (1999) que o texto obtido em uma entrevista sempre é passível de falhas na captação e de tal forma impregnado de interpretações que mais pertencem ao entrevistador do que ao entrevistado; e que o melhor tratamento a lhe ser dado é devolvê-lo ao informante para que este possa ajustá-lo, complementá-lo, corrigi-lo, no que julgar ser necessário. E assim foi feito.

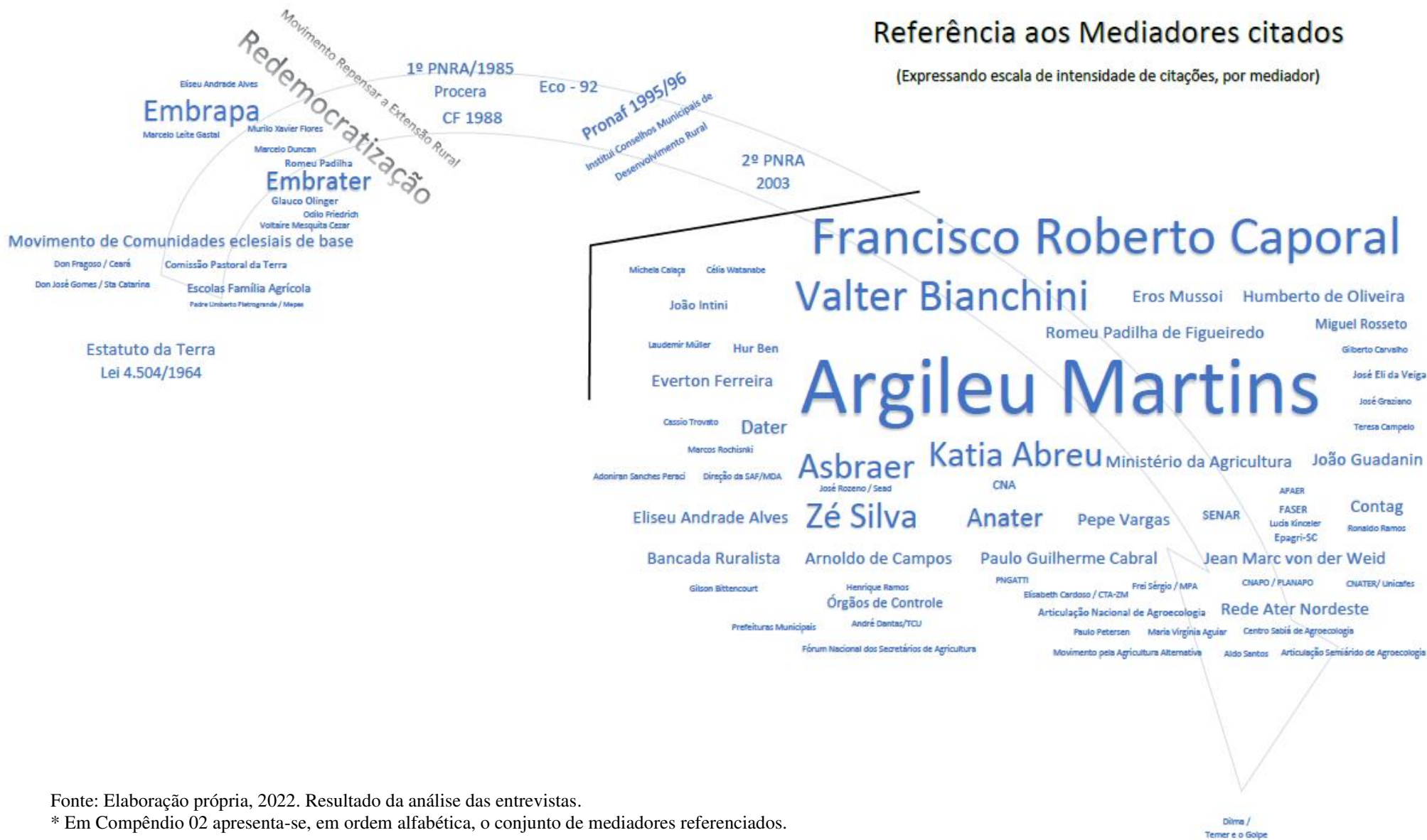
Frente a este tratamento, um texto de trabalho de campo passa a ser um material compartilhado, mais apurado, e assim se transforma em um segundo texto, ainda provisório, para a realização das interpretações da pesquisa. É a partir deste material que se inicia a etapa de codificação, na busca pelos “dados, ou unidades de registro” (OLABUÉNAGA, 1999, p 203) que expressam à essência do conteúdo a ser analisado.

Com o procedimento de solicitar, em todas as entrevistas, que o informante/ participante da pesquisa iniciasse pela apresentação de sua trajetória pessoal, ressaltando seus vínculos de formação e de atuação profissional junto aos trabalhos de assistência técnica e Extensão Rural, tanto se ressaltou à diversidade de nichos de engajamento, quanto se eliminou o risco de indução de respostas, face a natureza da abordagem.

O foco seguinte esteve na interpelação sobre a percepção da atuação de mediadores importantes, se possível assinalando a fóruns, ou a eventos, em que tenha participado do debate sobre os caminhos da política de Ater. O tratamento a essas informações possibilitou compreender e esquematizar uma ilustração sobre a trajetória da Extensão Rural no País, bem como concorreu para a elaboração de um mosaico com os nomes de mediadores mais citados pelos participantes da pesquisa – Vide a Figura 01.

Ao abordar a caracterização dos mediadores na estrutura de análise de políticas públicas, Muller (2004) foca em agentes com capacidade de se posicionar entre dois universos de significados, traduzindo-se: “o que caracteriza os mediadores, como procuramos defini-los aqui, é a sua capacidade de fazer conexões entre dois espaços de ação e produção de significado específico: o global e o setorial” (MULLER, 2004, p. 33). De nossa parte, corroborando e indo além da abordagem de Fouilleux (2011), que reconhece a mediação dos agentes também entre fóruns e arenas, o que a coleta de dados e de informações sobre mediadores – para possibilitar a compreensão das mudanças na política pública de Ater – fez perceber foi que alguns coletivos de atores, que gestões institucionais, e mesmo que documentos, como o Estatuto da Terra e seus Planos Nacionais de Reforma Agrária, com o correr do tempo, ativam conexões e assumem um papel equivalente ao de agentes, com seus registros de memórias em textos conquistados como consensos escritos; mesmo que nem sempre tenham sido realizados, ou permanecido atuantes, enquanto ideias institucionalizadas.

Figura 01 – Elementos na trajetória da Ater no Brasil e Mediadores da Pnater



Fonte: Elaboração própria, 2022. Resultado da análise das entrevistas.  
\* Em Compêndio 02 apresenta-se, em ordem alfabética, o conjunto de mediadores referenciados.

Registre-se ainda que ocorreram casos em que o/a participante da pesquisa não teve o seu nome citado por nenhum outro participante – condição para que o nome viesse a ser registrado na ilustração. Ocorreram situações em que foi uma organização, ou uma entidade representativa, que assumiu o papel de mediação, na referência do entrevistado; noutras, fora um documento, ou processo que, por ajuste de critério, cumpriu esse papel, vindo a ser registrado na coluna destinada aos mediadores na Pnater.

Podendo variar, em número de participantes a citar determinado nome, entre uma a dezessete vezes esta condição foi utilizada como índice para conferir a textura no tamanho de letras atribuído a cada nome, na Figura 01 acima apresentada.

Noutras palavras, este exercício de codificação, para a totalidade das entrevistas, permitiu identificar um recorte temporal que abriga o tempo de inserção ou de engajamento dos informantes/ participantes da pesquisa em um único arco temporal para retratar suas percepções sobre a trajetória da Extensão Rural no Brasil; assim como pontuar/ quantificar o número de vezes que cada mediador da política foi citado pelo conjunto de participantes, oferecendo uma certa textura, ou relevo, numa organização gráfica que apresenta a íntegra dos nomes de mediadores lembrados pelos participantes da pesquisa, no ato das entrevistas – e nos textos devolvidos.

Em síntese, o texto ouvido das entrevistas gravadas virou o texto escrito, que foi reapresentado ao participante da pesquisa. Retornou como texto para interpretação provisória; este foi tabulado para a busca de dados nos seguintes campos – aqui repetidos para reforçar a informação: mediador mencionado; valor; interesse; compromisso; fórum; arena; coalizão; núcleo profundo; núcleo secundário e contexto – gerando um material codificado com cerca de setenta páginas, um arquivo auxiliar utilizado para subsídio às análises.

Esse procedimento considerou os temas que compõem às abordagens do ajuste entre referencial global-setorial, incluindo sua operacionalização por fóruns e arenas; e a abordagem da *advocacy coalition framework (ACF)*, que são as vertentes das abordagens cognitivas escolhidas para proceder essa análise da Pnater, e constituem o referencial teórico metodológico que consta apresentado em detalhes ao longo do Capítulo 2 desta Tese.

Os pontos de articulação entre uma abordagem (RGS) e outra (ACF), no exercício da conjugação das duas análises são envidados pelo conjunto de mediadores identificados e que são os portadores/tradutores das ideias chave, ou ideias força, na interlocução entre fóruns e núcleos, no centro das análises deste trabalho sob a inspiração do esquema de Fouilleux (2011), no tratamento ao fluxo de ideias na seleção de alternativas políticas.

## **CAPÍTULO 1 – IDEIAS ANTIGAS; IDEIAS PRESENTES: AS ORIGENS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ATER**

Com o presente capítulo o que se propõe é uma imersão no histórico das reflexões sobre os serviços de assistência técnica e Extensão Rural no Brasil, de forma atenta à permanência da ideia de ‘modernização da agricultura’, como um fetiche presente nas tensões culturais formadoras da nação brasileira, ao menos desde sua origem como País independente. Uma prospecção à origem dos fóruns de onde emergem as ideias e os paradigmas que entram em disputa nos momentos de formulação e de alteração de rumos em uma política pública.

O acesso ao conjunto de informações que a pesquisa proporcionou faz pensar sobre, se os subsequentes fins da Extensão Rural não seriam, na verdade, a reafirmação do subsistema ‘política de Assistência Técnica e Extensão Rural’ nos termos percebidos por Fonseca (1985) – um projeto para o capital. Uma leitura que desafia a repensar os significados de estabilidade e de resiliência entre os atributos da coalizão de causas que instituiu a Pnater (BRASIL, 2004a; 2010), ora tratada como proposta utópica, ora como portadora de uma contundente crítica às corporações nos sistemas agroalimentares.

Para compreender as mudanças na política de Extensão Rural no Brasil, em suas várias edições e formatos, este capítulo se dedica a caracterizar a trajetória e os campos de conflito, de onde emergem as ideias que alcançaram a condição de Princípios da Pnater (BRASIL: 2004a; 2010), quais sejam: atendimento gratuito e prioritário à agricultura familiar; adoção do referencial de agricultura de base ecológica; promoção do desenvolvimento sustentável; uso de metodologias participativas; reconhecer a Ater como um serviço educativo não formal, continuado; promover o controle social nos serviços prestados; observar as questões de geração e de gênero; articular as ações e os projetos de Ater com as questões da soberania e segurança alimentar e nutricional – “Princípios da Pnater” (BRASIL, 2004a, p. 7); (BRASIL, 2010, Art. 3º).

Esta orientação, por mais que venha sofrendo reações e abandonos, implicou em uma mudança significativa no desenho institucional empregado, sistematicamente, pelo Estado brasileiro, desde que este assumiu a ideia de modernizar a agricultura nacional, como um objetivo que teria sido alcançado pela interação entre as políticas de crédito e de assistência rural no País, entre os anos 1950/1970, envidando a questão sobre se ainda seria necessário manter a oferta de um serviço público de Ater.

Neste sentido o propósito do estudo também foi reconstituir o que fora o processo da Pnater, desde seus remotos antecedentes, e verificar se ele guarda algum padrão de repetição,

ou margem de previsibilidade, à luz da evolução das políticas públicas historicamente aplicadas ao desenvolvimento rural; na perspectiva de evidenciar o nexos entre a Extensão Rural, suas consequências sociais, ambientais e agrárias e as disputas, conceitual e ideológica, em torno das noções de desenvolvimento.

Tomando o resultado dos trabalhos de campo para situar o início do contato dos informantes / participantes da pesquisa com o tema e as ações da assistência técnica e Extensão Rural, conforme apresentado na Figura 01, algumas referências evocadas pelos protagonistas entrevistados remetem a trabalhos junto a Comunidades Eclesiais de Base, nos anos 1980, vinculadas a personalidades de padres alinhados às causas dos trabalhadores – Don Frago, na região do Crateús-CE; Don José Gomes, em Chapecó-SC – com posições questionadoras às mudanças propostas para modernizar a agricultura, e que se destacavam pelo apoio às reivindicações por melhores condições de vida e de trabalho nas áreas rurais.

Um documento citado, anterior a essa época, foi o Estatuto da Terra - Lei 4.504/1964 (ainda vigente) sancionada no primeiro ano do golpe civil-militar para “regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola” (BRASIL, 1964, Art. 1º) servindo, na prática, para a contenção normativa às reivindicações sociais por reforma agrária, cujo seu principal instrumento – o Plano Nacional de Reforma Agrária, nos termos do Artigo 34 da referida Lei – só viria a ser acionado com o fim do regime militar, em 1985, pelo primeiro governo da chamada Nova República – um *delay* com expressivo significado na tradição das políticas agrícola e agrária brasileiras.

O Estatuto da Terra revela, em seus termos, as propostas então vinculadas ao ideário da assistência técnica e Extensão Rural como serviços públicos a serem disponibilizados para as propriedades familiares – invisibilizando atores sociais como as ligas camponesas – sobretudo a partir do Artigo 73, no início do capítulo que trata da “assistência e proteção à economia rural” (BRASIL, 1964, Art. 73). A assistência técnica é o primeiro – dentre doze itens – dos meios relacionados para promover a política de desenvolvimento rural, contemplando às dimensões social, técnica e financeira (concessão de fomento), focadas na produção agropecuária.

Dos quatro parágrafos do Artigo 73, o primeiro aporta a ideia de ‘dar plena capacitação ao agricultor e sua família, destacando o preparo educacional, a formação empresarial e técnico-profissional’. O segundo reconhece três estratos entre públicos e instituições que deveriam receber/ prestar os serviços de assistência técnica e cria, no âmbito do Ministério da agricultura – que coordenaria a política de desenvolvimento rural – o Instituto nacional do desenvolvimento

agrário (Inda) – para atender às famílias assentadas. Aos públicos das fronteiras agrícolas da época caberia o atendimento pelos órgãos com atuação regional. O terceiro parágrafo assegura a assistência integral ao público dos projetos de reforma agrária; ao passo que o quarto e último se remete à “concertação desse pleno atendimento junto aos órgãos estaduais e aos proprietários rurais nas regiões prioritárias de reforma agrária” (BRASIL, 1964, Art. 73).

Preconiza que a assistência ao público da reforma agrária seria precedida pela definição de regiões prioritárias para tal fim – competindo aos Planos Nacionais de Reforma Agrária defini-las – impondo-se a tal atendimento um fator que, como visto, só veio a ser acionado vinte e um anos depois da promulgação da referida lei. Nestes termos, convém reconhecer quais foram as trajetórias e os contextos que marcaram a consolidação da política de Ater no Brasil.

### **1.1 Trajetórias e contextos da Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil**

A leitura de que entre os anos de 1964 a 1985 o instrumento central para planificar as ações de política agrária e agrícola no País não tenha sido acionado não significa que nada tenha sido feito no campo da Ater neste período. No artigo ‘Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento’, Castro (1984) também se vale do recurso de lançar o olhar ao passado para buscar melhores bases de comparação e de compreensão para a matéria que se propõe a estudar.

A autora aciona um texto/ ensaio da primeira metade do século XIX – relacionado a técnicas para a produção de açúcar – no qual identifica que a política agrícola brasileira, em constante diálogo com as classes proprietárias de áreas rurais, historicamente, incorpora ideias relacionadas ao desenvolvimento da agricultura pela melhoria e fomento à economia rural; com ideias de promover o progresso agrícola pela elevação de seu nível técnico. E se lança em um estudo pela análise a relatórios e documentos de governo que focaram na planificação dessas intencionalidades (CASTRO, 1984).

Em diferentes momentos da análise em tela é possível perceber o processo de formulação de política pública para o desenvolvimento da agricultura brasileira sendo pautado por movimentos de atores – protagonistas, tomadores de decisão na produção e nas diferentes esferas da gestão pública – atuantes pela perspectiva do ajuste entre referenciais global-setorial; sob a influência desde os países da Europa no século XIX, até os Estados Unidos da América a partir de meados do Século XX. Do texto se ressalta um entendimento sobre o processo de modernização agrícola.

O que chama atenção, quando se examinam os planos de desenvolvimento agrícola (...) é a precoce existência de uma preocupação com a modernização agrícola entendida (...) como um conjunto coerente de propostas (...) e de instrumentos de política cujo objetivo é a elevação da produtividade agrícola pela transformação de suas técnicas e pela difusão de novos métodos de cultivo (CASTRO, 1984, p. 310).

Para realizar uma verdadeira imersão no processo histórico de reestruturação da agricultura brasileira, a autora se dedica a analisar um conjunto de diagnósticos e planos das elites e dos governos brasileiros, passando pela Carta de Teresópolis-RJ (1945) que estaria na base do diagnóstico assumido pelo relatório da Comissão técnica mista Brasil - Estados Unidos – John Abbink (1949), uma “proposta para a modernização da agricultura [cujo] receituário é rigorosamente o mesmo que se encontrará daí em diante nos planos de desenvolvimento” (CASTRO, 1984, p. 316).

Atenta às questões relativas ao desenvolvimento científico e tecnológico na agricultura, Castro (1984) ressalta os tópicos de educação rural e da pesquisa, atribuindo aos programas de extensão agrícola a função complementar na materialização desses tópicos – “a modernização seria atingida através do efeito demonstração [por] programas estatais de Extensão Rural (...) a extensão se faria [por] cursos, reuniões de grupos, excursões e materiais de divulgação” (CASTRO, 1984, p. 317).

A assistência técnica, por sua vez, se referia a serviços e lógicas para soluções de problemas atinentes às mudanças nas formas de sistemas de cultivo, de finalidade e de organização da propriedade; apontando ainda que tal relatório externava uma rara preocupação com a conservação dos recursos naturais – face a outros Planos analisados pela autora – e que entre os tópicos de diagnóstico era comum constar a ‘aversão do agricultor à mudança nos métodos de cultivo’, o que se acentuaria pelos altos custos de equipamentos e de insumos, na época, predominantemente dependentes de importação.

A intenção de difundir o padrão norte-americano de transformação agrícola, para modernizar a agricultura nacional com base no tripé: pesquisa, assistência técnica e crédito rural, nos termos do relatório de 1949, se revela como uma nova formatação para iniciativas anteriores, ao exemplo da política educacional concebida para a agricultura brasileira, nos termos do Decreto 8.319/1910, que criou – institucionalizou – o ensino agrônômico e aprovou seu respectivo regulamento no Brasil, visando oferecer a “instrução técnica profissional relativa à agricultura e às indústrias correlatas, que compreendiam o ensino agrícola, a medicina veterinária, a zootecnia e as indústrias rurais” (BRASIL, 1910, Art. 1º [com termos adaptados à linguagem contemporânea]).

O ensino agrônômico instituído pelo referido Decreto 8.319/1910 – com um trecho apresentado no Anexo 01 desta Tese – no âmbito do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio ordenava a oferta do ensino agrícola, estabelecendo quais deveriam ser seus serviços e suas instalações complementares, como: estações experimentais, campos de experiência e demonstração, fazendas experimentais, entre outras; além da criação dos cargos para docência, prevendo ocupações com professores catedráticos, substitutos e auxiliares de ensino, numa conformação de desenho institucional que Coelho (2014) identifica ter raízes mais remotas, ao se reportar aos interesses por difundir conhecimentos nos trabalhos do Instituto - originalmente, a Estação - Agrônômico de Campinas (COELHO, 2014, p. 41).

A presente pesquisa identifica que os traços originais de ações públicas movidas pelo Estado brasileiro, no intuito de criar um espaço rural e orientá-lo por uma ordem produtiva, têm origem logo aos primeiros anos de País independente (ROCHE, 1969; RÖLKE 2016), com o planejamento das ações de imigração e de colonização – um nítido conjunto coerente de propostas e de instrumentos de política com o objetivo de exercer domínio territorial e civilizacional, incorporando técnicas e novos métodos de cultivo a partir das imigrações europeias entre os séculos XIX e XX.

Trata-se de uma interpretação encorajada pela leitura a Ramos (2006) em que se evidenciam as similaridades entre os agentes dos serviços de imigração e colonização e os agentes da contemporânea Assistência Técnica e Extensão Rural, no despertar de uma relação de autoridade frente a colonos e agricultores, concorrendo para a constituição de um conjunto de instituições e de escolas cuja contribuição precisa ser compreendida, para oferecer luz, por exemplo, à constatação realizada por Castro (1984) no primeiro relatório analisado em seu trabalho, que em 1949 registrava que “*At the present time the small producers are the forgotten men of Brazilian agriculture*” (JOHN ABBINK, 1949, Apud CASTRO, 1984, p. 320).

São abordagens que impõem uma reflexão sobre a leitura corrente no campo disciplinar da Extensão Rural, segundo a qual tais serviços teriam sido institucionalizados no Brasil – e na América Latina – apenas a partir dos anos 1940, sob a influência norte americana. Pelo que se viu, essa leitura não se sustenta sob os pontos de vista histórico e institucional; tampouco auxilia a empreender um estudo sobre o processo de mudanças em políticas públicas, haja vista que invisibiliza a diversos processos de formação de valores, crenças e perfis de mediadores que interagem na sociedade brasileira.

A literatura acionada sobre a política de imigração e colonização desde 1824 no Brasil independente revela, por exemplo, uma série de discontinuidades nessa política, que fora

conduzida sob influência militar, em descompasso com os interesses das elites rurais representadas nos espaços de formulação de leis. Pode-se apreender que a iminência de fatos que viessem a ser percebidos como ameaças à ordem instalada produzia reações legislativas, ao exemplo dos debates sobre a abolição da escravatura.

Em 1850 foi promulgada a Lei Geral Nº 601, de 18 de setembro, a Lei de Terras, que estabeleceu os termos pelos quais, ‘exceto por interesse da Coroa, apenas pessoas com posses materiais e recursos financeiros poderiam adquirir terras no Brasil’ – instituiu a compra de terras como o único título válido para aquisição. Nesta Lei o império também regulou as possibilidades de colonização por intermédio das Províncias. Entre 1865/67 instituíram-se as novas normas para a concessão de lotes, a crédito, para os projetos de colonização no âmbito do governo imperial. “Tais projetos contemplavam além da terra, a concessão de ferramentas, sementes, cuidados médicos gratuitos durante a fase de instalação; uma recompensa em dinheiro, o ensino primário e o livre exercício de culto religioso” (ROCHE, 1969, p. 101).

A mesma ordem de informações foi encontrada em Rölke (2016), obra que remete à imigração e colonização alemã na província do Espírito Santo, na primeira metade do século XIX, com farta transcrição de documentos que atestam a linha de comunicação entre os agentes de povoamento, os diretores de colônias e os presidentes de províncias para orientação aos serviços de: desmatamento; construção de casas, vilas, estradas e pontes; repasse de ferramentas; registro de débitos, por família imigrante, em cadernetas; apoio a plantios diversificados, assim como no enfrentamento aos nativos; apoio para o tratamento a doenças e oferta de escolas para aprendizagem da língua portuguesa (RÖLKE, 2016).

Abordando aos significados de ‘O poder de domar do fraco’, Ramos (2006) realiza uma análise sobre o papel das políticas de imigração e colonização no interior do processo de formação do Estado nacional brasileiro, identificando o uso de “técnicas de poder na construção da autoridade pública do governo federal e na instituição de mecanismos essenciais de funcionamento do próprio Estado brasileiro”. (RAMOS, 2006, p. 13). Entre as bases de informação para o seu trabalho constam os relatórios produzidos pelos inspetores do povoamento, gerados entre 1908 e 1912 (RAMOS, 2006, p. 105).

Em síntese, Roche (1969), Rölke (2016) e Ramos (2006) fomentam à discussão sobre os temas da emergência e do funcionamento das agências estatais – a funcionalidade do Estado – a partir da figura dos agentes que envidaram à construção de mecanismos de administração pública responsabilizando-se – sem roteiros pré definidos e valendo-se das suas condições de

representação de autoridade para o exercício de um poder tutelar, em nome do Estado brasileiro – pela recepção, orientação e mediação entre imigrantes e a figura de um Estado representado.

São movimentos que promovem a reflexão sobre o que seria a perspectiva de ajuste global/ setorial a influenciar na origem da formação da ciência agrônômica, notadas a presença do Positivismo, Bhering e Maio (2011), e as contribuições do trabalho de Coelho (2014), que aborda às Ciências Agrárias no Brasil, pelo enfoque à Estação Agrônômica de Campinas, fundada em 1887, com destaque ao nome do primeiro diretor da Estação, Franz Wilhelm Dafert, austríaco, formado em química agrícola pela Universidade de Giessen.

Dafert encontrou um país sem tradição de pesquisa efetiva, e o que existia não era reconhecido com muito zelo pelos plantadores de café. Havia alguns manuais sobre essa cultura, os quais baseavam-se nos relatórios de Louis Couty [biólogo e ecologista francês] e de Delden Laëner [alemão, especialista em café]. (...) A estação agrônômica era concebida, por Dafert, como a instituição que deveria responder, com presteza, todas as questões colocadas tanto pelo governo, quanto por grupos, associações ou indivíduos que necessitassem de informações (COLELHO, 2014, p. 42).

Das correlações entre essas informações e a atual pesquisa, contextualizando a Pnater, pode-se destacar: a) O Brasil tem, comparativamente à Europa, uma recente institucionalização do ensino em prática e ciências agrárias; b) os poucos espaços instituídos serviram, nitidamente, aos filhos das elites; c) há fundamentos em se questionar a ideia de ‘modernizar a agricultura’ como algo introduzido apenas na metade dos anos 1940; d) ciências agrárias no Brasil tem sua história feita predominantemente por homens brancos e e) na pesquisa agropecuária, a química se sobrepôs à ecologia.

Ao pesquisar o tema ‘agronomia e poder no Brasil’ Mendonça (1998) lança seu olhar também à Europa e aos Estados Unidos da América, identificando que a partir dos anos 1860, com a fundação dos *Land Grant Colleges*, nos EUA e o reestabelecimento do *Institute Nationale Agronomique*, Paris-França, estruturava-se a materialização da ‘expansão de uma agricultura do tipo capitalista’, inclusive com “a criação de um professorado departamental de agricultura e posteriormente das escolas práticas agrícolas” (MENDONÇA, 1998, p. 20) construindo vários *loci* de trabalho para os futuros egressos dessas escolas, que formavam a um novo corpo de especialistas que também haveria de encontrar um lugar social para exercer sua habilitação em ensinar o melhor método para se fazer a ‘nova agricultura’.

Os agrônomos se constituíram num traço de união entre o dinheiro (a burguesia de negócios) e a terra (a aristocracia) o que explica, em certa medida, algumas características das instituições e do pensamento agrônômico (...) [seu compromisso com o] progresso das ciências aplicadas à agricultura (...) a expansão de uma agricultura de tipo capitalista favoreceu a emergência

desse amplo conjunto de discursos sábios e instituições especiais [atreladas a uma] demanda social (...) da pressão direta de certos grupos de interesse de âmbito restrito ou local, preocupados com a busca de respostas para suas questões imediatas. (MENDONÇA, 1998, pp. 21-22).

Interessantes o trabalho e a crítica da autora, que a partir de pesquisa documental nas seções de protocolo, registro e de arquivos da Esalq/USP e da Ufrj – então designada Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (ESAMV) – identificou alinhamentos político pedagógicos diferenciados para a formação agrônômica, na origem das experiências de formação em ciências agrárias no Brasil, sob distintas orientações: uma, confiante de que a civilização viria a evoluir pelo ensino-aprendizado técnico aplicado; outra, apontando como opção um processo de cooperativização do campo. Uma dicotomia que resultaria de “*habitus* modais diversos” (MENDONÇA, 1998, p. 193).

Desenvolvendo uma leitura e análise sociológica sofisticada a respeito do papel exercido pelas Escolas de contribuir para reproduzir e legitimar as diferenças nas estruturas sociais Mendonça (1998) identificou públicos diferenciados nas duas Casas estudadas, entre os “filhos da classe proprietária rural brasileira (Esalq) e os filhos dos setores médios urbanos do país ESAMV” (MENDONÇA, 1998, p. 194). Cabe ponderar se os setores médios urbanos poderiam ser classificados como “público não pertencente à elite”, sobretudo com o atual reconhecimento à dimensão do contingente da população invisibilizada – para além da marginalizada – nas áreas rurais e nas cidades.

Na primeira metade dos anos 1980 a crítica aos resultados do modelo hegemônico de agricultura já contava com interpretes potentes, tanto nas reflexões sobre os motivos da acelerada degradação de solos em regiões tropicais, ao exemplo de Primavesi (1979), quanto na consolidação dos impactos sociais, seja no êxodo rural, seja na multiplicação de projetos desvinculados dos interesses dos setores menos favorecidos em termos social e econômico concorrendo, por exemplo, para o alerta sobre a necessidade de atualização no currículo da agronomia, que naquela época praticamente não contemplava a observação das ciências humanas.

O que a leitura a Ramos (2006) aponta, desde que fora efetivada no contexto de pesquisa com foco nos fatores limitantes à reprodução social da agricultura familiar e da pesca artesanal, se refere à constituição das escolas de orientação tutelar difusionista que chegaram aos dias atuais, a despeito da crítica que se avolumou tanto pelo estudo às externalidades sociais e ambientais resultantes dos processos de modernização da agricultura, quanto pela crescente influência dos ideais construtivistas nas iniciativas de orientação pedagógico educacionais.

Trata-se de uma possível ponte aos estudos de Geografia agrária (GOLLO, 2015) que propiciaram uma reflexão sobre o papel contemporâneo de um agente da assistência técnica e Extensão Rural, no exercício de um tênue poder de domar do fraco. Em síntese, numa perspectiva construtivista, em uma inserção local, caberia ao agente de Ater observar e dialogar com os componentes da unidade familiar sobre o potencial latente e orientar a aplicação dos múltiplos recursos dos sujeitos interessados em dinamizar seus respectivos territórios; influenciar na reinterpretação, ou mesmo na reformulação de normas, pela reivindicação coerente, justa e determinada, “valendo-se da sabedoria, de percepções e vivências do público assistido para, em conjunto, melhor conceber as intervenções necessárias” (GOLLO, 2015, p. 192).

Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017), que aportam uma densa recuperação do histórico da Extensão Rural no Brasil<sup>3</sup> registram sobre aquele início dos anos 1970 que as mudanças impostas pelo golpe civil militar de 1964 ainda estavam se processando, seja pelas reestruturações institucionais, com o afastamento de representações da sociedade civil das instâncias de gestão; ou pela perda de autonomia de gestão nas esferas estaduais, com a verticalização do sistema; numa reconfiguração das diretrizes das Associações de crédito e assistência rural (Acar), ao nível nacional, em “um processo que teve por contraponto um considerável aumento no repasse de recursos federais ao Sistema brasileiro de Ater” (BERGAMASCO, THOMSON E BORSATTO, 2017, pp. 322-323).

Este momento marcou a transição de metodologias de Ater no discurso institucional, inaugurando o período denominado de difusionismo produtivista, em substituição ao humanismo assistencialista das décadas anteriores. A nova abordagem voltara-se para o aumento da produtividade do trabalho e da terra, ao invés de focada nas condições de vida da família rural (BERGAMASCO, THOMSON e BORSATTO, 2017, p. 323).

Nestes termos, foi se reunindo um amplo conjunto de enfoques na intenção de melhor caracterizar o que seriam os serviços de Extensão Rural, afinal; e assim, entender quais ações caracterizam este subsistema de políticas públicas e qual a sua relevância para a promoção de políticas de desenvolvimento. O Quadro 06 revisita a um texto do saudoso professor Juan Diaz Bordenave (1972), no intuito de melhor comunicar essas questões.

---

<sup>3</sup> Peixoto (2008) a partir de um enfoque normativo também apresenta minuciosa documentação com sua “abordagem histórica da legislação sobre a Extensão Rural”

## Quadro 06 – Um ensaio de comunicação sobre a realidade dos serviços de Ater

<p><b>UM NOVO RUMO PARA A EXTENSÃO NA AMÉRICA LATINA</b></p> <p>Está em moda afirmar que a extensão agrícola fracassou na América Latina. Quando ouço opiniões desse tipo, penso com pena em um extensionista qualquer de nosso país. O extensionista conhecido acaba de regressar do campo ao seu modesto escritório, depois de um dia pesado em que visitou, por péssimos caminhos, dez agricultores; dirigiu uma ou duas reuniões, nas quais fez algumas demonstrações; inseminou com suas próprias mãos meia dezena de vacas, castrou quatro porcos e ajudou um agricultor a levar sua esposa para o hospital. Esgotado, deixa-se cair numa cadeira e, distraidamente folheia uma revista. Uma frase salta aos seus olhos: “a Extensão Agrícola não teve um impacto significativo na América Latina”.</p> <p><b>O problema segundo quem o vive</b></p> <p>É muito provável que o Extensionista concorde com essa afirmação. Ouçamos com imaginação, as razões que ele nos dá:</p> <p>“Em primeiro lugar, eu, sozinho, tenho que atender a uns 1.200 agricultores espalhados em 4 municípios, com um total de 40.000 quilômetros quadrados; é certo que no ano passado veio outro engenheiro agrônomo e dois técnicos agrícolas. Tenho um carro (velho), já é alguma coisa. Mas com todo o esforço que fazemos não conseguimos visitar nem a metade dos agricultores da região e, menos ainda, trabalhar com afinco com os mais decididos.</p> <p>(...), eles vivem tão separados uns dos outros que é muito difícil reuni-los. A maioria está acostumada a trabalhar isoladamente e poucos vêm às reuniões.</p> <p>Em segundo lugar, está a grande diferença entre os grandes e médios agricultores, e entre estes e os agricultores minifundiários e os de subsistência. Não sabemos com quem trabalhar. Os grandes agricultores nos procuram bastante, se bem que com o dinheiro que têm, poderiam contratar seu próprio técnico. Os pequenos, em troca, nos procuram somente para que lhes façamos algum serviço de última hora, por exemplo, salvar-lhes uma vaca de um mau parto, ou ajuda-los a levar para o hospital um filho mordido de cobra. Na verdade, os pequenos agricultores, por mais que queiram progredir, adotando melhores práticas, não têm como. A maioria é de agricultores de subsistência e a única coisa com que se preocupam é em não morrer de fome.</p> <p>Não querem aumentar sua produção. Só querem produzir o necessário para o sustento de cada dia. Por outro lado, a maioria deles trabalha, também, como diarista nas fazendas dos grandes agricultores.</p> <p>Os médios? Deveriam ser nossos clientes principais, mas o que acontece com eles? Classifico-os em dois grupos: os fatalistas e os sonhadores. Os fatalistas não acreditam em mudança e têm um conceito totalmente negativo de tudo que se relaciona com o governo. Acham que a agricultura já teve seu dia de glória, no tempo de seus avós. Os sonhadores acham que sua melhor hora ainda está por vir, e que “se muda a política”, “se os preços melhoram”, “se consigo</p>	<p>um empréstimo bancário” (que não solicitam), “quando meus filhos puderem me ajudar” aí será outra coisa. O difícil é convencer a essa gente que o grande êxito depende de inúmeros sucessos menores e que estes dependem de usar bem a ciência, a técnica e a administração. Não nego que a política, o crédito e outros fatores sejam vitais, mas o que eles esperam é uma mudança que venha de fora, e não do impulso que eles mesmos possam dar.</p> <p>Em terceiro lugar, já que falamos de política e de preços, não penso que nós os extensionistas não saibamos que tudo isso é importante. O que acontece é que pouco podemos fazer nesses campos. Dependemos de terceiros, de quem compreenda o nosso trabalho. Às vezes, nossas recomendações aos agricultores me fazem lembrar os sermões do padre contra o concubinato. Dizemos-lhes que adotem uma prática, porque o serviço nos obriga a fazê-lo, mas sabemos perfeitamente que eles não vão adotá-la porque, para isso, precisam de condições, preços, créditos, mercados, o que não têm. É muito difícil se conseguir fertilizantes, inseticidas, sementes, a preços que possam pagar. Por outro lado, muitas vezes recomendamos práticas que deram bons resultados na Estação Experimental, a 300 quilômetros daqui, mas que, entretanto, não funcionam nesta área. Quando um agricultor me conta que perdeu seu dinheiro por seguir meu conselho, sinto-me mal, como o médico que o doente morreu. (...)</p> <p>É inútil dizer que temos inimigos no local, que se aproveitam de nossas falhas reais, ou imaginárias para atacá-los. Por que? Ainda que sejamos técnicos, na região, somos também uma peça na luta pelo poder e influência. Somos obrigados a nos manter politicamente neutros, em um ambiente dividido em facções, mas que exige que tomemos posição. Não é fácil; não é fácil.</p> <p>E, por último, está o problema de nosso próprio trabalho, de nossos próprios métodos. Não sabemos como entusiasmar, como ensinar, como ter certeza que adotarão seguidamente nossos métodos. Às vezes, penso que se eu soubesse menos de agricultura e mais de pedagogia, seria mais eficaz. Por exemplo, confesso que as reuniões que organizo são monótonas. Sou eu quem fala a maior parte do tempo. Os agricultores escutam e ao final dizem: “muito bonito o que o senhor falou, doutor”. Depois vão para suas casas e não fazem nem 1% do que eu lhes disse.</p> <p>Por todas essas coisas. Sofri quando assisti à última reunião de extensionistas. Vieram técnicos e dirigentes da capital e nos deram conferências sobre desenvolvimento econômico. Foram úteis, porque agora temos uma visão mais ampla e vemos onde o nosso trabalho se enquadra no processo de desenvolvimento, mas, o que me faz sofrer é a distância enorme entre as ideias dos planejadores e a nossa realidade de cada dia, aqui na região. Não só pelos agricultores, que depois de tudo, fazer o que podem dentro de suas condições; mas principalmente pelos maus funcionários das repartições públicas, gerentes de bancos e comerciantes. Toda essa gente não tem ideia do que seja desenvolvimento, e, menos ainda da contribuição do extensionista. Penso, às vezes, que esperam de nós um milagre, no qual só nós devemos acreditar.</p>
--	---

Frente às ponderações apresentadas pelo extensionista imaginado pelo professor Bordenave (1972) fazem-se necessárias algumas contextualizações e reflexões com base na bibliografia acessada e que permite perceber distinções e possibilidades de ajustes entre referenciais globais – ou macrorregionais – e setoriais, em uma política pública.

No ano de 1972, enquanto no Brasil o governo federal criava a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), orientada pela ideia de que a pesquisa era a fonte de conhecimentos que deveriam ser estendidos ao meio rural pela difusão de tecnologias para modernizar a agricultura; a Organização das Nações Unidas (ONU) realizava em Estocolmo/Suécia a Primeira Conferência Mundial sobre o meio ambiente humano<sup>4</sup>, reunindo dirigentes de mais de cem países para debater os impactos das ações humanas sobre o meio ambiente.

As consequências da industrialização na economia global era o ponto controverso e que implicava em diferentes temas correlatos, tais como: as mudanças climáticas, os malefícios dos pesticidas na agricultura, a poluição, o questionamento ao conceito de crescimento econômico sem atentar para a conservação dos recursos naturais; entre outros assuntos que pautaram aos debates que, quase uma década depois, vieram a resultar na instituição de uma Comissão mundial sobre meio ambiente e desenvolvimento, no trabalho que culminou por formular o conceito de desenvolvimento sustentável – na essência do relatório Brundtland, publicado em 1987.

Outra boa fonte de informação a respeito do histórico da Extensão Rural no País foi encontrada em uma publicação do Instituto de Estudos Avançados em Educação, da Fundação Getúlio Vargas e remete aos registros do terceiro Seminário sobre Meio Rural e Educação, realizado em 1981 – disponível na rede mundial de computadores – sob a coordenação de Grzybowski, Calazans e Moreira (1982), o texto reúne a contribuição de autores que permitem compreender os conflitos marcantes àquele período e que concorreram para um movimento que ficou conhecido como o Repensar da Extensão Rural. Trata-se de um conjunto de cinco contribuições – notas com sínteses das abordagens proferidas – no Seminário que teve por tema a Extensão Rural face à problemática da pequena produção no Brasil.

Apreende-se que coube a Romeu Padilha de Figueiredo elaborar um roteiro de contextualização aos trabalhos, a partir de sua experiência e participação nas entidades de coordenação nacional – a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), criada em 1975 – e o

---

<sup>4</sup> Ver mais em: <https://brasil.un.org/pt-br/91223-onu-e-o-meio-ambiente>

norte de sua contribuição foi o de problematizar os desafios e controvérsias frente à demanda por equacionar a problemática da então chamada pequena produção no País.

Sua narrativa, além de apontar a opção do sistema de Ater pelos grandes projetos e polos de modernização, que propiciaram incremento na produção e no consumo de insumos agrícolas, sobretudo pela expansão das fronteiras agrícolas, passa por um breve relato sobre as reivindicações dos pequenos produtores reunidos no III Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, organizado pela Contag, em 1979.

O Diálogo com a Carta dos pequenos produtores, que apontava para a ‘problemática da Extensão Rural no Brasil’ – item 11 da narrativa de Figueiredo, 1982 – ensaiou fazer incorporar nas diretrizes programáticas da Embrater para o período 1980/ 1985, compromissos com: métodos educativos; produção e produtividade de alimentos básicos ao abastecimento interno; ênfase à tecnologia adaptada; atenção ao trabalho com a juventude rural, e um sistema de planejamento participativo, entre outros pontos; e gerou uma reação enérgica por parte do então presidência da empresa, afirmando que “o compromisso da Embrater com a elevação da produtividade do agricultor e do pecuarista tem que ser definitivo e inquestionável, porque não vemos outro argumento que sensibilize melhor às áreas econômicas do governo” (FIGUEIREDO, 1982, p. 10).

Após este relato, o autor apresenta um conjunto de sete questionamentos que deveriam ser considerados para ‘uma próxima experiência do extensionismo no Brasil’. As questões ali colocadas estiveram no cerne do movimento Repensar da Extensão Rural e, por permanecerem atuais, serão reportados mais adiante, após o reconhecimento de outras contribuições presentes no documento em tela.

Divonzir Gusso (1982), representante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), entre outros fatores ressalta às particularidades da formação histórica brasileira e a dinâmica modificação do agro, ao longo do tempo, ao introduzir suas “notas para um debate sobre a formação profissional de trabalhadores assalariados e pequenos produtores rurais” (GUSSO, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 11). O autor se concentra em destacar que tal debate requer clareza sobre os propósitos da educação para o trabalho, sobre a identidade socioeconômica e a posição do trabalhador - seriam assalariados, pequenos produtores, jovens rurais ou administradores?

Oriowaldo Queda, professor do Departamento de ciências sociais da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Esalq), orientou sua contribuição pela lógica da finalidade, no tópico: ‘Extensão Rural para que e para quem serve?’ Ponderando sobre a relação do

incremento da produção e da produtividade com a elevação da qualidade de vida da população rural; complementando que a Extensão Rural precisa “ser entendida como um instrumento, entre vários outros, de que o Estado e as instituições privadas dispõem para facilitar a implementação da política agrícola” (QUEDA, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 17).

Enquanto Gusso (1982) abordava aos requisitos para melhor compreender o processo educativo, Queda (1982) agregava elementos de diagnóstico sobre a Extensão Rural, à época, como a sua maior margem de programação de atendimento a latifúndios e empresas agrícolas do que a minifúndios. Este segundo autor vê como ironia o discurso de que a Embrater “voltaria a se orientar para atender à pequena produção na agricultura” (QUEDA, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 18).

Queda (1982) aporta ainda uma referência a estudo de Graziano da Silva (1980) onde consta que o atendimento pelos serviços de Extensão Rural poderia fazer diferença – naquela época – para elevar o nível de vida de cerca de “15.300.000 pessoas que têm na agricultura sua atividade permanente, entre proprietários, minifundistas, pequenos posseiros, pequenos rendeiros e empregados assalariados” (QUEDA *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 18); uma informação que pode servir de base comparativa para as futuras análises sobre a dimensão do público para os serviços de extensão. O autor faz tal referência para introduzir uma dura provocação crítica.

Na verdade, a preocupação de se elevar o nível de vida daquele contingente da força de trabalho, ocupada na agricultura brasileira, jamais passou de mera declaração de princípio de caráter puramente retórico. É preciso esclarecer se em algum momento, desde sua implementação em 1948, no estado de Minas Gerais, a Extensão Rural esteve realmente comprometida com aquele grupo de pessoas (QUEDA, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 18).

São leituras datadas, mas que auxiliam a perceber que a Pnater foi concebida, e iniciou a ser implementada vinte e um anos depois deste repensar sobre a Extensão Rural – contando mais com a sensibilidade política do que com alguma lei pré institucionalizando ideias – sendo herdeira de um diálogo crítico com um sistema que reage para se manter alinhado ao conjunto mais capitalizado da agropecuária nacional. Queda (1982) também aponta para as diferenças substanciais entre os serviços de cooperativismo, assistência e crédito rural implantados no Brasil a partir dos anos 1940 e o seu proclamado espelho no sistema norte americano.

De forma crítica, Queda (1982) questiona os resultados alcançados pelos serviços de Extensão Rural – mostrando ser plausível a matéria aportada por Bordenave (1972) – e avança

para demonstrar a real mudança promovida pela Extensão Rural através da modernização da agricultura... “com a institucionalização do crédito rural, a partir de 1965, (...) a promoção humana é relegada para um plano secundário. O objetivo [passou] a ser o de aumentar a produção agrícola estimulando a difusão de tecnologia agrícola e gerencial” (QUEDA *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 20).

O material em tela reúne ainda informações sobre outras ideias antigas que foram replicadas na busca de uma melhor estabilidade e estruturação para o sistema nacional de Ater neste século XXI, especialmente na motivação para a criação de um serviço social autônomo, hibridizado pela ideia de uma agência nacional de Ater (Anater) que a pesquisa de campo – que mais adiante será apresentada – revelou tratar-se de um elemento ‘institucionalidade surpresa’ para os mais diversos tipos de mediadores que concorreram para sua criação.

Por ora, com foco nos registros deste 3º Seminário sobre o meio rural e educação, José de Souza (1982), representante do Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (Senar), abordou o tema pela lógica da preparação da mão de obra – termo comum para a época – nas reflexões de um gestor que tinha por tarefa compreender e atender ...

... as exigências de qualificação profissional requeridas pelo mercado de trabalho e pelo sistema de produção (...) [para] preparar o indivíduo para o emprego, para o exercício de uma ocupação, ou de um posto de trabalho, para a realização de uma atividade produtiva (SOUZA, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 36).

O Senar foi criado pelo governo federal em 1976 agregando-se às organizações componentes do Sistema S, que o autor retrata como instrumentos de formação profissional aplicados à indústria (Senai) e ao comércio (Senac) e que foram instituídos na década de 1940 por uma ‘combinação de iniciativas’ entre o governo federal e o empresariado nacional. O início de suas atividades se fez pela “celebração de convênios de cooperação técnico-financeira com entidades públicas e privadas que se habilitaram para tal fim” (SOUZA, 1982, p. 37).

A leitura gradual à resenha evolui do reconhecer a existência de um serviço voltado à formação do trabalhador rural, para atender às exigências do mercado de trabalho e que teria alguma finalidade distinta da Extensão Rural. Mas qual seria essa diferença entre os serviços das redes Senar e Embrater? Ou, nas palavras de Souza (1982), qual seria o divisor de águas entre a formação profissional rural e a Extensão Rural?

À Extensão Rural cabe fazer a difusão de tecnologia agropecuária e gerencial. À formação profissional rural cabe fazer a preparação da mão de obra para uma tecnologia já existente ou, (...) recomendada para aquela situação

concreta em que se encontram produtores e trabalhadores. (SOUZA, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 38).

O próprio Souza (1982) reconhece que a tentativa de distinção entre os serviços é tarefa de difícil materialização, tanto pelo que chama de atender a mesma clientela, – ao tratar do perfil do público – quanto pela natureza da formação de pessoas para o uso de recursos tecnológicos ser um processo que também envolve aspectos de introdução à nova tecnologia apresentada. Essa reflexão desemboca na questão do conhecimento, embora que restrita aos processos de aprendizado entre o saber fazer e o como fazer, sem abordar a dimensão do ‘por que fazer?’ – como inspira a pensar a Professora Ana Maria Primavesi (1979).

Cabe, por fim, verificar ‘as questões lançadas como sementes (...) de luzes e caminhos’, por Figueiredo (1982), ao abrir o debate no referido Seminário. Em síntese:

1) problematiza a opção preferencial pelos pequenos e médios, no contexto de projetos estruturados para atender ao grande capital, fonte do progresso técnico da agricultura; 2) relaciona o trabalhar com a juventude rural e a necessidade de terra para que se estabeleçam; 3) aponta a encruzilhada tecnológica, no financiamento, nos resultados, no impactos e nas opções do Sistema de Ater na condução de seus projetos e polos de difusão tecnológica; 4) problematiza a formação de novas lideranças em contextos em que não há autonomia; 5) questiona a estratégia de unidades demonstrativas e de concursos de produtividade; 6) interpela sobre a intenção de fortalecer as organizações de produtores – elas terão suas autonomias respeitadas? e 7) Sobre o planejamento participativo... reflete se envolver a clientela é para decidir, ou para legitimar o decidido? (FIGUEIREDO, *in*: GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982, p. 10).

Um estudo longitudinal que evidencia haver um acúmulo preliminar à Pnater. Um acúmulo concorrente a forças políticas que – torna-se inevitável constatar – mantiveram mais afinidade com ideias e arranjos institucionais de um passado autoritário, do que com o texto que saiu consagrado do processo de concepção da atual política nacional de Ater (BRASIL, 2004a) na continuidade de um projeto democratizante que seguiu agregando ideias que, em grande parte, foram institucionalizadas nos termos da Lei de Ater (BRASIL, 2010).

## 1.2 A Ater após a redemocratização brasileira

Se os anos 1980 propiciaram uma conjuntura favorável para o processo de redemocratização no Brasil e na América Latina, verifica-se em Dagnino (2004) que as forças políticas que emergiram ao fim do período autoritário chegaram ao início dos anos 2000 pautando-se por dois projetos de sociedade com características e implicações profundamente divergentes, mas que tinham em comum o incentivo à participação social.

De início a autora dialoga com um diagnóstico de totalitarismo neoliberal, ao qual o País estaria entregue, e argumenta que mais útil de que alcançar um rótulo para a situação seria perceber que o processo democrático é feito por disputas políticas e, portanto, seria necessário pôr em foco a disputa simbólica, e política, que estaria se realizando entre esses dois projetos, aos quais nomina de Projeto democratizante, que se forjou na luta contra a ditadura e o Projeto neoliberal, sob a influência da economia global, que ascendeu no Brasil com a eleição de Fernando Collor, em 1989.

O argumento central de Dagnino (2004) é que as diferenças entre os dois projetos estariam sendo camufladas por meio de uma crise discursiva, em meio à consolidação do ideário neoliberal. A autora se refere à homogeneização do vocabulário adotado pelas diferentes correntes políticas; ao deslocamento semântico de ideias e conceitos, que obscurecem às diferenças entre os ideais de sociedade que cada projeto almeja, havendo a necessidade de revelar suas respectivas características e implicações nas representações democráticas refletidas nas noções de sociedade civil, de participação e de cidadania.

O projeto civil militar autoritário jazia derrotado de tal forma que fora incluído na análise da autora apenas para fazer menção ao regime ditatorial superado e ao fato de ter sido pelo confronto a tal projeto que se fortalecera o projeto democratizante que, àquela época, perdia espaço para o projeto neoliberal; sendo estes dois últimos antagônicos, mas que confluíam pelo interesse de promover, ou requisitar, “uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 142).

O que ocorre no País a partir do golpe de 2016 é o regresso da corrente política civil militar autoritária ao cenário público de representação social, apontando a importância dos estudos de fóruns, arenas e coalizões em política pública, bem como para a relevância dos estudos sobre a semiose e os processos de construção de significados, na aglutinação de forças políticas; sobretudo após a supressão dos espaços de participação da sociedade civil ao nível federal – em 2019 – fazendo notar que a outrora confluência perversa, pode assumir nuances

de confluência redentora se, ao menos parcialmente, lograr afastar o autoritarismo instalado nos poderes da república brasileira.

Como visto, o movimento Repensar a Extensão Rural promovido na primeira metade da década de 1980 só pode vir a ter consequência mais concreta, na orientação formal aos serviços de Ater, a partir da chamada Nova República, em 1985, quando pela primeira vez se realizou o Plano nacional para a reforma agrária (PNRA), previsto como instrumento no Estatuto da Terra (BRASIL, 1964). Entre outras medidas o 1º PNRA instituiu o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera).

Tais instrumentos propiciaram a articulação entre a Embrater, que passou a ser presidida por Romeu Padilha, e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), inspirando uma onda nacional de contratação por concursos públicos realizados pelas empresas estaduais de Ater para atuação neste setor da Extensão Rural. Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017) referem-se a tal período como “a primeira tentativa de ruptura com as orientações de uma Ater exclusivamente voltada aos interesses do capital” (BERGAMASCO, THOMSON e BORSATTO, 2017, p. 338).

Por sua vez, Dagnino (2004) relaciona a dinâmica da construção democrática dos anos 1980 a uma conjuntura favorável, que se fez ecoar pelas dimensões social, ambiental, cultural e tecnológica, para além da dimensão política; podendo ser parcialmente traduzida pelas quatro edições de Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa (EBAA’s), que marcaram o debate sociotécnico nessa década; ou pela promulgação da Constituição Federal de 1988; ou ainda pela aprovação da Lei de Agrotóxicos, em 1989, como exemplos de espaços e cenários político-institucionais que também tensionaram as orientações normativas dirigidas aos serviços de Ater, na retomada do processo democrático pela sociedade brasileira.

Revisitar todo esse histórico aponta para a vitalidade de uma questão que foi várias vezes partilhada com os participantes desta pesquisa, ao longo das entrevistas realizadas, e que remete às condições necessárias para se ter uma ideia institucionalizada em matéria de política pública haja visto que, no caso do Brasil – e de outros Países da América Latina, ao exemplo do México (LECUYER, 2018) – a incorporação de ideias em textos de Lei, e mesmo quando incorporadas à Carta Magna do País, não necessariamente resultam em efetiva e imediata ação do Estado.

Na mesma década de 1980 cresceu a organização do terceiro setor, na abrangência de um amplo leque de organizações não estatais, muitas das quais agregando cidadãos e cidadãos repatriados a partir da anistia política de 1979, com destaque às contribuições da Rede de Projetos e Tecnologias Alternativas, que trouxe uma oxigenação ao repensar da Extensão Rural,

tanto pela atuação dirigida a públicos historicamente marginalizados e não atendidos pela Ater estatal, quanto pela valorização do conhecimento e das realidades locais na concepção, execução e avaliação de projetos, noutra perspectiva tecnológica.

Esta ampla rede de ONGs participou ativamente dos espaços paralelos da segunda Conferência da ONU sobre o meio ambiente e o desenvolvimento – a Eco 92 – no Rio de Janeiro, de onde saiu consagrado o conceito de desenvolvimento sustentável, a despeito de toda a sua ambiguidade e dos pontos questionáveis que os interesses da economia industrial lhe conseguiram imputar.

Por outro lado, a violência no campo se aguçava em resposta à retomada da pauta da reforma agrária, ação programada por Tancredo Neves e assumida pelo governo de José Sarney, que nomeara para Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário o progressista político pernambucano Marcos Freire<sup>5</sup>, que acabou vitimado pela explosão da aeronave em que viajava em setembro de 1987, juntamente com o presidente do Incra, José Eduardo Raduan e assessores.

A criação da União Democrática Ruralista (UDR) em reação à retomada da pauta da reforma agrária pelo primeiro governo civil após a ditadura militar – e não antes, apesar dos mais de vinte anos de existência do Estatuto da Terra – pesa como evidência de que na referência da política brasileira, mais do que constar em lei, o que institucionaliza e faz temer às ideias é a vontade e a conjugação de forças políticas, mesmo que de forma efêmera.

A Constituição Federal, em seu Título VII da Ordem Econômica e Financeira, registra em seu Capítulo III as diretrizes para a política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, termos que reconhecem que a função social para o imóvel rural é ...

(...) cumprida quando a propriedade (...) atende simultaneamente (...) o aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; as disposições que regulam as relações de trabalho e favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988, Art. 186).

A política agrícola é abordada no Artigo 187, vinculando seu planejamento e execução à participação efetiva dos setores interessados, iniciando pelos produtores e trabalhadores rurais; constando a Assistência Técnica e Extensão Rural, os instrumentos creditícios e o incentivo à pesquisa e à tecnologia como componentes do planejamento preconizado, não restando espaço a dúvidas de que estes são, ou deveriam ser, temas institucionalizados pelo Estado brasileiro.

---

<sup>5</sup> A TV Senado realizou um documentário sobre a vida do político Marcos Freire, que pode ser acessada no Link: <https://www.youtube.com/watch?v=7cvJXblkcVQ>

O diálogo com os participantes da pesquisa que vivenciaram tal época, assim como a recuperação do histórico da Embrater propiciada por Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017) revelam a tensão, entre o executivo e o legislativo, em torno do propósito de enxugamento do Estado, de forma que logo após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o governo federal decretou a dissolução da Embrater e a extinção do MIRAD. No caso da Embrater a sociedade civil, em articulação com as representações legislativas, conseguiu reverter sua extinção, mas por curto prazo.

No livro ‘A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital’ Fonseca (1985) oferece ao leitor uma obra clássica, que emerge da ideia de pesquisa sobre a educação rural; do encontro com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do estado de Goiás, em 1978, e da inquietação provocada por uma frase em um material da então incipiente Embrater: “A Embrater caracteriza a sua ação como eminentemente educativa” (FONSECA, 1985, p. 23).

A curiosidade da autora sobre qual seria essa ação educativa a levou ao desenvolvimento de sua dissertação de mestrado, que alguns anos depois resultou no livro acima referenciado. Sobre a relação da Extensão Rural com o ambiente agrário assistido pelas empresas coordenadas pela Embrater – legado da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar) – no período estudado pela autora, encontra-se:

(...) o trabalho era realizado com um público caracterizado em três estratos: a) produtores de alta renda; b) produtores de média renda; c) produtores de baixa renda, sendo que para todos aparecia a estratégia transferência de tecnologia, mas a estratégia educação só aparecia para os últimos” (...) Estes, os pequenos proprietários, parceiros ou arrendatários e membros assalariados da força de trabalho permanentes ou eventuais (FONSECA, 1985, p. 23).

Neste subtópico, em diálogo também com outras obras de referência, busca-se relacionar as mudanças nas orientações aos serviços de Extensão Rural com os contextos da estrutura agrária, conforme evidenciado no trecho acima, que aborda a distinção do apoio pela Extensão Rural em função do nível de renda na unidade assistida.

Nota-se que a caracterização do público no contexto da Embrater engloba as categorias de não proprietários, como arrendatários e meeiros – embora que a política de concessão de crédito implique sempre a análise de garantias ao sistema financeiro e análises sobre a capacidade de pagamento. Trata-se de uma mudança aos termos que a autora encontra e analisa nos materiais da Abcar, cujo foco central estava nos pequenos e médios proprietários de terra. Tal mudança resulta também de uma incorporação de ideias oriundas das reivindicações das

organizações dos trabalhadores rurais, que foram contidas pelo Golpe de 1964<sup>6</sup> e, de alguma forma, precisavam constar como em vias de ser atendidas, um possível fator explicativo à promulgação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/ de 30/11/1964).

Esta passagem novamente faz acionar às leituras de Santos B. (2007) ao tentar compreender a defasagem que há na modernidade ocidental ao eleger um campo relevante para a realidade, em detrimento ao que seria invisibilizado pelo paradigma civilizacional vigente, fundado na “tensão entre a dicotomia regulação / emancipação sociais, presente nas sociedades metropolitanas, e a dicotomia apropriação / violência, que permanece nos territórios coloniais, tensão sustentada pelas versões hegemônicas do pensamento moderno ocidental” (SANTOS B., 2007, p. 72).

Fonseca (1985) reúne contribuições sobre a institucionalização da ideia de modernizar a agricultura brasileira, pela replicação de uma experiência norte americana configurando, como se pode apreender, uma evidência sobre a possibilidade de análise dessa política pública pela evolução de um enfoque referencial global-setorial; gerando mecanismos para neutralizar a organização da classe trabalhadora, tornando visíveis os fóruns e as coalizões pró um mundo empresarial, entre elites rurais e elites urbano-industriais, em contra ponto a então crescente organização dos movimentos camponeses para o alcance de seus objetivos na luta pela terra e/ou pelo reconhecimento de seus territórios.

Em adiantado trecho no capítulo que trata da estruturação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar) Fonseca (1985) compila de um relatório da Acar-MG a descrição sobre a ‘concepção de homem rural adotada pela prática extensionista’ e infere uma compreensão que exemplifica às reflexões de Santos (2007) tratadas acima.

O homem rural de índole retraída e desconfiado, isolado em seu ambiente pela falta de meios de comunicação e de interesses comunitários, tem vivido à margem do progresso agrícola. (...) No entanto, o homem rural quer progredir, melhorar de vida, alcançar um padrão de vida digno – apenas não sabe como fazê-lo. Há a necessidade de substituir a maneira tradicional, porém primitiva, da família rural viver e trabalhar por métodos modernos e práticos (...) usualmente o agricultor nada sabe sobre as condições de mercado e igualmente desconhece os meios de reduzir ao mínimo os efeitos dos azares climatológicos. Em muitos casos, seu lucro é tão pequeno que ele não pode introduzir melhoramentos na propriedade e no lar (...) (MINAS GERAIS, Acar. Relatório 1954/1955 *apud* FONSECA, 1985, p. 92).

---

<sup>6</sup> O tema Conflitos por terra e repressão no campo, pode ser apreendido a partir do estado do Rio de Janeiro pelos estudos do Núcleo de Pesquisa e Documentação movimentos sociais no campo – CPDA/UFRRJ, Relatório final, (2015) coordenado por Leonilde Servolo de Medeiros, tendo por recorte temporal o período de 1946-1988.

A seguir, a análise da autora sobre o trecho transcrito...

Esta é uma visão coerente com as teorias subjacentes ao modelo difusionista-inovador que por postura de análise não considera como óbvio o fato de que tais populações são realmente subnutridas por um desfavorável arranjo econômico, isto é, em função de estruturas produtivas cuja lógica interna demanda sua exploração, mas sim que o baixo nível econômico decorre de atraso cultural em que vivem estas populações carentes, indefesas e desarticuladas. (...) o discurso dissimulava as causas e os efeitos reais da questão (...) a existência das contradições inerentes à sociedade capitalista; ocultava a origem da divisão social e justificava a dominação no campo sob a aparência de que a exploração ou a subvida do agricultor brasileiro se deviam não a fatores histórico-estruturais específicos da formação a que pertencia, mas sim a sua ignorância e marginalidade das conquistas técnico-científicas da sociedade urbano-industrial (FONSECA, 1985, p. 94).

Fonseca (1985) demonstra ao longo do seu trabalho como que as mudanças propostas para o campo, no sentido de fundar um espírito empresarial no negócio agrícola, concorreram para um verdadeiro processo de expropriação, em um paradigma dicotômico a exemplo do que Santos B. (2007) reconhece ser preponderante nos territórios coloniais, pautado pelo paradigma da “apropriação/ violência” (SANTOS B., 2007, p. 72).

Em 1990 iniciou-se o governo Collor e a nova composição de forças entre os poderes executivo e legislativo favoreceu a ascensão do neoliberalismo. “A Embrater é [novamente] extinta por decreto e todo seu acervo técnico e patrimônio (...) transferido à Embrapa” (BERGAMASCO, THOMSON E BORSATTO, 2017, p. 328).

Para além desses registros citados, em diálogo com o informante/ participante nº 17 – atual professor de Extensão Rural, após longa carreira como agente, gestor e consultor de Ater em Minas Gerais, Brasília e no exterior – um profissional que atuou no processo de liquidação da Embrater, inclusive no repasse de patrimônio à Embrapa, a presente pesquisa apurou que entre os ativos repassados havia em execução um projeto financiado por empréstimo do Banco Mundial, com recursos na ordem de US\$ 30 milhões, que sintetizava o interesse da Embrapa em assimilar à Embrater.

Entre 1988 e 1990 eu fui coordenador do planejamento da Embrater. Toda a equipe fora, inicialmente, deslocada para a Embrapa; (...) que queria apenas demonstrar interesse na Extensão Rural, mas logo-logo o Murilo Flores foi deslocado para o Ministério da Agricultura e levou os remanescentes da Embrater (Participante nº 17, março de 2022).

Uma conversa de ordem intrinsecamente pessoal, mas potencializadora de um desabafo: ‘E eu falo isso em aula! Falo, porque não é possível que isso vá morrer comigo. As coisas que eu vi ...’

(...) quando a Embrater foi extinta eu tinha um empréstimo do Banco Mundial sob minha responsabilidade pessoal; então foi isso que a Embrapa queria. A Extensão Rural passou a ser uma atividade da Embrapa justamente por conta desse dinheiro... que era trinta milhões de dólares. Depois que eles puseram a mão nesse dinheiro eles cuspiram o pessoal e o Murilo junto (Participante nº 17, março de 2022).

Os trechos acima e a entrevista aportam boas considerações para entender a dinâmica da constituição de fóruns, arenas e coalizões em uma política pública, tanto nas referências ao movimento agroecológico e à organização ruralista contra a reforma agrária, quanto nos elementos sobre a divisão do quadro técnico operacional no interior da Embrater, no período em que a gestão de Romeu Padilha incorporou às ideias do ‘humanismo crítico’ gerando novas diretrizes para a empresa.

No início dos anos 1990 a realização da Eco 92 e a consolidação da leitura de que os projetos instalados de cima para baixo tendem a gerar *elefantes brancos*, obras incompreendidas pelos seus alegados futuros usuários – ou beneficiários – foram contribuições que geraram a valorização das abordagens sustentáveis e participativas, revitalizando aos debates sobre a assistência técnica e Extensão Rural numa confluência que ganhou novo fôlego a partir dos estudos da FAO sobre o significado e a expressão da agricultura familiar no contexto da pequena produção, historicamente apartada do acesso a linhas de crédito, quando eram atendidas pelos serviços de assistência rural.

Com o Participante nº 17 pode-se apurar que a Equipe que fora transferida da Embrater para a Embrapa, e depois para o Ministério da Agricultura, vinha se dedicando à formulação da proposta de uma linha de crédito rural para a pequena produção quando uma confluência de episódios – listados a seguir – viabilizou a formulação normativa para instituir o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), entre 1995/96, programa que operou por quase dez anos, sem que houvesse uma Lei específica.

Entre os episódios confluentes pode-se listar: 1) os estudos FAO/Incrá – no início dos anos 1990 – revelando a dinâmica e as diferentes tipologias da agricultura familiar; 2) a intensificação da reivindicação por visibilidade e por apoio para a produção nos estabelecimentos agropecuários de pequena área e nos lotes instituídos pela reforma agrária, 3) a exacerbação dos atos de violência contra trabalhadores que reivindicavam terras e condições

para trabalho, alcançando repercussão internacional e 4) As reivindicações do Grito da Terra Brasil, sob organização das representações sindicais das trabalhadoras e trabalhadores rurais.

Os fóruns de formulação de política pública no tema da assistência técnica e Extensão Rural voltaram a se reunir em uma sequência de eventos que ficou conhecida como o Seminário, seguido pelo workshop de Ater, em 1997; realizado em Brasília, foi coordenado conjuntamente pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), pela Federação das Associações de servidores nas empresas públicas de Extensão Rural (Faser) e pela Associação brasileira de presidentes das Empresas estaduais de Ater (Asbraer). As propostas ali assumidas em nome de uma Ater pública, gratuita e dirigida exclusivamente para a agricultura familiar geraram um documento que foi precursor da Pnater, que viria a se tornar viável a partir de 2003.

No Quadro 07 se recupera e se adapta uma seleção dos termos de diagnóstico que refletem as demandas para a coordenação dos serviços de Ater, presentes no documento.

#### **Quadro 07 – Elementos de diagnóstico sobre a coordenação da Ater captados no Workshop e Seminário de 1997**

<p>Com raras exceções, nos estados e nos municípios, não havia mecanismos de captação de recursos para financiar os serviços de Ater. Os estados respondiam por cerca de 80% dos recursos; a contribuição federal situava-se na ordem de 10% e dos municípios na faixa de 5%. As taxas de Ater em contratos de Crédito Rural complementavam a este quadro.</p> <p>A participação dos agricultores nos espaços de gestão da Ater se caracterizava como minoritária e apenas como legitimadora das decisões técnico-políticas encaminhadas pelo corpo técnico administrativo das empresas de Ater.</p> <p>Sobre a contratação e alocação de pessoal, desde o final da década de 1980 não foram realizados mais concursos públicos; em alguns estados da federação se adotou a estratégia da fusão de órgãos, prejudicando o desempenho da função extensionista.</p> <p>Nem agricultores, nem extensionistas participavam nos processos de contratação e de alocação de pessoal; ações que ficavam a cargo dos governos de estado ou das diretorias das empresas. Sequer as gestões municipais influenciavam nesse processo. Em poucos estados os Conselhos das empresas exerciam pressão nesse sentido.</p> <p>Quanto ao planejamento e os planos de trabalho, aos níveis federal e estadual, era um recurso quase que inexistente; nos municípios havia uma movimentação nesse sentido em função da novidade da criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural; que demandavam pelos planos de desenvolvimento rural.</p>	<p>Havia pouco nível de interação entre os entes federativos, no contexto de intercâmbio de informações, uma realidade que se mostrava limitante no processo de planejamento local. Isso gerava uma dependência das orientações advindas dos estados e do nível federal.</p> <p>Em nível estadual e federal os Conselhos eram reconhecidos pelo seu caráter burocrático, cartorial e pelo planejamento de cima para baixo; ao exemplo do Pronaf, os Conselhos Municipais atendiam às orientações que vinham, em cadeia, das instâncias superiores. Com uma participação minoritária, os agricultores também não tinham voz na definição do planejamento.</p> <p>Na sua grande maioria os planos de governo eram elaborados sem a participação dos agricultores, portanto, sem o conhecimento da realidade rural.</p> <p>Os extensionistas elaboravam os planos seguindo as determinações superiores; no diagnóstico detectou-se que apenas em quatro estados ocorreram participações das ONG's de forma pontual e localizada.</p> <p>Sobre a avaliação dos trabalhos essa ocorria apenas de forma quantitativa, baseada nas metas estabelecidas para os programas, sem a participação efetiva dos agricultores nas avaliações formais. A participação dos extensionistas ficava restrita aos relatórios internos.</p> <p>Marcadas pela centralização dos governos estaduais as avaliações eram meramente quantitativas e buscavam resultados políticos.</p>
---	---

Fonte: adaptado de (ASBRAER, CONTAG e FASER, 1997, pp. 23-26)

Em Asbraer, Contag, Faser (1997), o item ‘Situação atual da Ater’ esboça um diagnóstico em quatro tópicos, a saber: a) mobilização e alocação de recursos financeiros; b) contratação e alocação de pessoal; c) planejamento – planos de trabalho e d) avaliação dos trabalhos. O que se apreende é que nessa época a fonte majoritária dos recursos para a Ater saia dos governos estaduais – na ordem de 80% – logo, eram estes os fóruns de comunicação política, também compostos pela direção técnico e política das Emateres, que assumiam a centralidade na coordenação do subsistema, mal dialogando com agricultores, corpo técnico e gestores municipais, num contexto fragmentado.

Os registros dos eventos Seminário e o Workshop nacional de Ater, de 1997, ressaltam o envolvimento de milhares de participantes, em todas as unidades da Federação, para alcançar o referido diagnóstico sobre a situação dos serviços de Ater e formular uma Proposta na qual se apresentava as bases da reivindicação de um novo modelo institucional para a Ater, incluindo-se um sistema de gestão participativa.

O resultado desta sequência de eventos também serviu de inspiração à reativação do binômio Crédito – Extensão Rural, na figura do Programa Procera Lumiar para assentamentos de reforma agrária (BRASIL, 1997). Programa assumido pelo Incra, em todas as suas Superintendências Regionais, entre os anos 1997 e 2000 e que operou pela triangulação entre as Associações ou Cooperativas de assentados pela reforma agrária, que formalizavam convênios, ou contratos, celebrados diretamente com as empresas ou organizações terceirizadas e que eram pagas pelo Incra para prestar os serviços de Ater.

O Procera Lumiar pode ser considerado como um ensaio nacional para a retomada dos serviços de Ater, e contou com ricos processos de capacitação de técnicos, de supervisão interinstitucional dos trabalhos de campo, envolvendo além do Incra, organizações sociais e representantes de campos disciplinares da academia, afins aos temas da reforma agrária e do desenvolvimento rural.

Os trabalhos de Ater nesse serviço eram amplamente diversificados e atuantes pelas dimensões social, ambiental e econômica. A equipe que atendeu ao projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares, em Campos dos Goytacazes-RJ, por exemplo, foi composta a partir de um programa de formação e capacitação imersa, realizada por agentes do PNUD, contemplando a elaboração de um Plano de Ação Inicial e as orientações para realização de um Diagnóstico Rural Participativo.

A formulação de um Plano de Desenvolvimento para o Assentamento, por sua vez, ocorreu sob orientação do Convênio FAO/Incra, exemplificando-se os instrumentos que

subsidiaram a elaboração dos projetos de crédito rural ao amparo do Pronaf para 506 famílias agregadas no maior assentamento do estado do Rio de Janeiro, distribuídas em lotes de 10 a 12 hectares para cada família assentada, em uma área total de 8.004 hectares, de onde também foram retiradas as áreas de preservação permanente e de reserva legal, na plena observação da legislação ambiental – informações acionadas como exemplos da pauta assumida pelos serviços de extensão rural no âmbito do projeto Lumiar de Ater.

Esses procedimentos de Ater para a reforma agrária se replicaram por todo o País, servindo de caminho para o acesso ao crédito rural orientado, para as famílias assentadas, no período de migração, ou redução, do Procefa à linha Pronaf A que iniciou a operar em 1998. O projeto Lumiar foi extinto ao nível nacional em abril do ano 2000, após campanha de denúncias – infundadas – associadas à captação de recursos do Pronaf em favor da organização dos trabalhadores rurais sem terra. Gerou-se uma nova descontinuidade, o que faz refletir sobre os padrões de similaridade na repetição das deflagrações e interrupções de ações neste campo das políticas públicas.

### **1.3 A Política nacional de Ater de 2003 a 2022**

Até aqui foram tratadas as informações e contextos referentes à primeira coluna do Quadro 05 – com o esboço de distinção entre as fases/ períodos da Pnater, à Pág. 39 – no intuito de evidenciar que tais acontecimentos preliminares foram determinantes para o processo de institucionalização das ideias que deram vez aos princípios assumidos pelos protagonistas na concepção do documento original da Pnater (BRASIL, 2004a).

A fase de 2003 a 2004, de concepção da Pnater, pode ser melhor compreendida pela determinação política dos gestores da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e do Departamento de Ater (Dater) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>7</sup> em estabelecer uma nova missão para os serviços de Ater e, para tanto, rearticular forças a partir da reinstituição de um sistema de coordenação nacional para esses serviços.

O diálogo com os informantes / participantes da pesquisa de número 01, 06 e 14 – vide Quadro 04, na seção procedimentos metodológicos – são os que mais diretamente contribuíram para iluminar os bastidores dessa concepção, havendo em comum o reconhecimento à perseverança e ao papel de mediação desempenhado pelo saudoso professor Francisco Caporal – Engenheiro agrônomo; extensionista rural, que entre 1998 e 2002 fora diretor técnico da

---

<sup>7</sup> Para melhor compreender a trajetória e a estrutura institucional do MDA, numa abordagem sobre as suas capacidades estatais, vide Medeiros e Grisa (2019).

Emater/RS e que exercera a função de coordenador geral da Ater no primeiro ciclo de gestão do Dater, após sua incorporação à SAF/ MDA, pelo Decreto 4.739/2003.

Sobre os primeiros passos na implementação da Pnater Caporal (2005) deixou registradas suas expectativas e visões sobre obstáculos e desafios para o que seria a missão de “participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável” (CAPORAL, 2005, p. 1) dando ciência de que, desde o início, a concepção da Pnater se fez numa ampla sequência de consultas, audiências, seminários e conferências – referenciando na ordem de cem entidades e de quinhentas pessoas que concorreram para a formulação do documento Política nacional de assistência técnica e Extensão Rural – (BRASIL, 2004a).

Neste referido documento, em diálogo com a missão dirigida à Pnater, as ideias que são assumidas como em institucionalização se traduzem pelo conjunto dos Princípios que mudariam o perfil da Ater a ser publicamente fomentada no País, sobretudo pelo seu direcionamento exclusivo para atender à agricultura familiar e suas organizações, pela adoção de metodologias participativas e educativas que, em si, incidem sobre, e invertem a, a lógica de construção na tomada de decisões – de descendente para ascendente – com maior expressão na admissão de instâncias de controle social na implementação e na avaliação dos serviços prestados.

Como é possível observar, o estabelecimento desta missão e destes princípios supõe uma mudança de rumos com respeito às práticas difusionistas, que marcaram a história da Extensão Rural convencional. A teoria da difusão de inovações (...) não perde sua vigência, [porém] deve deixar de ser usada na perspectiva da persuasão, da educação bancária, da alienação (...) da *pseudo* superioridade do conhecimento científico sobre o saber popular, para dar lugar a novas formas e novos conteúdos desta intervenção (CAPORAL, 2005, p. 2).

Para Caporal (2005) esta mudança seria percebida na dimensão pedagógica pela substituição da ideia de difundir, pela ideia de disponibilizar conhecimentos; na dimensão tecnológica, o autor reconhece a inadequação da ideia de atuar pela recomendação de pacotes tecnológicos, frente ao interesse de promover ideais de sustentabilidade e melhores condições de vida às gerações futuras, reconhecendo às externalidades sociais e ambientais das ações promovidas nas décadas do desenvolvimentismo.

Para o participante nº 1 – Protagonista e consultor nos temas da agricultura familiar e da agroecologia – Caporal surpreendeu à equipe de gestores do Dater com uma proposta inovadora, pois se traduzia em uma ideia de “Extensão Rural agroecológica” (CAPORAL, 2005, p. 3). “Ele era o coordenador do Dater que tinha o cacife de ter experimentado essa linha

de Ater à frente de uma empresa estadual de Ater e realizou um Seminário de concepção da Pnater antes de que o Condraf existisse” (Participante nº 1, setembro de 2021). Porém, na hora de aplicar a política escrita é o gestor que tem a força e o que ocorrera na gestão da Pnater foi uma disputa entre leituras do serviço público: uma função do Estado, para uns; uma lógica corporativista, para outros – arremata o Participante nº 1.

Para o participante nº 6 – Agente e gestor de uma empresa estadual de Ater, que esteve à frente do Dater e da Asbraer nos processos de formulação e de implementação da Pnater – a palavra que melhor caracteriza o que se passava no ambiente interno durante a concepção da Pnater é ‘embate’. Informa que a coordenação do Dater, como fórum na concepção da Pnater, reunia cinco profissionais com trajetórias próprias por diferentes empresas estaduais de Ater – Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais – e relata:

“Foi embate o que nós tivemos no ambiente interno de governo e que pouquíssimas pessoas conhecem (...) No primeiro semestre de 2003 nós fomos atrás de escutar o Romeu Padilha, abrindo aí um processo (...) um princípio de formulação da Pnater era a participação (...) a participação é um exercício de paciência. (Participante nº 6, outubro/2021).

Segundo o Participante nº 6, em março de 2003 o Secretário da agricultura familiar Valter Bianchini apresentou aos cinco coordenadores do Dater a missão de reconstruir o sistema de extensão, o que lhes demandaria por uma estratégia de ação e por reforços na equipe. Mencionou ainda que a equipe elegeu um texto de referência... uma menção que ilustrou a condição pela qual documentos também foram entendidos como mediadores na análise efetivada, por estabelecerem um elo entre distintos momentos políticos.

O texto de referência da Pnater que nós utilizamos foi o documento do Workshop de 1997. (...) Além do documento do Workshop, nós pegamos os textos da agroecologia, o Caporal já militava, ele já tinha feito o doutorado nessa área; aí chamamos o Romeu Padilha e inicialmente, antes de montar as estratégias, nós montamos um conjunto de entrevistas (Participante nº 6, outubro/2021).

Por sua vez, o participante nº 14 – professor de Extensão Rural, que foi agente e diretor técnico de empresa estadual de Ater; atuou na coordenação do Dater por cerca de dois anos dedicando-se à formação de agentes de Ater – ressaltou que para a Pnater a experiência do Caporal, na Emater Rio Grande do Sul, viabilizou agregar parâmetros de uma nova composição tecnológica para a Extensão Rural, baseada nos princípios da agroecologia, com uma composição metodológica pautada pela participação, entre os elementos que nortearam o processo de concepção da Pnater.

O Participante nº 14 corrobora que o trabalho se iniciou pelas oitivas ao Romeu Padilha de Figueiredo e seguiu pela escuta aos movimentos sociais, à Asbraer, às Escolas famílias agrícolas e às Casas familiares rurais, ao movimento de mulheres camponesas, entre outras organizações, fomentando a elaboração de um documento prévio que foi levado aos Seminários Regionais, e destes ao Seminário nacional realizado em Brasília para ratificar a Pnater, gerando a versão final lançada em maio de 2004 (BRASIL, 2004a).

Vale registrar que, simultaneamente ao processo de concepção da Pnater, o Inbra formulou e pôs em operação os Programas de Ater emergencial – 2003/2005 – e de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) – entre 2005/2014 – a partir de suas equipes internas que acumulavam a experiência no projeto Lumiar de Assistência Técnica – 1997/2000 – para compor uma nova versão de Ater orientada pelos manuais operacionais de Ates (BRASIL, 2004b).

Os protagonistas dessas duas linhas de programas – Ater e Ates – se reuniam nos espaços dos Conselhos estaduais de agricultura familiar e de desenvolvimento rural sustentável, espaços por onde fluíram os convites a organização e vivência de Seminários Estaduais de lançamento da Pnater – que não contaram com plena adesão em todas as Unidades da Federação. – No caso do Rio de Janeiro, a partir de um Seminário estadual, essa plena adesão decorreu em uma sequência de reuniões e eventos regionais e estadual para a elaboração do Programa estadual de Ater (PEATER) (RIO DE JANEIRO, 2006).

Para além dos Seminários estaduais foram realizados centenas de eventos para nivelamento conceitual e temático sobre a Pnater, com destaque aos cinco blocos de princípios norteadores à Política, “somando até 2010 mais de 16.500 agentes de Ater que vivenciaram tais eventos em todo o País” (GOLLO e OLIVEIRA, 2021, pp. 7-8). Esta primeira fase de implementação da Pnater se pautava, para além da oferta de momentos de formação de agentes de Ater, pela formalização de convênios e termos de cooperação técnica com organizações estatais e não estatais, prestadoras de serviços de Extensão Rural.

Caporal (2005) descreve o “conjunto de estratégias acionadas para levar à prática a nova política de Ater” (CAPORAL, 2005, p. 6). A atuação privilegiava a dimensão do conhecimento, ao exemplo de propiciar a ampla divulgação dos principais enfoques da política; se efetivou pela realização de Seminários com apresentação de demandas pela elaboração de Planos estaduais de Ater, que expressassem sinergia e cooperação sistêmica entre diferentes entidades prestadoras de serviços, que deveriam se cadastrar – via Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, ou órgãos similares – para compor o Sistema nacional de Ater.

Outras estratégias adotadas, à época, foram a formalização de convênios com Escolas Agrotécnicas e Universidades, com oferta de bolsas de estágio e de cursos de especialização em Extensão Rural para o Desenvolvimento Sustentável; a oferta de cursos voltados ao trabalho com públicos de perfil diferenciado daqueles pequenos produtores, tradicionalmente abordados pela Extensão Rural, passando a incluir: indígenas, extrativistas, quilombolas e pescadores artesanais; colocando em tela a necessidade de reconhecimento e respeito às suas especificidades socioculturais, numa perspectiva de formação agroecológica.

A proposta de reformulação radical da Extensão Rural, porém, não fora percebida no mesmo grau de intensidade por todos os componentes do universo do extensionismo nacional; nem da mesma forma por todos os estudiosos deste tema acadêmico, como expressam alguns dos participantes da pesquisa e as análises sobre a Pnater, ao exemplo de Dias, Diesel e Neumann (2015), que classificaram a Pnater como uma política utópica.

Do conjunto de entrevistados, os componentes do movimento pela agroecologia reconhecem a habilidade do Caporal na organização do processo inicial que gerou a versão da Pnater levada ao debate nas Unidades da Federação. A Pnater (BRASIL, 2004a) com a crítica ao modelo de desenvolvimento e a proposta de transição agroecológica, estava muito além da média da compreensão – ou da capacidade de aceitação e de articulação político institucional – pela maioria dos gestores e dos agentes de Ater no conjunto das empresas estatais de extensão e de pesquisa agropecuária.

Em algumas unidades da federação (UF's) a proposta da Pnater não teve ampla interação, nem ressonância, ao exemplo dos estados de São Paulo e Santa Catarina, conforme relatou à pesquisa a participante nº 12 – agente da pesquisa agropecuária, da gestão e do planejamento agrícola em empresa estadual de Ater, que em 2022 estava no exercício da representação dos servidores da extensão e da pesquisa agropecuária, pela Faser.

(...) eu não acompanhei esse movimento da construção da política em nível federal (...) eu não estive nessa escala (...) aqui no Estado, a extensão e a pesquisa agropecuária sempre foram muito fortes; é uma referência nos serviços de apoio à agricultura (...) eu não participei; e vou te dizer uma coisa, como nosso Estado é muito bem organizado, o que a gente costuma fazer, assim, quando existe uma motivação em nível federal, a gente identifica aquilo que pode agregar ao nosso trabalho, e a gente faz algo que já atenda às demandas do nível federal ... mas não fica em uma dependência muito grande. (Participante nº 12, janeiro de 2022).

Em Santa Catarina e em São Paulo, assim como em outros estados da federação, a fase de divulgação da Pnater não resultou em envolvimento ao nível de conceber um programa estadual de Ater, conforme era o interesse dos gestores federais à época.

Os participantes nº 3 e nº 16, oriundos de estados que geraram seus planos estaduais de Ater, ou que internalizaram a Pnater em seus Programas instituídos, alertaram para a distinção entre a compreensão de conteúdo da informação recebida, quando a atuação pela Ater está em nível de trabalhos de campo, ou de gestão local, regional, estadual e/ou nacional; no sentido de ressaltar a influência da estrutura verticalizada de empresas, ou de organizações, refletindo na amplitude de espectros de compreensão – ou construção de sentidos – sobre as propostas recebidas/ apresentadas.

Um terceiro bloco que merece destaque, entre os participantes da pesquisa, se refere ao conjunto de participantes que se envolveram com a concepção da Pnater a partir de um grupo de estudos constituído na Associação brasileira de entidades estaduais de assistência técnica e Extensão Rural (Asbraer), conferindo à Asbraer os atributos de um fórum de formulação de política pública, uma condição confluyente ao foco da pesquisa.

Apartado dos interesses e dos movimentos realizados pela equipe responsável pela coordenação da Pnater, no âmbito do Dater/SAF/MDA e dos temas que eram levados ao debate no Condraf e no Comitê de Ater, o grupo de estudos da Asbraer foi promovendo a maturação e as articulações necessárias, entre os poderes executivo e legislativo, para conceber primeiro a Lei de Ater – Lei 12.188/2010 – e, no rastro, a ideia da Agência Nacional de Ater (Anater) – Lei 12.897/2013 em um processo que evidenciou a Arena de política pública em que o Dater se transformara, entre 2009 e 2010.

Tal evidência geralmente é notada e trabalhada pela comparação entre textos elaborados por Caporal, antes e depois da lei de Ater, mas pode ser percebida já no artigo de 2005, quando o autor alerta para ...

O primeiro e grande desafio (...) colocado diante de todos que trabalham na perspectiva da Pnater (...) está dado pelas macro orientações de política de desenvolvimento do Estado (...) principalmente as políticas do Estado nacional para o desenvolvimento rural (...) A continuidade do apoio público e do financiamento de atividades agropecuárias notadamente insustentáveis, que seguem baseadas nos pacotes da revolução verde (...) que forcem a ocupação de novas áreas (no cerrado e na Amazônia) poderá retardar a mudança no estilo de desenvolvimento rural (CAPORAL, 2005, p. 8).

São ponderações que remetem ao reconhecimento da coexistência de diferentes escolas e paradigmas na orientação aos atores públicos e políticos, a serviço da mediação entre referenciais antagônicos e os interesses imediatos de quem opera a gestão e a realização da economia, nas suas diferentes escalas. Um quadro de difícil manutenção de coalizão de forças,

especialmente após ocorrer o alcance de um objetivo em comum – como a reinstauração de uma coordenação nacional para uma política nacional de Ater – e que o setor empoderado percebe que pode seguir adiante sem os aliados de outrora.

Segundo o Participante nº 6, em 2009 o cálculo político sobre o fim do segundo mandato do governo Lula, com o risco real de não haver continuidade na Pnater, pesou entre os gestores atuantes na dimensão administrativa do Dater/SAF para que novas arenas fossem acionadas – no caso, o Congresso Nacional; onde a composição de forças era muito menos favorável ao projeto de uma Ater agroecológica, frente ao que já havia de dificuldades na recepção dos parlamentares ao próprio MDA.

As tratativas de concepção e acompanhamento ao projeto de Lei de Ater não passaram pelo Condraf, porém, em sua fase final, um dos componentes da sociedade civil no Comitê de Ater conseguiu apresentar ao relator do Projeto no Congresso Nacional as condições mínimas a serem observadas para a manutenção de coerência entre os textos originais e a Lei que viria a instituir a Pnater e o Programa Nacional de Ater (Pronater), em janeiro de 2010.

As principais distinções foram, em prejuízo, o enfraquecimento da ideia de um sistema misto, composto por entidades estatais e não estatais, face à priorização no repasse financeiro aos órgãos públicos e oficiais da Ater; e a supressão da palavra agroecologia, substituída pela ideia de ‘adoção dos princípios de agricultura de base ecológica como enfoque preferencial’. E, em melhoria à proposta original, deu-se a inclusão do tema da segurança e soberania alimentar e nutricional como um dos princípios da Pnater – menção que não constava registrada na versão aprovada em 2004.

O Capítulo II da referida Lei, a partir do Artigo 6º trata diretamente do Pronater, dirigido exclusivamente aos agricultores familiares detentores da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) – que em 2022 estava em processo de substituição para o Cadastro da Agricultura Familiar (CAF) – e aos assentados da reforma agrária, povos indígenas, remanescentes de quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, nos termos do inciso I do Artigo 5º da Lei 12.188/2010 (BRASIL, 2010).

A definição de que o Pronater teria suas diretrizes atualizadas por meio de Conferências Nacionais de Ater, com destaque às atribuições do Condraf neste processo, também explicita os vínculos com a proposta original de Pnater que, em tese, a Lei se apresentou para instituir. São informações que inspiram a interpretar que não é por falta de texto inserido em lei que as ideias não são institucionalizadas.

A mudança de governo de Lula, para Dilma, em 2011, trouxe uma nova resultante para a composição de forças políticas, ao exemplo do quadro encontrado em uma passagem pessoal pelo Palácio do Desenvolvimento em Brasília-DF, em março de 2011, quando os funcionários do Incra ainda não haviam sido informados sobre qual seria o destino da autarquia no governo que se iniciava. A compreensão do grande desafio apontado por Caporal (2005) torna-se ainda mais difícil, e distante, quando a questão estratégica é apresentada, ou mediada, por atores que não têm o acúmulo das reflexões que a trajetória nacional da Ater fez despertar para seus diferentes protagonistas.

Objetivamente, a produção de narrativas do tipo: ‘instituiu-se uma nova classe média rural’; ou sobre ‘a superação da necessidade de promover a reforma agrária no País’ ou, ainda, de que ‘os assentamentos de reforma agrária seriam equivalentes a favelas rurais’, compuseram o quadro de referenciais para as tomadas de decisão política que apontaram o enfraquecimento do governo Dilma frente a uma base social; base que depois seria demandada para tentar conter o golpe representado pelo processo de *impeachment*.

Com a regulamentação da Lei de Ater (Decreto 7.215/2010) teve início o processo das Chamadas Públicas instituindo um novo marco administrativo para efetivar a contratação dos serviços terceirizados de Ater. As primeiras Chamadas de Ater se orientaram pela política que vinha sendo desenvolvida pela Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), e visavam disponibilizar atendimento ao público relacionado aos territórios da cidadania, uma ampliação do escopo dos territórios de identidade, concebidos como unidades de integração para ações interministeriais, e que vinham sendo trabalhadas desde 2003, segundo o participante nº 17, com poucos retornos e interações do Ministério da Agricultura e mesmo dos outros setores do MDA.

Uma síntese das Chamadas Públicas de Ater lançadas para todo o território nacional seria composta por: Chamadas para os Territórios da Cidadania, outubro/2010; Chamadas para apoio às organizações da agricultura familiar para a venda ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – Projeto NUTRE, outubro/2010; Chamada para promoção da agricultura familiar sustentável, outubro de 2012; Chamada conjunta Incra/MDA para promoção da agricultura familiar agroecológica, orgânica e agroextrativista, outubro de 2013; Chamadas para a promoção da agroecologia com jovens agriculturas/es familiares, abril de 2015; entre outras, além da continuidade dos convênios e contratos por licitação que as Superintendências Regionais do Incra promoveram, até que a unificação dos procedimentos de contratação se

impuseram a partir da instituição da Anater, deflagrando um contexto de dúvidas sobre como deveria se operar para a contratação de tais serviços.

Entre 2016 e 2017, sob a prestação de serviços de consultoria à coordenação geral de formação de Agentes de Ater (CGFAT), do Dater/SAF, então vinculada à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), deu-se uma oportunidade valiosa de reconhecer, por dentro da estrutura de governo federal, um conjunto maior de protagonistas da Pnater e às condições de operação deste subsistema de política pública, com mais detalhes no âmbito da região Sudeste do País – que era o foco central naquele contrato de consultoria.

O escopo daquele trabalho levou a estabelecer diálogo com a Coordenação Geral de Modernização e Informática, do extinto MDA, que repassou informações sobre a original obsolescência do Sistema informatizado de Ater (Siater), que após a aprovação da Lei de Ater em 2010, fora concebido às pressas e de forma subestimada, pois não se contava que ao entrar em operação o sistema tivesse que computar uma entrada de dado, por segundo, com os registros referentes às atividades de Ater em todo o País, a partir das bases de credenciamento de empresas e de gestão dos contratos decorrentes das Chamadas Públicas.

Ao consultar o Siater<sup>8</sup>, em 2017, poder-se-ia visualizar no campo dos contratos vigentes à época, que o universo de agentes de Ater não estatal, estava composto por um total de 196 contratos que oportunizavam a 5.565 postos de trabalho. Em tal sistema também constavam os contratos com as empresas estatais, que na época precisavam participar das Chamadas Públicas, apresentando seus projetos de atuação técnica nos termos estabelecidos pela Chamada e pelo Lote de interesse para atuação. Nos atuais procedimentos adotados pela Anater essa participação foi substituída por instrumentos de contratação direta com as empresas estatais.

A criação da Agência Nacional de Ater é um tópico à parte neste estudo, sendo foco de contradição entre ex-coordenadores do Dater/SAF /MDA sobre em que âmbito a sua existência teria sido planejada. O mais certo é que entre os filiados ao fórum da Asbraer a criação da Agência mostrou-se bem compreendida como uma solução de continuidade para a Pnater, para contornar as inerentes trocas de comando no governo federal. Pretendia-se uma agência autônoma, mas o que se obteve foi uma institucionalidade dependente de um contrato de gestão

---

<sup>8</sup> O Banco de dados do Siater, absorvido pelo MAPA, segue disponível para acesso via três chaves de entrada: acesso fiscais, acesso entidades, e acesso credenciamento consultas públicas. As informações obtidas em 2017 deveram-se à condição de Consultor do Dater/SAF/MDA, no nível de Acesso fiscais. Na Rede Mundial de Computadores o link atual é: <https://sistemas.agricultura.gov.br/siater/>

com um Ministério do governo; uma condição submissa aos interesses de quem aporta os recursos e estabelece as metas prioritárias para o trabalho.

A Anater teve seu primeiro presidente nomeado em 2015, para uma organização ainda juridicamente inexistente. Coube ao primeiro presidente a tarefa de formular o Estatuto Social da Agência, que até então “não estava no papel”, conforme comenta espirituosamente o participante nº 10 – Professor de Agroecologia em um Instituto Federal e que compôs a primeira diretoria da Anater. Existiam diversos exemplos e possibilidades de formulação institucional para uma Agência Nacional, cujo ideário se referenciava por um serviço social autônomo; porém, nada havia de orientação objetiva além da Lei (12.897/2013) que autorizava a criação e do Decreto (8.252/2014) que instituiu à Agência, incorporando um conjunto de excrescências ao que reza a Pnater e o Pronater instituídos pela Lei 12.188/2010.

Na passagem pela Coordenação de formação de agentes de Ater pode-se observar, e participar de, alguns diálogos no intuito de apresentar as demandas da Secretaria Especial de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SEAD) para a Anater a respeito de um Programa nacional para formação de profissionais a serviço das Chamadas de Ater, notando-se a resistência e o descompasso entre compreensões de finalidade, que ainda estavam fortes entre 2016 e 2017, mesmo após a assinatura do primeiro contrato de gestão com o extinto MDA<sup>9</sup>.

A informação sobre a evolução no orçamento federal disponível para a Ater no País serve de argumento inequívoco sobre a trajetória da vontade política com esta linha de ação pública que, segundo o Participante nº 6 da pesquisa, o Dater contava em 2003 com um orçamento herdado de 2002, para todo o País, na ordem de um milhão e novecentos mil reais. Vale recuperar que tal valor em 2014 foi elevado a mais de 1 bilhão de reais – somados os valores disponíveis na SAF e no Incra, para os serviços de Ater e de Ates.

Mesmo não sendo a análise orçamentária da união o foco central desta pesquisa, na Tabela 01 compilam-se dados das Leis Orçamentárias Anuais (LOA's), de forma a ilustrar a performance dos recursos para os extintos MDA e SEAD; em comparação com os valores atribuídos ao MAPA, no mesmo período – adotando-se como informação balizadora o montante de recursos destinado à Presidência da República.

---

<sup>9</sup> Por tratarem-se de dados públicos, o teor integral do primeiro contrato de gestão da Anater com o extinto MDA encontra-se disponível na rede mundial e computadores e permite verificar que para o ano de 2016, o valor provisionado no MDA para dispor à Anater se referia a despesa com pessoal, encargos sociais; a outras despesas correntes e a reserva de contingência, e integralizava R\$ 31.087.503,24 (trinta e um milhões, oitenta e sete mil, quinhentos e três reais e vinte e quatro centavos). Acesso em Informação 27/10/2022. <https://www.anater.org/wp-content/uploads/2021/03/Contrato-de-Gestao-Anater.pdf>

Tabela 01 – Evolução de orçamento dos Ministérios responsáveis pela Ater e programas afins – recorte de 2003 a 2021.

Evolução do Orçamento do MDA; SEAD; SAF/MAPA; Anater e INCRA para Ações de Extensão Rural e Reforma Agrária (comparativo à Presidência da República), entre 2003 e 2021. - R\$ 1.											
Rúbrica	Descrição	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário										
	(2017 e 2018 - SEAD) Total	2.144.705.771	2.454.387.534	3.296.484.163	4.691.793.695	4.301.297.078	8.196.949.711	5.838.745.168	961.006.797	-	-
22000	Ministério da Agricultura, Pecuária e										
	Abastecimento (2019 - 2021) Total	5.857.753.269	5.036.953.911	6.483.878.622	7.638.998.776	4.559.491.540	10.566.237.145	11.737.682.086	12.349.054.286	11.902.358.634	12.759.185.543
<b>Programa</b>											
135	Assentamento de Trabalhadores Rurais	901.650.000	988.350.009	1.657.454.430	1.022.550.261	594.300.000	-	-	-	-	-
2066	Reforma Agrária e Ordenamento Fundiário	-	-	-	-	-	1.044.200.678	1.259.220.011	54.855.449	-	-
1040	Governança fundiária - PPA 2020-2023	-	-	-	-	-	-	-	-	-	633.319.667
2203	Pesquisa e inovação agropecuária PPA 2020-2023	-	-	-	-	-	-	-	-	-	450.000.000
										<b>Anater</b>	
606	Extensão Rural	86.161.637	71.551.407	437.861.828	547.093.138	401.675.000	607.059.209	1.091.001.573	205.456.182	58.696.921	55.000.000
631	Reforma Agrária	1.509.534.065	1.168.847.286	1.895.220.833	1.598.456.611	1.138.786.898	948.148.276	1.166.171.973	24.774.898	-	-
<b>BASE COMPARATIVA - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA</b>											
20000	Presidência da República - Valor Total:	4.598.448.635	2.728.680.775	3.443.029.989	6.737.985.832	7.376.254.810	2.022.644.552	2.368.451.967	6.765.586.505	7.186.674.651	815.142.086
<b>Fontes:</b>											
LOA 2003	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2003/lei/Vol4-10640.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2003/lei/Vol4-10640.pdf</a>										
LOA 2005	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2006/Lei%2011.306_2006/V4-t-II.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2006/Lei%2011.306_2006/V4-t-II.pdf</a>										
LOA 2007	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2007/lei/loa_2007_VOL_IV.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2007/lei/loa_2007_VOL_IV.pdf</a>										
LOA 2009	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/lei/loa_2009_VOL_IV.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2009/lei/loa_2009_VOL_IV.pdf</a>										
LOA 2011	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/lei/ANL12595-Volume-IV.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2012/lei/ANL12595-Volume-IV.pdf</a>										
LOA 2013	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/lei/L12798-13-VolumeIV.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2013/lei/L12798-13-VolumeIV.pdf</a>										
LOA 2015	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2015/lei/ANL13115.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2015/lei/ANL13115.pdf</a>										
LOA 2017	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/lei/ANL13414.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2017/lei/ANL13414.pdf</a>										
LOA 2019	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/Lei/ANL13808.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/Lei/ANL13808.pdf</a>										
LOA 2021	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/lei/ANL14144.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/lei/ANL14144.pdf</a>										
PPA 2020-2	<a href="https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/lei/Anl13971.pdf">https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2020_2023/lei/Anl13971.pdf</a>										

Fonte: Elaboração própria, 2022.

É necessário ter atenção tanto ao fato de que a incorporação das atividades dos extintos MDA e SEAD pelo MAPA não resultou em elevação de aporte orçamentário a este Ministério; tanto quanto ao efeito que o abandono de políticas públicas, pela Presidência da República, surtiu na evolução de seu orçamento.

A Tabela 01 reúne dados disponíveis no *site* da Câmara Federal, oriundos da publicização das Leis Orçamentárias Anuais (LOA's) e seus anexos, uma importante fonte para pesquisas mais diretas a este foco. Neste trabalho, a compilação de informações relativas aos Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, a Programas no âmbito do Incra e ao montante repassado à Anater, em comparação à evolução da dotação orçamentária para a Presidência da República cumpre a função de apontar um campo da política pública que merece maior problematização, naquilo que revela sobre força e vontade política, nas possibilidades de ação do Estado.

As informações se alteram, ou surgem na tabela, em função da extinção do MDA e da SEAD a partir de 2019; da modificação do nome do Programa em que o recurso era alocado – o que sinaliza mudança na prioridade da ação, ao exemplo do debate sobre promover a ampliação de assentamentos *versus* ‘qualificar’ os assentamentos já existentes, que fora marcante no segundo governo Lula e assumida pelo Governo Dilma; e que no Governo Bolsonaro se reverte à titulação fundiária – segundo o Participante nº 15 a Anater lançou Chamada pública dirigida a apoiar a realização desse serviço.

Sobre a Anater as informações que aparecem em sequência à subfunção ‘Extensão Rural’ referem-se aos repasses que o MAPA passa fazer à Agência, a partir de 2019, com a incorporação da SEAD/ Incra, sem elevação da sua quota orçamentária, revelando que todas as ações perderam recursos neste conjunto de sistemas de políticas públicas.

O declínio dos números no orçamento para a Ater nacional havia se iniciado em 2015, no contexto da crise política que culminou com o golpe parlamentar de 2016, seguido pela extinção do MDA e pelo gradativo esvaziamento das pautas da agricultura familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural sustentável, no encolhimento da democracia brasileira.

Estes são alguns dos componentes da fase do desmonte da Pnater que permanecem sendo enfrentados nos processos de negociação sobre o orçamento nos espaços de diálogo entre os gestores da Ater (Anater, Dater – nome recuperado após ter sido, por um ano, transmutado a um Departamento de Desenvolvimento Comunitário – e na Subsecretaria de agricultura familiar, que equivale ao MDA que restou no Ministério da Agricultura); e entre estes, com o

poder legislativo e com os governos estaduais, fatores que serão aprofundados pela abordagem da análise da política pública.

#### **1.4 Considerações de síntese**

As origens da Política Nacional de Ater remetem a valores que orientaram a constituição do Estado brasileiro, em suas intenções de aderir, ou compor, ao mundo civilizado, frente à imagem do que eram os países da Europa no Século XIX. Valores que evoluíram sob a interferência de uma perspectiva de tutela às forças de trabalho, pelas oligarquias civil e militar; uma leitura presente nas obras que retratam o que foi o processo de imigração e a construção da figura de autoridade do governo central, desde os primórdios da orientação ocupacional por meio de colônias de imigrantes nas regiões sul e sudeste do País (ROCHE, 1969; RAMOS, 2006).

Outra vertente perceptível se refere ao campo de domínio dos descendentes dos senhores de engenho e dos barões do café, articulados pela Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), com posturas também tutelares e autoritárias sobre a massa de trabalhadores; em suas inserções socioeconômicas orientadas pela lógica de produção para a exportação e pela cobrança para que as ações do Estado se pautassem pelos valores positivistas, que incorporassem a ciência na agricultura, conforme retratam Bhering e Maio (2011) ao recuperarem “o processo de criação do Ministério da Agricultura Indústria e Comércio, fundamentado na crença na evolução da sociedade e no papel da ciência como chaves para o progresso” (BHERING e MAIO, 2011, p. 690).

Para compreender as mudanças na política de Extensão Rural no Brasil, especialmente os seus retrocessos, a imersão em seu passado remoto revela a permanência de ideias que prevaleceram por força da interrupção do sistema democrático brasileiro em 1964, quando o movimento das ligas camponesas foi sufocado e dissolvido pela violência e iniciou-se a desfaçatez da corrupção de ideias, palavras e textos, ao exemplo da promulgação do Estatuto da terra (BRASIL, 1964) que, como visto, fora utilizado como uma contenção normativa ao processo de reforma agrária, represando por vinte e um anos a edição do instrumento Plano Nacional de Reforma Agrária.

O Capítulo se dedicou a recuperar as trajetórias e contextos da Ater no Brasil, valendo-se de autores que efetivaram tais estudos por diferentes frentes, em que se expressam a interação entre ciência, tecnologia e agricultura, seja pela análise da evolução do planejamento estatal (CASTRO, 1984); seja pela percepção da atuação dos protagonistas na distinção entre ciência

experiência – ciência experimento – ciência compartilhada (COELHO, 2014); seja pelo evidenciar do histórico de relações entre agronomia e poder no Brasil (MENDONÇA, 1998), abrindo margens para a compreensão sobre a crítica formulada pelo movimento Repensar da Extensão Rural, em meados dos anos 1980.

Nestes termos, o capítulo auxilia a recuperar o histórico da Extensão Rural no Brasil (PEIXOTO, 2008); (BERGAMASCO, THOMSON E BORSATTO, 2017) para tentar articular os aprendizados do passado (GRZYBOWSKI, CALAZANS e MOREIRA, 1982) – uma síntese do referido movimento Repensar da Extensão Rural – aportando contribuições que foram corroboradas pelos diagnósticos e propostas decorrentes dos eventos Seminário e Workshop de 1997, que conclamaram por uma Ater centrada na agricultura familiar, evidenciando que o texto da Pnater (BRASIL, 2004a; 2010) guarda profunda coerência com esses aprendizados.

A resposta das oligarquias rurais à publicação do 1º PNRA pelo Governo Sarney, com a criação da UDR e a intensificação da violência no campo, serve de evidência de que não é a institucionalização de uma ideia em Lei que mais promove a mudanças nas realidades sociais; antes, se impõe a necessidade de vontade política e o convencimento da sociedade em torno da coerência e da urgência das propostas apresentadas. Assim demonstra a experiência brasileira em seus avanços a partir da articulação da cidadania e dos movimentos sociais, na resistência ao domínio hegemônico que opera pela dicotomia apropriação/ violência, conforme se infere da leitura a Santos B. (2007).

Ao verificar as configurações sociopolíticas que emergiram com a redemocratização brasileira Dagnino (2004) vislumbrou aos projetos democratizante e neoliberal, em sua confluência perversa, mas não teria como supor que um projeto autoritário seria novamente alçado ao centro do poder federal, pelo instrumento da distorção dos princípios constitucionais investido contra a Presidente Dilma Rousseff na formulação do *impeachment* em 2016.

A perspectiva de que ocorrem ajustes entre leituras e movimentos globais e setoriais na formulação e condução de políticas públicas, especialmente na trajetória da América latina, foi verificada em Lecuyer (2018) em comparação com as políticas de apoio à pequena agricultura no México; em Favareto (2007) na análise sobre a longa evolução rural-urbana e suas projeções sobre o desenvolvimento, aportando leituras sobre a Argentina; mas também nas repercussões da Eco-92 sobre os significados e as possibilidades das intervenções de políticas públicas para o desenvolvimento e o meio ambiente.

Após colocar em diálogo os trabalhos de Fonseca (1985), de Santos B. (2007) e de Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017), pautando a interação entre a Extensão Rural como

um projeto de formação para o capital, a construção da invisibilidade de protagonistas e territórios culturais e as tentativas de romper com um sistema viciado em exclusões, agregou-se o reforço interpretativo de participantes da pesquisa a respeito das transformações sofridas na estrutura de apoio à agricultura nacional, desde os anos 1990. Os Participantes na pesquisa aportaram contribuições sobre os movimentos que fizeram reunir em um mesmo eixo de formulação protagonistas distintos como a Asbraer, a Contag e a Faser, que somaram esforços para a realização dos mencionados Seminário Nacional e Workshop de Ater, em 1997, com apoio dos organismos de cooperação internacional.

Reunidos os subsídios que permitem a compreensão sobre a constituição de fóruns de ideias e de políticas, e de como estes podem se reconfigurar em arenas de debate público, abrigando núcleos de crenças que se organizam em torno dos debates sobre a modernização da agricultura – nas origens da Pnater – o que entra em pauta é a evolução da Extensão Rural no Brasil, revigorada pelos processos de concepção da política, sua ressonância social e implementação, que passou a sofrer a imposição de restrições institucionais a convênios e a interações público-privadas, demandando por um novo marco regulatório, que resultou na promulgação da Lei de Ater (12.188/2010) e numa sequência de erosões dos princípios pactuados em sua formulação original.

Tratando dos obstáculos visualizados desde o início da missão de reinstaurar um sistema e uma coordenação Nacional de Ater, os participantes da pesquisa auxiliaram a perceber o embate que foi travado a partir do Dater/SAF/MDA frente à necessidade de confrontar o pensamento hegemônico das instituições formadoras e aglutinadoras dos profissionais nas ciências agrárias, com suas lógicas centradas no difusionismo; suas estruturas verticalizadas e pouco participativas, com grandes dificuldades para assimilar os princípios assumidos pela Pnater, como a submissão ao controle social e a transição para a agroecologia, por exemplo.

Recupera-se que o conjunto de princípios da Pnater (BRASIL, 2004a, p. 7) foi reunido e consolidado a partir de um virtuoso ciclo de Seminários e oitivas aos protagonistas da Ater e às representações sociais nas diferentes regiões do País e que houve um relevante investimento em momentos de formação e de nivelamento conceitual sobre tais princípios, dialogados em profunda interação com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e da Agricultura Familiar, mas que este esforço não fora percebido pela totalidade dos agentes de Ater, tampouco avaliado como satisfatório por estudiosos do mundo rural, ao exemplo de Dias, Diesel e Neumann (2015) e Bergamasco (2022), que classificaram como utópicas as proposições assumidas pela Pnater.

As mudanças e mesmo as interrupções nas políticas públicas no Setor agrícola e agrário do país revelaram-se uma constante histórica, não podendo ser consideradas uma novidade. Outrossim, a supressão da palavra agroecologia no texto da lei de Ater não repercutiu em abandono deste tema pela sequência de Chamadas públicas que seguiram após a promulgação da Lei de Ater; podendo-se verificar uma significativa evolução no orçamento público do MDA e da subfunção de Ater e da Ates/Incra, até o ano 2014 – ano em que foi promulgado o Decreto Federal nº 8.252, que instituiu a Anater como Serviço Social Autônomo – antes de se agravar a condição de governabilidade no segundo governo Dilma.

O Capítulo reúne contribuições que se alinham para uma melhor compreensão sobre o campo de disputas quanto à finalidade dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. A modernidade da vez, convertida nas ideias de digitalização das abordagens sociais se apresenta com força nos debates sobre como será o futuro da Extensão Rural; se será mesmo viável e necessário que o agente de Ater se desloque até o sítio de atuação dos agricultores, de certa forma confundindo o que são os instrumentos e veículos, com o conteúdo de um projeto político pedagógico para os serviços de Ater, que é uma forma de compreender a Política e o Programa que foram institucionalizados pela Lei 12.188/2010.

No próximo Capítulo, pela visualização aos fundamentos nos processos de análise de política pública, sobretudo na apresentação ao quadro de evolução das abordagens cognitivas, que se detém sobre o porquê as ideias são, ou não são institucionalizadas nas ações do Estado, o trabalho agrega outro campo de subsídios para melhor compreensão das influências sociológicas que forjaram a trajetória da Pnater.

## **CAPÍTULO 2 – COMPREENDENDO O CAMPO DA ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA E A OPÇÃO PELO ENFOQUE DAS ABORDAGENS COGNITIVAS**

A construção do conhecimento no tema políticas públicas tem sido realizada por diferentes enfoques, ou abordagens teóricas, que emergem dos estudos da economia política para um mundo de interações multidisciplinares, sob pautas acadêmicas e setoriais, nas intenções de compreender e de influenciar as ações do Estado – uma leitura que Marques e Faria (2013) ressaltam ter se intensificado no Brasil a partir do processo de redemocratização, vivenciado nos anos 1980.

O presente Capítulo é dedicado a apresentar este campo de produção acadêmica, sobretudo por um dos enfoques que tem sido bastante utilizado no tratamento às políticas para a agricultura familiar: o das abordagens cognitivas. Sua pluralidade e a complementaridade, enquanto recurso de análise, facilita contemplar a força das ideias na evolução histórica e sociológica que fundam ao Estado brasileiro, com sua vocação tutorial no dirigir-se aos comuns, para que se opere um processo civilizatório que reproduza o que há de moderno na referência global/ setorial para a organização dos processos produtivos.

Ao partir do pressuposto de que a análise de políticas públicas não compõe o ponto focal nos ofícios das ciências agrárias e em consonância ao interesse de que o mais amplo conjunto de leitores deste trabalho compreenda os termos e as possibilidades de aplicação de tais instrumentos na distinção entre abordagens difusionistas e construtivistas, veio à tona a necessidade de apresentar sua origem de formulação nas ciências políticas e assim, demonstrar como o trabalho pretende trilhar pela interação entre os quatro referenciais teóricos principais identificados – no Quadro 01, pág. 27, na seção dos procedimentos metodológicos – como forças explicativas e propulsoras nesta pesquisa.

A política pública é mais um campo do conhecimento em que a ciência da produção de significados – a Semiótica – revela sua face de relevância, frente a natureza polissêmica do termo política, sendo comum a abordagem acadêmica ao tema se iniciar pela apresentação das dimensões que a língua inglesa confere a: “a esfera política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública” (*policy*) (FREY, 2000, p. 216); (MULLER e SUREL, 2002, p. 10).

Os referidos autores reconhecem que são fronteiras fluidas que distinguem essas diferentes dimensões do termo e que abrangem, respectivamente, o mundo da política e da sociedade civil; os processos de competição por cargos e nos debates partidários; e as formas como são elaborados e implementados, por processos político e administrativos, os programas de ação pública – sendo este o enfoque que mais se aplica ao presente estudo da Pnater. Cabe a

este capítulo apresentar um conjunto de caminhos para analisar esses processos e aprofundar a compreensão sobre a opção pela abordagem cognitiva, centrada na institucionalização de ideias, no interesse de promover mudanças na política pública.

Trata-se de um campo que mantém intrínseca relação com as temáticas do Estado em ação (JOBERT e MULLER, 1987) e o estudo das sociedades, com suas instituições, interesses e ideias em disputa; cujo aumento de compreensão ora pode ser projetado pelo enfoque a suas estruturas, ora pelo estudo de seus atores sociais, articulados por fóruns e/ou por coalizões na defesa de seus interesses; e/ou constituindo arenas por onde fluem os debates que conformam as políticas públicas como construções sociais.

Nestes termos, este estudo reconhece e se nutre por diferentes campos de contribuições acadêmicas, desde uma sociologia da ação política, para entender como se organiza e se governa o Estado (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012), que é aplicável ao setor da sociedade reconhecido como a agricultura familiar, estudado por Grisa (2012) através do emprego das abordagens cognitivas; com resultados que despertam para uma sociologia do desenvolvimento, na perspectiva dos atores (LONG, 2007).

Mas o que seriam os fóruns por onde se processam as mudanças nas políticas públicas? A resposta que se aplica vem do campo da ciência política, da interação entre leituras realizadas por Bruno Jobert e por Eve Fouilleux, de que seriam “espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas” (FOUILLEUX, 2011, p. 90); acentuando a importância de conhecer a trajetória pregressa às decisões tomadas nos espaços de formulação política.

A deflagração do estudo veio do interesse em compreender o porquê – as causas – da negação de ideias na orientação dos princípios da Pnater, ao exemplo do ocorrido com a agroecologia (CAPORAL, 2011). Uma negação com fundamentos filosóficos e antropológicos que escancaram relações políticas e culturais excludentes (SANTOS B., 2007) a ocultar e apartar, por linhas abissais, valores ditos como utópicos, que não teriam lugar neste mundo, por mais que alertem para a iminência de a queda do céu (KOPENAWA e ALBERT, 2015)<sup>10</sup>.

A revisão bibliográfica efetivada permitiu reconhecer a um amplo conjunto de Escolas autorais, com seus distintos enfoques e ênfases, desde a necessidade de melhor conceituar o que seja a Sociedade Civil, como fez Bobbio (1982), a partir das leituras aos Cadernos de Gramsci;

---

<sup>10</sup> A referência a esta Obra aparece como uma oportunidade aos agentes da Pnater de ampliar margens de interação com a interculturalidade preconizada pela Política e, assim, melhor se compreenderem como agentes fomentadores de autonomias. Alguns dos trechos de diálogo com a referida Obra foram suprimidos da Tese por orientação da Banca de exame final, sob os argumentos de fluidez e foco para o Trabalho. Sua contribuição foi equiparada ao debate promovido pela Obra ‘Onde Aterror?’, de Latour (2020).

até a introdução que Frey (2000) oferece sobre o tema, interessando mais a esta Tese a análise dos estilos políticos – o foco nos atores – do que as abordagens ao neoinstitucionalismo – com centralidade nas estruturas institucionais.

O diálogo acadêmico e as disciplinas sobre os temas do Estado e das Políticas Públicas permitiram verificar que o Século XX foi marcado pela constante disputa entre Escolas que se traduzem: a) pelo bloco das teorias Neoclássicas, Liberais e Neoliberais; b) pelas correntes sob influência das interpretações Marxistas, com o uso de métodos de análise dialética, aplicáveis para além dos interesses nos sistemas de economia planificada e, c) pelas correntes sob inspiração keynesiana, articulando ideias de reformulação do capitalismo, após crises e/ou guerras, com distintas experiências de *welfare state*, implementadas desde a década de 1930.

São leituras aportadas pelas disciplinas curriculares do Curso de doutorado em Extensão Rural, ao tratarem do Estado e das Políticas públicas e das Políticas públicas para o sistema agroalimentar; ressignificando um conteúdo que vem sendo apreendido desde trabalhos anteriores, ora articulando políticas públicas e agricultura familiar (GOLLO, 2006), ora tratando das limitações à reprodução social da agricultura familiar e da pesca artesanal, sob o enfoque da geografia agrária (GOLLO, 2015).

O avançar dos estudos fez aguçar a percepção de que o centro da disputa entre essas correntes conceituais recai sobre a forma de apropriação e de uso dos recursos públicos, arrecadados pelos Estados; o que se faz pela mobilização de relações sociais, a partir de referências abstratas, ao exemplo de ideias de democracia representativa e da noção de desenvolvimento, presentes na concorrência entre nações e entre corporações – estas, com influência crescente a partir da ascensão da ideologia do Neoliberalismo. Um possível enfoque para compreensão da sucessão e da dinâmica entre correntes ideológicas em contextos de hegemonia gramsciana, a disputar as interpretações nos diagnósticos / planejamentos / intervenções que, em síntese, traduzem os Estados em Ação.

A observação quanto aos campos disciplinares em que se formulam as distintas concepções e abordagens conceituais de política pública aponta, primeiramente, para a Ciência Política, mas também para os campos do Direito, da Antropologia, da Sociologia, entre outros, constituindo um campo multidisciplinar (MARQUES e FARIA, 2013) porém, com reduzida, ou quase nula, interação entre estes diferentes campos. Por tal fato apreende-se ter se tornado comum a expressão de variabilidade nos resultados que cada estudo é capaz de proporcionar.

No que se refere às contribuições e aos instrumentos para a análise de políticas públicas nota-se o domínio preponderante das Escolas norte americana e inglesa – na linha anglo-saxã –

em paralelo à relevante Escola francesa. Partindo de um considerável conjunto de abordagens interpretativas no questionamento às razões e aos métodos na evolução da ação pública, tais Escolas ajudaram a consolidar um arcabouço teórico que tem sido cada vez mais acessado no interesse acadêmico e operacional nos assuntos da burocracia, da teoria organizacional e da gestão pública (MULLER, 2004).

Souza (2006), ao proceder uma revisão da literatura sobre políticas públicas, infere que estas se traduzem em um campo do conhecimento conectado com instituições, regras e modelos, que as pautam, normatizam, implementam e avaliam, conforme um somatório conjuntural de interesses que expressam uma realização de natureza humana, em suas múltiplas dimensões – econômica, social, cultural e mesmo ambiental, no que se refere à normatização das restrições e das possibilidades de intervenção, atenuando riscos a sua preservação. Seu estudo requer perceber o quadro geral da ação pública em questão.

Em A análise das políticas públicas Muller e Surel, (2002) iniciam por configurar as origens das dificuldades em se definir o que seja este tema de estudos e alertam para a força determinante dos contextos em que tais ações, ou políticas, são implementadas. Para os autores é desta interação entre estrutura e conjuntura que resultam os processos de construção social e o acúmulo de aprendizados, de reflexões e o aperfeiçoamento de conhecimentos que irão constituir a distintos conjuntos de causalidades; que precisam ser interpretados na medida em que concorrem, ou não, para a articulação dos interesses situados em torno dos recursos públicos, seja das possibilidades de sua distribuição socializante, ou da privatização dos mesmos.

Buscando compreender a evolução das múltiplas possibilidades de aplicação desses conhecimentos, a revisão de literatura permitiu notar que, década após década, desde o fim da Segunda Guerra mundial, foram vivenciados distintos ciclos de políticas hegemônicas, a começar pelas keynesianas, cuja influência se enfraqueceu na sequência da industrialização/financeirização das economias, como referência motriz para o desenvolvimento, reconfigurando o Mundo pelos interesses das grandes corporações; em contraponto às causas e dinâmicas sociais que conseguiam pautar-se como problemas públicos – que Muller e Surel (2002) associaram às Narrativas – que se convertem em demandas para o tratamento pelas unidades administrativas governamentais, desde os municípios – ou das unidades singulares de gestão pública – até os Estados Nação.

De forma geral os processos de pesquisa em políticas públicas se aplicam a tentar esclarecer o porquê as políticas mudam – comparando-se ao estudo do vetor resultante em uma

análise sobre composição de forças, no estudo da física. No caso da Pnater, apesar dos seus quase vinte anos de instituição, as dinâmicas e os reveses na sequência de mudanças que ocorreram, e que ainda estão em pauta, são por demais complexas, de forma que tal intenção de explicação remeteu a uma combinação de abordagens metodológicas, efetivando uma interlocução entre diferentes estilos de análise cognitiva.

A trajetória das ideias que se institucionalizaram na Pnater (BRASIL, 2004a); que foram relativizadas pela lei de Ater (BRASIL, 2010) e que depois atravessaram uma fase do desmonte da Política, – desde 2016 a 2022 – materializam a um conjunto de mudanças na dinâmica dessa política pública, acentua a opção pelas abordagens cognitivas como o caminho mais promissor entre as possibilidades de análise, cabendo aos próximos tópicos partilhar leituras e contribuições efetivadas e coletadas pelos trabalhos da pesquisa.

Sobre a pertinência da aplicação de tais abordagens ao contexto da Pnater (BRASIL, 2004a; 2010) com seu direcionamento original para atendimento exclusivo à agricultura familiar, os trabalhos de Grisa relacionados à produção e à institucionalização das ideias, expressos em sua Tese e em artigo relacionado a tal pesquisa (GRISA, 2012; 2010) e mesmo em abordagens posteriores já no contexto de desconstrução de políticas públicas (GRISA, 2017), corroboram a escolha das abordagens cognitivas como um instrumento de elevado potencial para análises de políticas públicas dirigidas a este setor sócio produtivo na sociedade brasileira.

Partindo da pergunta sobre quais os principais referenciais que conduziram a elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar brasileira ao longo dos anos, a autora identifica diferentes fóruns de produção de ideias, que interagiram em fóruns de produção de política – aqui visualizados o Condraf e o seu Comitê de Ater – em um processo de coalizão entre causas que alcançou um elevado nível de concertação, ao ponto de reinstaurar um Sistema nacional de Ater, expresso pela Pnater, ora em desconstrução.

É no contexto de ruptura ao itinerário apontado em 2003/2004 para a Pnater que as esquematizações desenvolvidas por Grisa (2012) podem ser relidas e apropriadamente complementadas pelo esquema analítico de coalizão de defesas – *advocacy coalition framework*, segundo o qual Sabatier e Weible (2007) identificam que o movimento dos atores em suas ações se pauta pelas suas crenças e visões de mundo, que refletem três níveis de enraizamento, a saber: um núcleo profundo ou central; um núcleo político, e um conjunto de determinantes secundários. “O abalo nas crenças e nos valores que movem estes coletivos de

atores públicos gera migrações e mudanças nas correlações de forças e na orientação das políticas públicas” (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 194).

Em complemento, encontra-se em Santos (2011) e Araújo (2013) duas aplicações da ACF a distintos subsistemas de políticas brasileiras. Na primeira, o autor analisa a construção da agricultura familiar como categoria sócio econômica, e reconhece a relevância da abordagem de *advocacy coalition framework*, a qual traduz como coalizões de interesses (SANTOS, 2011, p. 166). Na segunda, a autora realiza uma comparação entre duas dimensões da política ambiental – a agenda verde e a agenda marrom – adotando a terminologia de ‘coalizões de defesa’. Ambos os trabalhos aportam uma boa descrição sobre o instrumento analítico.

A presente pesquisa teve por finalidade analisar, pela conjugação dessas duas abordagens cognitivas em políticas públicas (Abordagem pelo Referencial Global-Setorial e *Advocacy Coalition Framework*), a evolução da trajetória da Política Nacional de Ater, caracterizando aos distintos fóruns de ideias e de comunicação de políticas públicas que interagiram para sua concepção, implementação e mudanças sofridas, na busca por aprofundar entendimentos sobre os fatores, os mediadores e os interesses que concorreram para tais processos.

Servindo-se do argumento de Fouilleux (2011) a respeito das ideias chave, como variáveis explicativas de mudanças em políticas públicas, pôs-se inicialmente em destaque os princípios originais da Pnater, ao exemplo de agricultura familiar e da transição para a agroecologia, que são temas nitidamente relacionados com as noções sobre o desenvolvimento rural que se encontram vigentes e em disputa. Tais princípios, porém, remetem a conflitos que acompanham a longa trajetória dos serviços de Extensão Rural no Brasil, refletindo a relações de poder incutidas nas ideias de modernização da agricultura; expansão da fronteira agrícola; difusão de tecnologias – em contraponto a – redução da pobreza, e/ou erradicação da fome, no centro de uma disputa entre distintas agremiações ideológicas, presentes nos fóruns de ciência e de comunicação de política que confluíram ao Condraf e aos demais espaços de formulação da Pnater.

Enfim, o Capítulo dedica-se à apresentação das abordagens cognitivas e ao ensaio de sua aplicação em um estudo sobre os ajustes entre referenciais global/setorial, por intermédio da ação de mediadores na atuação entre fóruns e arenas na construção da Pnater; sendo articulada ao estudo sobre os núcleos de ideias componentes das coalizões políticas, que sustentam e/ou modificam às políticas públicas.

## 2.1 Abordagens cognitivas: política pública como ideia de um Estado em ação

Um marco na concepção das abordagens cognitivas é a obra *O Estado em ação* (JOBERT e MULLER, 1987), em que os autores apresentam uma perspectiva de explicação de políticas públicas como uma imagem social, resultante de um conjunto de recursos, numa relação social concreta, em que os seus mediadores operam uma dinâmica conversão entre valores globais e os condicionantes setoriais na materialização da ação do Estado. Os autores “visualizam o mecanismo de funcionamento de uma política setorial a partir da imagem internalizada pelos sujeitos que a decodificam, experimentam e a reformulam” (JOBERT e MULLER, 1987, p. 53) – o que nos remete à ciência da comunicação compondo a origem do Referencial Global Setorial (RGS), na essência da análise cognitiva em políticas públicas.

Muller (2000; 2004), Muller e Surel (2002) se aplicam ao detalhamento das bases da abordagem cognitiva, frente à compreensão dos novos contextos da globalização como realidade, que alteraram as condições e as possibilidades relativas às funções de governo e aos interesses que exercem influência nas ações públicas, impondo novos desafios para as sociedades contemporâneas demandando por novos marcos de interpretação sobre o papel dos atores sociais e do significado de suas estruturas – como os equipamentos para a ação pública – numa desafiadora, e constante, mediação entre referenciais globais e setoriais (MULLER, 2000; 2004); (MULLER e SUREL, 2002).

Projetando essas considerações em passagens reconhecidas na história mundial recente, pode-se recuperar o tratamento à questão ambiental na virada do século XX ao XXI havendo, por um lado, um esforço global para tentar atenuar os impactos das mudanças ambientais, decorrentes das opções e das ações humanas – Eco 92; Rio +20; Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), confluindo à COP27, em 2022 – e por outro, uma profunda reconfiguração política, tecnológica, cultural e informacional, pautando a processos de desindustrialização, com a realocação de estruturas produtivas, financeirização da economia, entre campanhas pelo fim dos Estados, fim do campesinato, entre outras; contrapostas por campanhas contra a fome e a miséria e pela vida, pelo direito aos territórios e pela paz.

Uma síntese sobre os resultados dessa *queda de braços* pode ser encontrada nos números que revelam a concentração da riqueza global ao longo desses anos, assim como nas expressões atordoadas das comunidades de produção de conhecimento científico, que discutem as ambiguidades e a não inteligibilidade do que seria o conceito proposto para o desenvolvimento sustentável, pautado pelas duas últimas Conferências globais sobre desenvolvimento e meio

ambiente. Ou, pior, nos recentes exemplos das democracias da América do Norte e do Brasil, a partir de 2016, ao elegerem governos ultra compromissados com os interesses do Capital.

Muller (2004) apresenta sua leitura sobre as estruturas nas políticas públicas, numa abordagem cognitiva, que considera a importância de reconhecer suas distintas fases: a gênese das ideias, a tomada de decisão que constitui a política em si, e a ação dos mediadores em sua implementação. Nestes termos, pode-se melhor formular as perguntas que facilitarão compreender que, primeiramente, ocorre uma “representação, a construção de uma imagem da realidade, sobre a qual a ação pública deseja intervir” (MULLER, 2004, P. 31). O autor alerta que um só tema pode despertar várias representações – e pesa aqui o viés ideológico que norteia às diferentes escolas supra referenciadas.

Sobre a distinção entre vieses ideológicos, Santos B. (2006; 2007; 2020) aporta contribuições relevantes nas análises sobre as relações entre os referenciais Global e os Setoriais (RGS), tentando mapear a localização teórica das ideias força que têm ascendência hegemônica sobre as ações públicas; relações que esta pesquisa considerou e estudou para melhor entender as mudanças de rumo na Pnater.

À luz das contribuições das abordagens cognitivas, reconhecendo o RGS e a ACF como campos componentes dessas abordagens, se verificam a ressonância e a possibilidade de aplicação das mesmas na identificação dos diferentes níveis de percepção sobre o universo de atuação da Extensão Rural, sendo possível: 1) compor um quadro referencial com as ideias em disputa nesta política pública – com seus valores, padrões, algoritmos e imagens; 2) identificar as distintas dinâmicas na configuração das relações entre referenciais Global e Setoriais e 3) analisar as trajetória de seus mediadores (MULLER, 2004, pp. 31-34).

Da sobreposição desses três campos de expressão de ideias torna-se possível a visualização de Fóruns de produção de ideias e de comunicação de políticas públicas, evoluindo à Arena política, antes de consumir-se a ruptura na coalizão de forças, um fenômeno comum nos processos de políticas públicas, que nos serve de inspiração à adoção de um enfoque complementar, encontrado no *advocacy coalition framework* Sabatier e Weible (2007) em uma abordagem focada na dinâmica das crenças e nos aprendizados, e que possui forte potencial explicativo para os contextos de mudanças em políticas públicas.

Grisa (2012) ao identificar os cinco fóruns de produção de ideias que interagiram para a elaboração de políticas públicas para a agricultura familiar brasileira fomenta uma inquietação e um conjunto de hipóteses sobre a formação, a manutenção e a ruptura de coalizões, entre distintos grupos políticos; o que implica na demanda por um enfoque complementar que auxilie

a extrair aprendizados – ofertados tanto por aliados, quanto por oponentes no mundo da política – permitindo avaliar por que, e em que grau, mudaram os eixos de equilíbrio e a própria configuração/ orientação das coalizões no decorrer de um período que, segundo Sabatier e Weible (2007) não deve ser inferior a dez anos.

São linhas de estudo aplicáveis à busca de entendimentos a partir da expressão de mediações recíprocas entre o Estado e a sociedade civil – a exemplo das relações que se verificavam em Conselhos Nacionais como o Condraf e o Consea – e que possuem grande potencial para revelar informações sobre um intrincado jogo entre ideias, interesses e dinâmicas na conformação de instituições e, por consequência, nos aportam relevantes oportunidades de explicações sobre processos de desenvolvimento a partir de uma gestão de problemas e de soluções, no exercício de uma política pública.

Cumprе ressaltar que neste referencial teórico também se destacam os aportes empíricos, face a vivência na assimilação do texto original da Pnater e no acompanhar de seus desdobramentos no Estado do Rio de Janeiro e na Região Sudeste do Brasil, em diálogo com os mais diversos atores, entre seus diferentes tipos de público definido e os diferentes tipos de agentes no ensino, na extensão, na pesquisa e na gestão de Políticas agropecuárias.

No recente cenário político nacional toda essa construção se encontrou questionada e ameaçada de total reformulação, se não de anulação, considerando-se além da desativação do Condraf, a regressão no aporte de recursos públicos à Ater, a extinção do MDA e a revertida transfiguração do Dater – o Decreto 10.253/2020 foi revogado pelo Decreto 10.827/2021 – em Departamento de Desenvolvimento Comunitário, restando sinalizada a reincidência na apresentação de Projetos de Lei (PLs) que desconfiguram os termos conceituais da Política e do Programa Nacionais de Ater, ao exemplo da criação da Anater e do PL 4.371/2020 – retirado após forte rejeição política.

Compreender a imagem da concepção, ao desmonte, da Pnater como um exemplo do Estado em ação e sua implicação como processo social no embate entre núcleos de atores e de ideias é a expectativa despertada pela leitura a Jobert e Muller (1987), especialmente ao capítulo em que estes se dedicam ao tratamento à plurisetorialidade presente na construção de referenciais nas políticas públicas, em que ressaltam “as três chaves para análise de políticas setoriais” (JOBERT e MULLER, 1987, p. 51), compreendidas como elementos fundamentais para se efetivar uma análise de políticas setoriais.

A tentativa de estabelecer uma relação entre o setor em questão e a sociedade global: a relação global-setorial (...) [a conversão desta relação global setorial] transformada em objeto de intervenção pública de acordo com a imagem que

dela fazem os atores envolvidos (...) [a caracterização detalhada desses atores] quem é o responsável por esta operação de construção da relação referencial (...) quem é o ator que realmente desenvolverá a imagem do sistema a ser regulado? (JOBERT e MULLER, 1987, P. 52).

Os autores externam a ciência de que tais elementos fundamentais se investem por profundas e complexas relações sociais que ao fundo traduzem as defasagens, ou distorções, presentes na sociedade; envidando forças que conclamam pela ação do Estado no intuito de reduzir certos desequilíbrios sociais, constituindo a demandas fortemente eivadas pelos interesses e representações sociais concorrentes dentre os setores que se sobrepõem e que atuam em constante metamorfose. Os autores indicam que seria possível, no entanto, observar que tais setores se pautam por lógicas apreensíveis, seja no campo profissional acadêmico, seja no campo profissional administrativo.

As abordagens cognitivas admitem um amplo espectro de recursos metodológicos para o evidenciar da institucionalização de ideias nas políticas públicas; no entanto, têm nos processos de caracterização dos espaços ou cenas de tomada de decisão, bem como na delimitação dos vínculos que estes assumem com subsistemas políticos, sob a mediação de atores motivados por crenças e expectativas de resultados, exemplos de caminhos promissores para o desenvolvimento de análises por múltiplas dimensões teórico conceituais.

## **2.2 O contexto de desmonte da política pública e o referencial de *Policy dismantling***

Entre as principais correntes de pensamento que se levantam contra a manutenção de oferta de serviços públicos, gratuitos e de boa qualidade às sociedades contemporâneas figuram as que defendem os programas de austeridade para as contas públicas; uma ideia que anima aos fóruns de produção de discursos econômicos, pela comparação entre a organização administrativa dos lares, da cidadania politicamente representada e o que deveria – para tais correntes – ser a ordem econômico administrativa das nações.

O receituário é antigo e compõe o ideário neoliberal brasileiro, que se pauta tanto pelos sucessivos programas de privatização de empresas, quanto pela lei de responsabilidade na gestão fiscal – Lei complementar 101/2000 – que orienta aos gestores públicos para não gastarem mais do que arrecadam, numa lógica nem sempre linear entre sua realização e os resultados alcançados.

Uma séria e contextualizada crítica à ideia de austeridade como caminho para retomada do crescimento econômico é apresentada por Blyth (2010<sup>11</sup>; [2013] 2017) ao elucidar os vínculos dessa proposta de gestão com a “política de classes, camuflada por uma lógica de senso comum, afrontada pelo múltiplo endividamento que se fez necessário para salvar o sistema financeiro, após sua explosão em 2008” (BLYTH, 2010, min: 0:42). Em A austeridade é uma ideia perigosa Blyth ([2013] 2017) reage, no campo da economia política, com uma linguagem simples para alertar que tal ideia é perigosa, pois confunde a virtude com o vício.

Este livro permitiu-me descobrir porque ideias tão ruins continuam a ser as ideias predominantes tanto por razões ideológicas como por razões materiais (...) tem a ver com a injustiça da austeridade enquanto política de estado (BLYTH, [2013] 2017, p. 15).

Entre as obras trabalhadas pela Disciplina Teorias de desenvolvimento<sup>12</sup>, as contribuições de Blyth ([2013] 2017) foram apresentadas para a contextualização da crise financeira global que – nas palavras do autor – ‘explodiu’ em 2008; aportando fundamentos desde os clássicos da concepção e da crítica ao sistema capitalista, em suas conexões com a ideia de promoção do desenvolvimento; com destaques à distinção entre as escolas liberais, neoliberais e keynesianas e ao resgate do alerta que Albert Hirshman – célebre intérprete entre as ideias de desenvolvimento e a América Latina – fez sobre as paixões e interesses, contidos na longa repetição de argumentos a favor do capitalismo.

Uma interpretação sobre a evolução do sistema capitalista no território brasileiro pode ser encontrada em Lindesay e Marcelino (2021), no contexto dos subsídios à Conferência Livre Estadual de Meio Ambiente e Agricultura do Rio de Janeiro (Clemaarj, 2022) na qual o primeiro autor fomentou os debates com informações sobre o tema da evolução da dívida pública, a partir de sua inserção na Associação Auditoria Cidadã da Dívida (ACD)<sup>13</sup>. ‘Não haverá margens para efetivar política pública de meio ambiente, nem nenhuma outra, se este problema não for equacionado’, afirmou Lindesay na referida Conferência.

Lindesay e Marcelino (2021) iniciam a análise a partir do período do ‘milagre econômico’ brasileiro, nos anos 1970, sob a égide do desenvolvimentismo como linha de governo do regime militar, recuperando que a conjugação de interesses entre o capital financeiro e o capital industrial, aliados aos interesses das corporações multinacionais,

---

<sup>11</sup> Antes da publicação do livro o autor gerou um vídeo com a síntese de seus pensamentos. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E1Kzp5EVUWg> – Austeridade é uma ideia perigosa. Mark Blyth, 2010.

<sup>12</sup> Discente externo em IH 1518, Cpda/Ufrj, 2020/1

<sup>13</sup> Ver mais em: <https://auditoriacidadada.org.br/quem-somos/>

concorreram para a inversão da concentração demográfica no País, no sentido de que a maioria da população se deslocasse dos setores rurais para os setores urbanos, na esperança por melhores condições de vida e trabalho nas cidades.

O vertiginoso crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no primeiro decênio da ditadura militar se fez diretamente atrelado ao endividamento do estado nacional, “com uma evolução na ordem de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 105 bilhões, em dólares americanos, na conta da dívida externa brasileira” (LINDESAY e MARCELINO, 2021, p. 2). Os autores sinalizam que a alteração na política de aplicação de juros ao nível do sistema financeiro internacional levou à crise da dívida pública, nos anos 1980, “decorrendo numa sucessão de declarações de moratória pelos países da América Latina, ao exemplo do México, em 1982 e do Brasil em 1987” (LINDESAY e MARCELINO, 2021, p. 3).

Dos anos 1990, aos dias atuais, se fortaleceu o argumento de que seria necessário privatizar, ou reduzir as despesas com as empresas estatais para pagar a dívida pública. E se esta leitura, ao nível federal, não pautou às coalizões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores, com suas manobras publicitárias de pagar a dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de aplicar em um fundo soberano internacional um montante de mais de US\$ 360 bilhões, o fato é que a contínua condição de financeirização da economia propiciou que a “dívida pública federal (...) [alcançasse em] 2020 a absurda cifra de R\$ 6,558 trilhões” (LINDESAY e MARCELINO, 2021, p. 4).

A constatação de números diferentes dos oficialmente divulgados para o referido ano – 5,009 trilhões de reais, segundo o Relatório Anual da Dívida Pública Federal de 2020 (BRASIL/STN, 2021) – ratifica a pauta dos referidos autores para que se realize uma auditoria da dívida pública. “O problema central da dívida é a absurda transferência de renda e riqueza (...) dos trabalhadores, (...) para os rentistas (...) fazendo com que a estrutura produtiva do país continue servindo (...) para os que vivem de juros” (LINDESAY e MARCELINO, 2021, p. 4).

Outra perspectiva de análise para o mesmo período pode ser encontrada em Delgado (2010) – que mais adiante será aprofundada – ao estudar a evolução de significados que a noção de desenvolvimento rural recebeu ao longo de cinquenta anos no Brasil, desde 1970 até 2009/2010; sinaliza o autor que a década de 1990 marcou embates decisivos na sociedade brasileira nas relações entre economia e agricultura tendo, por um lado, a “revitalização do agronegócio nos termos de um ajustamento estrangido à globalização” e, por outro lado, o protagonismo dos ‘sem-terra’, dos ‘assentados’ e das representações da ‘agricultora familiar’ entre as forças alinhadas a um “projeto democratizante” (DELAGADO, 2010, p. 2).

Identificadas essas distintas agremiações de ideias que disputam a relevância para a atualidade do tema, ambas as correntes se afirmaram. Uma pelo projeto neoliberal, na representação aos interesses das elites com seu argumento de promoção de uma crescente geração de saldos para a balança comercial nacional – assegurando-se a remuneração ao capital rentista; e outra pelo projeto democratizante, representando o campo do mundo do trabalho, presente na luta pela reforma agrária e no protagonismo da agricultura familiar para a produção de alimentos, em diálogo com o campo de interesse da presente pesquisa sobre a política de assistência técnica e Extensão Rural (BRASIL, 2004a, 2010).

No início da Pnater (BRASIL, 2004a) e do Pronater (BRASIL, 2005) as forças alinhadas ao projeto democratizante se valiam das brechas nos espaços do governo federal para potencializar a ideia de um Brasil sem miséria, articulando as unidades federativas e as instituições ligadas às temáticas do desenvolvimento social e agrário, vinculando-as às ações institucionais, que no Pronater se encontram descritas como as definições políticas do governo federal, dentre as quais a segurança alimentar assumira um papel de destaque desde a reinstituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em janeiro de 2003.

A partir do golpe parlamentar, jurídico e midiático que impediu a continuidade do governo da presidente Dilma Rousseff, em 2016, as ações de governo em favor da agricultura familiar e do desenvolvimento agrário perderam o *status* de contar com um Ministério específico, numa abertura de caminho para a extinção dos espaços de diálogo com a sociedade civil, em um retrocesso político que não tardaria a expressar seus impactos sociais, econômicos, ambientais e simbólicos, repercutindo na imagem do País e dos grupos que sobressaíram vencedores ao projeto democratizante.

Outro componente, que auxilia a compreender o processo de desmonte das políticas agrárias no Brasil independente, é o precedente histórico – conforme resgatado de Roche (1969), Rölke (2016) e Ramos (2006), em trechos trazidos ao Capítulo 1 – no exemplo em que esses autores se referem às interrupções nos programas de imigração e colonização por imigrantes europeus, entre os séculos XIX e XX, em função de conflitos com os interesses das classes proprietárias de terras, representadas nos espaços legislativos e nas presidências das províncias – que era como se designavam as unidades administrativas estaduais no período do império brasileiro.

Esta linha de revisão bibliográfica apontou para os elementos na construção dos serviços administrativos vinculados à autoridade e ao poder tutelar de agentes em nome do estado

brasileiro, atuantes no ordenamento dos espaços e das relações de atendimento ao público estabelecido pelas colônias de povoamento; com fartas pistas sobre a negação e invisibilização da existência de populações, fossem originárias, ou não, que habitassem pelas áreas dos projetos de colonização, sem contar com título da terra reconhecido como válido pelas autoridades instituídas.

Roche (1969) resgata que havia questionamentos sobre o governo imperial investir em colonização estrangeira, ao ponto de em 1830 os legisladores suprimirem da lei orçamentária todos os créditos para esta política. Além de inviabilizar novas campanhas de arregimentação de imigrantes, tal procedimento pôs em risco a continuidade das colônias existentes; suspendeu as possibilidades de indenização e as “promessas de aportes financeiros, que entre outras funções destinavam-se a comprar a produção dos colonos – como feijão e outros alimentos – para suprir o fornecimento nos alojamentos de imigrantes recém naturalizados” (ROCHE, 1969, p. 96).

Rölke (2016), no livro “Raízes da imigração alemã”, retrata que além das iniciativas do Governo central do Brasil, Províncias e mesmo grandes proprietários de terra financiaram o fluxo imigratório com seus próprios e múltiplos interesses, ao exemplo das ideias de “preencher vazios demográficos, ocupar regiões em litígio de fronteiras, concorrer com alternativas para o regime escravocrata e mesmo *branquear* a população brasileira” (RÖLKE, 2016, p. 141).

Segundo este autor, o não cumprimento das promessas feitas no momento de agenciamento dos imigrantes chegava à Europa por diferentes formas, seja pela troca de correspondência entre familiares, por notícias em jornais; seja pela ação de comitivas diplomáticas, gerando repercussões externa e interna, como campanhas de autoridades alemãs contra a imigração; “(...) como o estabelecimento de preços fixos a serem pagos pelo trabalho nas lavouras de café, fatores que concorreram para as mudanças na política imigratória ocorrida em 1830” (RÖLKE, 2016, p. 146).

Entre outros elementos, a leitura a tais obras permite apreender informações sobre o histórico de conflito de interesses na definição de políticas públicas; sobre a influência da formação militar na origem das orientações para a ocupação do território nacional e sobre um padrão de planejamentos e de ações efetivadas, interrompidas e retomadas, em bases similares às concepções anteriores; apontando a descontinuidade como uma marca presente desde os primórdios da organização política brasileira.

Voltando ao contemporâneo material de apoio à análise de políticas públicas, Sabourin *et al* (2020) se questionam sobre como designar ao abandono de uma série de políticas,

internacionalmente admiradas, focadas na segurança alimentar e nutricional, no apoio à agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionais; no combate ao desmatamento; na promoção do desenvolvimento territorial, no estímulo à participação e controle social, entre outras, que eram resultantes de construções de diferentes governos, desde o processo da redemocratização brasileira.

A leitura ao referido trabalho reforça as questões sobre quais são as condições que bem caracterizam a institucionalização das ideias em uma política pública e sobre qual seria o melhor instrumental analítico a aplicar quando orientações diametralmente opostas são assumidas por uma troca de gestão que não implica na total substituição dos atores que compunham a coalizão anterior.

Os principais resultados mostram fragilidade institucional, inclusive no caso de políticas que são objeto de leis (meio ambiente, agricultura familiar, segurança alimentar) ou consagradas na constituição federal brasileira (reforma agrária). As transformações observadas sugerem a integração de diferentes estratégias de desmonte de políticas públicas, especialmente a partir de 2019 (SABOURIN, *et al.* 2020, p. 2).

São leituras que, uma vez aplicadas ao caso da Pnater, fortalecem a interpretação de que atores que estavam omissos ao longo das construções participativas que marcaram esta e outras políticas analisadas por Sabourin *et al* (2020) – omissos, ou que teriam sido derrotados em suas propostas – lograram assumir aos postos de coordenação com condições suficientes de força, e sem objeções significativas por parte das instituições de controle administrativo, para implementar uma “política de desmantelamento”, para usar um termo que sobressai no artigo em tela.

A *policy dismantling*, enquanto instrumento de referencial teórico para analisar essa modalidade radical de mudança em política pública – que aparentemente a crise do sistema financeiro em 2008 intensificou – tem despertado a atenção de autores como Jordana (2014), Jordan, Bauer e Green-Pedersen (2014), que se alinham às contribuições de Sabourin *et al* (2020) no que percebem a combinação de múltiplas estratégias que passam pela análise racional dos custos políticos do desmonte, levando a diferentes níveis de exposição dos protagonistas – no desmantelamento ativo, visível; ou desmantelamento por lógicas difusas – no abandono da ação pública que estiver em questão.

Aplicando este referencial em uma comparação no desmantelamento de políticas para a agricultura familiar no Brasil e na Argentina, Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) acionam o conceito de resiliência – a capacidade de se adaptar após grandes perturbações internas/

externas – para alertar que mais importante do que detectar a ocorrência e o tipo de desmonte das políticas é “analisar os processos de desmantelamento, elucidando a forma e a intensidade em que estes ocorrem” (SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020, p. 47).

Neste sentido, os autores em tela referendam o trabalho de Bauer *et al* (2012), que se aproximam da composição de uma estrutura analítica que tem como fonte de informações dois conjuntos de questões: o primeiro, relativo às condições em que os atores políticos se engajam nos processos de desmantelamento e o segundo relativo às estratégias escolhidas, considerando o alinhamento dos outros atores, bem como as restrições e as oportunidades institucionais no campo de implementação da política em estudo. Um referencial que não será aqui aprofundado.

A necessidade de redução dos gastos públicos, em contraposição à opção pelo aumento da carga tributária, nos termos em que se instituem as políticas de austeridade fiscal, uma vez revelada a parcela do orçamento público que é consumida pelas obrigações com os serviços das dívidas públicas é um argumento que, na compreensão de Lindesay e Marcelino (2021), precisaria ser minimamente contraditado por uma efetiva auditoria nas contas públicas. Mas não é disso que centralmente se ocupa o referencial da *policy dismantling*.

Sua principal contribuição é apresentada como um conjunto de tipologias para classificar a intensidade no abandono de políticas públicas, geralmente por razões ideológicas, refletindo as filiações cognitivas, os valores e as crenças de que se investem os protagonistas nas mudanças propostas e/ou efetivadas. No emblemático caso brasileiro, que assombrou Sabourin *et al* (2020)<sup>14</sup>, a pauta do negacionismo e da sanha destrutiva que assumiu a gestão federal, após o pleito que seguiu na esteira do golpe de 2016, constituiu a coalizão política que saiu fortalecida e, mesmo naquilo que expressa de demência, também é um caso que cabe no contexto da análise pelas abordagens cognitivas – que transcendem o nominar de diferentes tipos de destruição da ação pública.

### **2.3 Análise de subsistemas em política pública: interação entre sistemas**

Frente ao exposto nos subtópicos anteriores e à necessidade de apresentar os instrumentos utilizados para proceder a análise da Pnater, com base na literatura mobilizada,

---

<sup>14</sup> Os autores se valem da análise documental de textos oficiais, de estatísticas sobre orçamentos e de entrevistas com tomadores de decisão e gestores de políticas públicas, desde 2012 acompanhadas pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA, <http://oppa.net.br>) e pela rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (PP-AL, [www.pp-al.org](http://www.pp-al.org)), efetivando uma densa revisão bibliográfica sobre o tema desmonte de políticas públicas, para concluir que o desmonte reflete a fragilidade da institucionalização das políticas públicas e dos espaços de governança, ao exemplo do que ocorreu com a extinção do MDA e do Condraf.

esta seção se dedica a afinar compreensões sobre noções e conceitos relacionados a sistemas e recursos para análises de conteúdo, aplicáveis à integração entre ideias por mediadores, que atuam para o ajuste entre referencial global/setorial – em seus fóruns e arenas – e sobre a *Advocacy Coalition Framework* – consideradas as coalizões e o grau de coordenação entre atores – em interação com os fundamentos para uma análise sociológica do desenvolvimento, na perspectiva de seus protagonistas.

Foi a partir da visualização à “Figura 1: fluxo de ideias na seleção de alternativas políticas” (FOUILLEUX, 2011, p. 97),<sup>15</sup> com sua legenda apresentando aos itens 3: ‘decodificação/ recodificação de ideias pelas elites administrativas’ e 4: ‘da operacionalização de negociações, arbitragens e decisões políticas’, que surgiu a percepção sobre a possibilidade de articulação com as análises propostas pela abordagem da *Advocacy Coalition Framework*, levando à opção pelo recurso de complexificar o fluxograma exposto por Fouilleux (2011).

O estudo sobre os fóruns, arenas e coalizões nas políticas públicas conduz a um debate conceitual e operacional sobre as mesmas, que passam a ser compreendidas como componentes de um sistema a expressar a dinâmica das sociedades e dos seus atores com capacidades de interpretação, de fala e de ação sobre as realidades que demandam a atenção do Estado; constituindo trajetórias de confluências e de rupturas nas relações entre esses atores sociais na promoção da ação pública, num processo que pode ser bem percebido nas leituras sobre as fases de concepção, implementação e desmonte da Pnater.

Os conceitos de fóruns e de arenas são os reconhecidos por Fouilleux (2011) e em parte já mencionados, mas a seguir registrados em seu inteiro teor.

Os fóruns são espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas (...) ao passo que as arenas são palcos institucionalizados nos quais se travam as negociações formais e se tomam as decisões de fabricação das políticas públicas (FOUILLEUX, 2011, p. 90).

Trata-se de uma leitura que põe luz sobre a importância das articulações anteriores a uma dada política, tanto nos seus espaços de formulação, quanto nas esferas científica e da comunicação política, ou informacional, onde a ideia de palco remete àquilo que se torna visível. Tal leitura surge na esteira evolutiva ao trabalho de Jobert e Muller (1987), que alterou

---

<sup>15</sup> Aqui se trata de aprofundar e consolidar as informações sobre uma seção dos procedimentos metodológicos que também se investe de fundamentação teórica para o desenvolvimento da análise pretendida. A Figura 1 de Fouilleux (2011) com sua representação da interação de fóruns em torno do debate de ideias, de onde emergem as políticas públicas, inspirou a concepção dos instrumentos metodológicos aplicados neste trabalho.

o paradigma de base de compreensão do Estado e das políticas públicas a partir da publicação da obra *O Estado em ação* (FOUILLEUX, 2011; GRISA, 2020).

Pala abordagem às contribuições de Pierre Muller, sobre as políticas públicas como dispositivos de ação nas sociedades modernas, Grisa (2020) auxilia a compreender o amplo leque – ou o grande quadro – das abordagens cognitivas, a partir da reação à proposição de um sistema de ajustes entre referenciais global/ setorial, numa perspectiva sociológica, que ressalta a importância dos atores – mediadores, seja no confronto, ou na confluência entre ideias, na tradução do pensamento do mundo, para orientar a ação pública nos seus mais diversos setores.

Grisa (2020) reporta que o próprio Muller se desfilia da condição de atribuir a íntegra das mudanças em política pública apenas à força das ideias, alegando não ser possível desconsiderar as “relações de poder entre os atores (...) as batalhas [e as estratégias] por dominação (...) as estruturas institucionais e da agência dos atores” (GRISA, 2020, p. 79), o que remete à lembrança de Olabuénaga (1999) alertando sobre a variabilidade do sentido simbólico que os textos suscitam, com significados que extrapolam as concepções do próprio autor.

Se por intermédio de Grisa (2020) é possível verificar que Muller retoma o debate sobre o significado do referencial global, para agregar as “noções de autoreferencialidade e de autoreflexividade, distinguindo as faculdades de pensar e de falar, daquelas que remetem à capacidade de agir e de produzir efeitos sobre o mundo” (GRISA, 2020, p. 84), articula-se este conhecimento com o campo da geografia humana, segundo o qual adotar uma perspectiva sistêmica implica perceber o “espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações” (SANTOS M., 2009, p. 103); compondo uma área de interseção entre dois campos disciplinares que se desafiam a traduzir a materialidade do mundo.

Trata-se de um entendimento necessário ao exercício da análise pretendida, no sentido de que seja aferido o significado que se atribui à ideia de sistema. Em apoio a tal aferição, recupera-se o conceito encontrado e acionado por Gollo (2015) no estudo sobre os fatores limitantes à reprodução social da agricultura familiar e da pesca artesanal no noroeste fluminense, conceito oriundo da obra “*Ecodinâmica*” (TRICART, 1977).

“Sistema é um conjunto de fenômenos que se processam mediante fluxos de matéria e energia. Esses fluxos originam relações de dependência mútua entre os fenômenos. Como consequência, o sistema apresenta propriedades que lhes são inerentes e diferem da soma das propriedades dos seus componentes. Uma delas é ter dinâmica própria, específica do sistema (TRICART, 1977, p. 19).

Conforme assumido a priori, para a análise do subsistema da Política nacional de Ater pretende-se acionar o instrumental teórico delineado pelo esquema de Fouilleux (2011, p. 97),

em diálogo com o componente empírico da pesquisa, partindo das leituras de textos e contextos para proceder uma análise de conteúdo (OLABUÉNAGA, 1999) que permita identificar as unidades de registro, as ideias força – ou as variáveis explicativas centrais – que distinguem as concepções em disputa, inclusive entre projetos de desenvolvimento, cujas as ideias centrais vêm sendo reunidas ao longo deste texto.

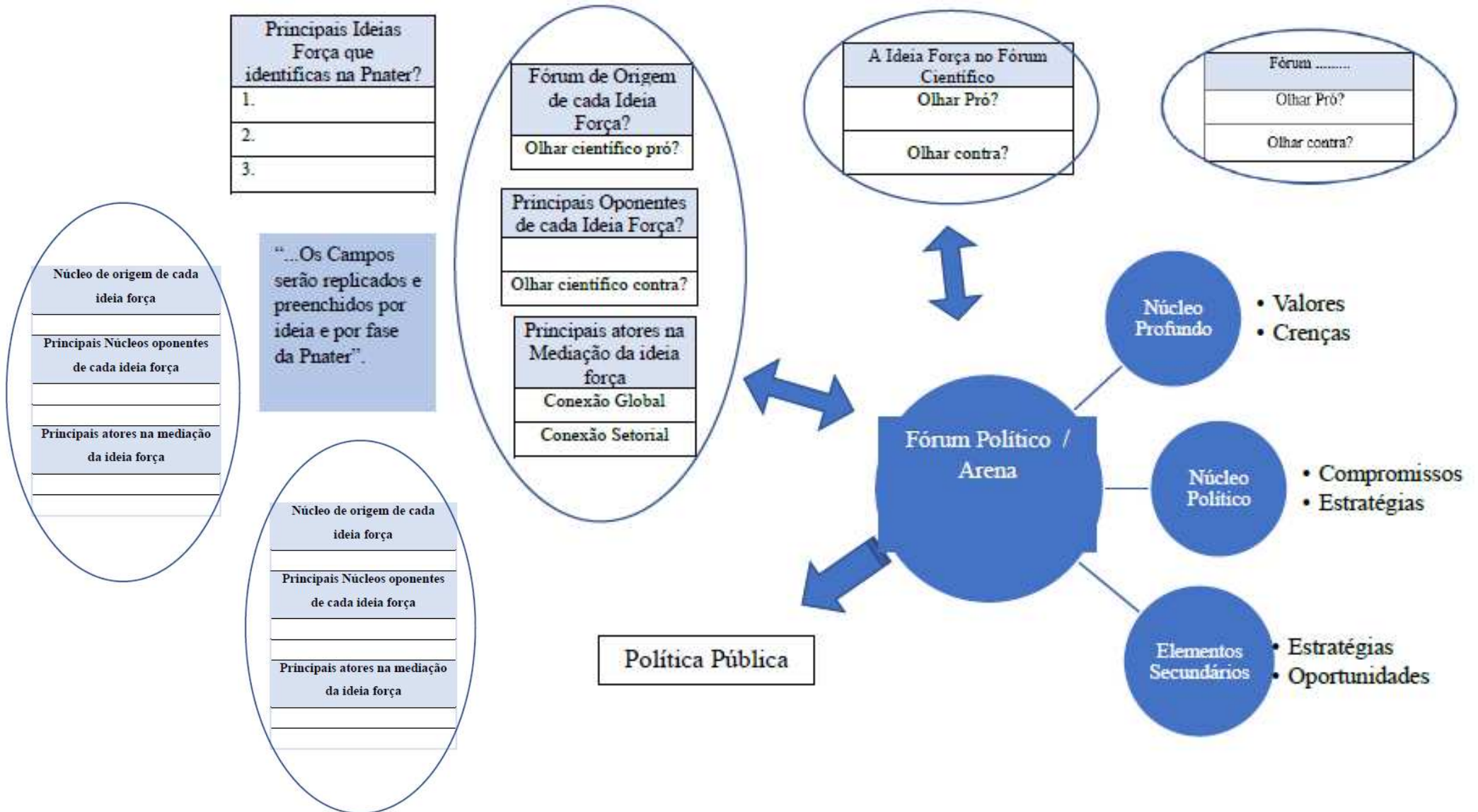
A trajetória dos participantes/ informantes da pesquisa em seus vínculos com os serviços de Extensão Rural, suas leituras sobre as ideias em disputa e sobre os aprendizados alcançados, tudo foi codificado em um novo texto, categorizado pelo que se conseguiu apreender para cada um dos mediadores identificados sobre: valor; interesse; compromisso; fórum e arena de sua atuação; as coalizões percebidas, com seus núcleos profundo, político e secundário, e seus contextos relacionados.

Foi neste segundo texto que se identificaram as ideias força, desde as mais comumente percebidas pelos participantes da pesquisa, até aquelas que mais se aplicam às reais mudanças implementadas/ sofridas na condução da política pública. Observa-se, da mesma forma, as mudanças de *status* sinalizadas no Quadro 3, à página 32 dos procedimentos metodológicos, para os diferentes fóruns de ideias identificados como influenciadores na condução da Pnater. Da mesma forma, o que se percebe de influências partindo de um referencial global e/ou setorial é registrado, fomentando ainda a interpretação sobre a filiação aos distintos projetos concorrentes na orientação aos processos de desenvolvimento.

Outra vertente analítica aflorou pela perspectiva sociológica assumida por Long (2007), com suas ‘pedras angulares’ vislumbrando, na realidade analisada, os elementos cimentantes na interação entre sistemas, gerando textos que compõem distintos quadros para reflexão, pondo em destaque as principais evidências de materialização da ação pública, desde a publicação da Pnater, à sua instituição em lei, regulamentada, ao lançamento de chamadas públicas, criação da Anater, realização de Conferências nacionais e etc. até que veio a se configurar o processo de desmonte da política.

Na Figura 02, registra-se o esquema analítico – inspirado em Fouilleux (2011) – que fora empregado para conjugar às diferentes abordagens cognitivas, em seus respectivos capítulos, sínteses e nas conclusões, subsidiando as conclusões e as perspectivas sobre a Pnater. Os núcleos de crença, nem sempre visíveis nitidamente, compõem aos fóruns de ideias.

Figura 02 – Esboço de Matriz para identificação de Ideias Chave (Variável explicativa, que o trabalho designa de Ideias-força); Fórum de Ideias, Fórum de Comunidades de Política Pública; Arena; principais mediadores / Núcleo de Valores: profundo; político; secundário; principais aprendizados



Na ilustração original os processos retratados/ esquematizados pela autora representam à dinâmica interação entre um fórum setorial ligado a uma profissão; um fórum científico dedicado às temáticas do setor e um fórum de políticas, interagindo prévia e permanentemente em uma arena pública, na perspectiva de influenciar às elites administrativas que deliberam, implementam e se retroalimentam das políticas públicas.

Fouilleux (2011) registra três fases de processos, a saber. 1) ao nível dos fóruns: competição entre referenciais potenciais de cada fórum; exportação e importação de ideias, por intercâmbios políticos fundados no binômio regulação/ legitimação; 2) ao nível das arenas: decodificação e recodificação de ideias pelas elites administrativas; negociações arbitragens e decisões e 3) ao nível da sociedade / público com interesse na política: o efeito de *feed-back* por instrumentos nos processos de seleção de ideias (FOUILLEUX, 2011, p. 97).

Os textos e exercícios que seguem se dedicam à aplicação deste instrumento em alguns dos períodos anteriores à Pnater, dando início a um ensaio da análise que nos capítulos seguintes foi utilizada e aprofundada pela pesquisa.

Bergamasco, Thomson e Borsato (2017, p. 316) associam a realização das primeiras ações de Ater no Brasil à criação da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, em 1831. Em paralelo, Roche (1969), Rölke (2016) e Ramos (2006) informam sobre a existência dos Serviços de Imigração, Colonização e Povoamento do território nacional, desde 1824 (ROCHE, 1969), reportando a realização de serviços institucionalizados que guardam muita similaridade com os propósitos vinculados à Assistência Técnica e Extensão Rural.

Aplicar o esquema analítico assumido para este trabalho no momento da formação do Estado Nacional, leva ao encontro da força de ideias como: modernizar, civilizar, de industrializar o território e a sociedade brasileira, desde o contexto em que a esmagadora maioria dessa sociedade era ou desconhecida como gente, na figura dos povos originais; ou escravizada; ou despossuída de títulos de posse de terra, reduzindo sobremaneira o conjunto de fóruns setoriais, científico e político que deliberavam sobre as ações públicas.

Se o referencial global refletia a ‘modernidade’ da máquina a vapor, da indústria incipiente; o crescente interesse europeu pelo consumo do café e, ainda, o fortalecimento do ideal abolicionista; o referencial setorial dos fazendeiros e proprietários rurais refletia, no pensamento da produção agropecuária brasileira, a ciência das suas estreitas relações com o poder expresso por seus títulos de nobreza, junto ao império e às casas legislativas, nas províncias e na capital do País. Uma noção que se pode apurar sobre os mediadores na tradução

entre estes dois referenciais, pode ser percebido nas seguintes citações à bibliografia referenciada.

A Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional foi criada no Rio de Janeiro, por iniciativa de um grupo de produtores rurais (...) com apoio do Ministério dos Negócios do Império. (...) A experiência estimulou uma série de iniciativas similares em outras regiões por parte dos grandes produtores, que formaram associações locais e, a partir destas, constituíram federações estaduais e a Confederação Rural Brasileira (BERGAMASCO, THOMSON E BORSATTO, 2017, P. 316).

Os autores se referem à mobilização do setor ruralista pelos objetivos de promover melhorias na produtividade agrícola, atreladas ao estímulo ao desenvolvimento industrial, ao acesso a maquinário agrícola, ao intercâmbio de conhecimentos técnico-científicos, demandando pela abertura de Institutos para pesquisa, ensino, experimentação e difusão de técnicas de agricultura, entre outros instrumentos governamentais para a dinamização da atividade econômica pautada pelas relações internacionais de comércio.

Na pesquisa sobre a construção de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional Ramos (2006), ao apresentar as precauções metodológicas no processo de pesquisa, se refere à multiplicidade e à heterogeneidade entre agentes, práticas e instituições nacionais nas políticas de imigração, colonização e povoamento, desde o período imperial, para tratar da construção dos mecanismos de poder estatal, expressos em um conjunto de representações e práticas componentes de um “fluxo histórico, como uma sequência de episódios que guarda continuidades e rupturas” (RAMOS, 2006, pp. 38-46).

O autor registra como operou a análise documental, a partir de três fontes, sendo a primeira composta pelas leis, decretos e portarias emitidas pelo governo federal durante a vigência do Serviço de Povoamento; a segunda composta pelo registro dos debates parlamentares, por ocasião da discussão anual do orçamento da Agência; e a terceira que recebeu um enfoque central, constituída pelos relatórios anuais do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio – de 1909 a 1930 – e do Serviço de Povoamento do Solo – 1908 a 1912 – e identifica nestes documentos três distintos gêneros de textos, que auxiliam a compreender a composição de fóruns e de arenas entorno de uma política pública.

Produto estatal por definição, os relatórios possuíam duas faces perfeitamente integradas. De um lado, deles emerge a descrição de uma teia de representações e ações dirigidas aos colonos, ao espaço e aos demais interlocutores das ações de imigração e colonização (...) ações dirigidas para ordenar num plano de conjunto populações de imigrantes e núcleos coloniais. De outro, esta descrição era dirigida aos demais pontos da rede de agentes e

de agências estatais (...) o relatório fazia circular representações e tornava reais as ações no interior da malha de agentes e agências do Estado (RAMOS, 2006, p. 46).

Ramos (2006) percebe que os mediadores, entre diferentes escalas de tomada de decisão na administração pública, formatam seus discursos em função das realidades e das contingências que vivenciam nos seus fóruns de comunicação política, na negociação e na deliberação da política pública, constatando que o fator ‘destinatário do documento final’ era um componente decisivo na linha de edição do texto.

(...) O [relatório] do Ministro era endereçado diretamente ao presidente da república e, indiretamente, ao Congresso, e era construído sobre as pressões sempre conflitantes que opunham os objetivos mais gerais da economia da verba do Ministério e os projetos de ação estatal relativos às diversas áreas de atuação das agências que o compunham. Os textos traziam (...) reflexões genéricas sobre a administração e sobre a adequação das ações do Ministério (...). O [relatório] do Diretor do povoamento é endereçado ao Ministro. Estes relatórios nunca trazem uma crítica da própria agência, nem dos antecessores no cargo (...) eram frequentemente dedicados a demonstrar a importância da existência da [agência] por meio da enumeração de suas realizações. (...) O terceiro tipo de relatório, o dos inspetores de povoamento (...) é dedicado à descrição das ações de colonização (...) uma exposição algo mais detalhada das condições nas quais se desenvolvia as ações de colonização e recepção de imigrantes e as relações com as autoridades estaduais, particulares e colonos (RAMOS, 2006, p. 44).

Infere-se dessa leitura uma espécie de código de conduta no exercício da representação administrativa no fórum político, que é perfeitamente distinguível dos outros fóruns de produção de ideias, de representação social, ou de construção de ciência, que naturalmente concorrem para as pressões e demandas na condução das políticas públicas. Os documentos, nas análises de conteúdo, se revelam como uma espécie de imagem, ou retrato, dos mediadores políticos envolvidos na ação do Estado.

Neste momento de ensaio da análise sobre a Pnater, verificando o nascedouro de suas políticas antecessoras – para não ser mais exaustivo – não serão trazidas aqui, em detalhes, as informações sobre os Decretos 8.072/1910 e 8.319/1910 ambos relacionados ao Ministério da Agricultura na mesma época em que se operava o Serviço de Imigração, Colonização e Povoamento do Território Nacional e que, respectivamente, se destinavam a criação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização dos Trabalhadores Nacionais e à criação do Ensino Agrônômico – este com trechos em anexo 1 – e de seu respectivo regulamento, com bases pedagógicas e operacionais muito pertinentes ao que se mantém vigente nos dias atuais.

Cada uma dessas linhas de ação pública constitui um exemplo do que se entende por subsistemas instituídos e vinculados a um sistema político maior, operado sob tensão das mais diversas ordens na representação dos conflitos sociais, das relações de poder, ao longo de um processo civilizatório contínuo, a despeito das construções e dos retrocessos que marcam a evolução das sociedades como um processo histórico.

A particularidade das condições de surgimento do Estado brasileiro, caso único nas Américas, em que a elite no sistema da colônia de exploração se reconfigura em nobreza e elite monarquistas, apartadas de quaisquer reivindicações que pudessem emanar das forças trabalhadoras – escravizadas – ou dos povos originais do País, delimita o contexto estrutural, agrário e fundiário, com suas relações de poder e senso de obrigação tutelar das elites sobre o povo sem voz; nas origens do “pensamento abissal, que subsiste estruturalmente no pensamento moderno ocidental” (SANTOS, B. 2007, p. 71).

Para o estudo das coalizões de causas, ou de interesses, o olhar para essa quadra histórica da sociedade brasileira, com a acentuada distância temporal e considerando a composição de forças, relativamente simplificada de então, pode facilitar compreender que a ruptura política provocada pela declaração de independência do País – a exatos duzentos anos – simboliza a uma das mais drásticas modificações em filiação de crença que se possa vislumbrar em uma sociedade: cortar laços de pertencimento a um estado nação, para assumir posição de independência.

Recursos como o convencimento ideológico ao preposto do governo português, o enfrentamento militar, as atuações diplomáticas e as compensações financeiras, compõem o quadro de ações políticas mobilizadas à época para uma efetiva troca de sistema político, que não compete a este estudo analisar, exceto pela menção a um episódio fundante da história brasileira, que revela, desde a origem, o quão distante os núcleos influentes da política nacional estavam de qualquer representação social mais ampla de sua população.

Capelari, Araújo e Calmon (2015) ao realizarem um balanço das pesquisas nacionais com emprego da *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, mencionam que “a unidade de análise mais adequada para compreender as formulações ou mudanças nas políticas públicas é um subsistema” (CAPELARI, ARAÚJO e CALMON, 2015, p. 92) no interior do qual se estabelecem, entre tensões e equilíbrios, as coalizões de defesa de causas, conforme interpretam da leitura a Sabatier e Weible (2007).

[Subsistema] é entendido como um conjunto de atores, individuais ou coletivos, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente

preocupados com determinado campo de políticas públicas, e que buscam influenciar as decisões nesse domínio (CAPELARI, ARAÚJO e CALMON, 2015, p. 92).

Os autores contribuem com uma descrição sobre o sistema analítico proposto pela *ACF*, refletindo sobre a influência do nível de crença – profundo, político e/ou secundário – em torno de ideias e valores partilhados por atores que agem de forma coordenada, para que se efetivem mudanças e a reconfiguração da política, considerando ainda os aprendizados oportunizados pela convivência com forças políticas divergentes, e mesmo antagônicas, numa dinâmica que o trabalho verificou ensejar a hipótese da homofilia de crenças (WEIBLE *et al*, 2019, p. 5).

Contribuições elucidativas sobre o potencial desse arranjo metodológico vieram da leitura a distintas edições da *Policy Studies Journal*, Weible *et al* (2011) & Weible *et al* (2019); em ambos os trabalhos os autores analisam artigos selecionados que tratam da aplicação da abordagem *ACF* em todo o Mundo. Na primeira publicação são apresentadas as críticas e os desafios teóricos e metodológicos aos trabalhos publicados e, na edição de 2019, a pauta é o aprimoramento do conceito pela consideração de cinco atributos – os atores políticos, as crenças compartilhadas, a coordenação, os recursos e a estabilidade do subsistema – cuja presença, ausência e intensidade são observadas para classificar o tipo de coalizão que possa ser verificado em um dado momento.

Por esta linha de abordagem cognitiva a reunião de dados, a leitura, codificação e decodificação dos achados de campo devem concorrer para bem delimitar os subsistemas e suas propriedades relevantes; identificar os atores políticos, bem como suas potenciais coalizões; realizar, por uma ou mais vias de amplo espectro de métodos de pesquisa, a identificação e a interpretação sobre as crenças partilhadas; e assim clarear as estratégias empregadas para a coordenação entre os atores políticos, bem como as suas coalizões concorrentes, caso existam.

## **2.4 Considerações de síntese**

Com o presente capítulo pode-se compreender que o Estado e as políticas públicas têm enfoques e abordagens teóricas diversas, por estudos que se complexificaram a partir do campo da economia política, com arranjos e interações multidisciplinares, na medida em que todos os campos temáticos e operacionais que requerem recursos públicos para transformar ideias em realizações concretas passaram a emprestar suas lógicas e argumentos técnicos específicos aos fundamentos dos discursos e das normas concorrentes por parcelas do orçamento público.

Neste trecho o trabalho procurou fundamentar a opção pelas abordagens cognitivas, como instrumentos capazes de interrelacionar o Estado, os mediadores e suas representações sociais, entre seus referenciais e núcleos que interagem nos espaços, ou cenas, de argumentação na coordenação e no convencimento de tomadores de decisão na administração pública.

Estudar a formação do Estado e da sociedade brasileira remete aos processos de negação e imposição de tutela às suas populações originais e à massa de trabalhadores de origem negra ou de imigração, predominantemente europeia, que de forma coercitiva, subsidiada, espontânea e/ou indesejada (RAMOS, 2006) vieram compor e fazer a riqueza de uma nação que emergiu como uma organização imperialista, oligárquica, militar e coronelista, concentradora de terras e dos meios de produção, com traços estruturais ainda identificáveis no século XXI.

Tais elementos são incontornáveis frente ao interesse por analisar a política nacional de Ater e a evolução na disputa sobre o seu significado, ao que tal política foi evocada para o atendimento a agricultura familiar, a assentados de reforma agrária, a pescadores artesanais e as diversas expressões de povos e comunidades tradicionais, numa perspectiva respeitadora de suas práticas culturais, cobrando por uma reformatação das ciências agrárias – que foi negada no decorrer da normatização da Pnater – ao exemplo do enfoque para a agroecologia.

Segundo as abordagens cognitivas em análise de políticas públicas, a intenção de institucionalizar ideias é fortemente condicionada pelo contexto em que atores sociais operam nos designados fóruns e arenas de políticas públicas, onde conhecimentos e aprendizados são acionados para proporcionar uma espécie de imagem de ação pública que seja convincente aos tomadores de decisão, aglutinando distintos núcleos de crença e de força política em torno da materialização de tal política pública.

O Capítulo volta a mencionar Santos B. (2006; 2007) que clama por uma nova cultura política, dessa vez exemplificando a percepção das linhas abissais pelo alerta que Kopenawa e Albert (2015) fazem sobre os iminentes riscos à humanidade, imputados pelo rotineiro atendimento aos interesses das elites econômica e política atuantes no Brasil, na menção à obra “A queda do céu, prefaciada por Viveiros de Castro, sob o título de O recado da mata” (KOPENAWA e ALBERT, 2015, p. 11).

O estudo de Grisa (2012) na análise à evolução das políticas públicas dirigidas à agricultura familiar serve de estímulo ao uso de abordagens cognitivas, pela apresentação à lógica analítica de Eve Fouilleux e Bruno Jobert sobre a operação dos fóruns de ideias e de políticas para a dinâmica de ajustes entre os referenciais Global e Setoriais, pela interação entre

grupos de mediadores que se dedicam à produção, à negociação e à institucionalização de ideias nas políticas públicas.

Fouilleux (2011) trata as ideias chave no debate político como as variáveis explicativas de mudanças em políticas públicas. No início do trabalho tais variáveis foram associadas aos Princípios assumidos pela Pnater, e corroborados pela Lei de Ater, pois são estes os componentes explicativos centrais na intenção de mudanças preconizadas pela Pnater, concorrendo com as ideias-força que até então marcavam a trajetória da Extensão Rural brasileira, ao exemplo da modernização da agricultura, expansão da fronteira agrícola, redução da pobreza rural, entre outras que rivalizam em distintas agremiações ideológicas, ou fóruns de ideias, em busca de influenciar os fóruns de construção de políticas.

O Capítulo representa uma imersão na base teórico metodológica desses instrumentos de análise, buscando exemplos de referenciais globais, seja na questão das mudanças climáticas, nas orientações macroeconômicas, no padrão global de concentração de riquezas; bem como nos tratados e nos acordos capitaneados pela ONU para a promoção de agendas pelo desenvolvimento sustentável, requerendo mais esforços e diálogos interculturais, contemplando as perspectivas de gênero e geracionais, para que então se materialize uma Pesquisa na linha de Ecologia dos saberes, conforme preconiza Santos, B. (2006; 2007).

O não consenso e a desfaçatez no uso de termos e conceitos – como o desenvolvimento sustentável – sob o argumento de uma suposta ambiguidade, desmitificada por Gliessmann (2002) ao tratar das práticas de redução da sociobiodiversidade como evidências de ações insustentáveis, ressaltou a necessidade de buscar instrumentos complementares para a análise pretendida, que viessem a cobrir às condições dinâmicas em que as coalizões de forças políticas têm operado no contexto do desenvolvimento rural brasileiro, evidenciando a concorrência entre crenças consolidadas e afinidades políticas com distintos graus de estabilidade.

O trabalho não poderia deixar de registrar que ocorreu no governo Bolsonaro a evolução do quadro de desmonte de política pública para uma política de desmantelamento do Estado brasileiro e de suas capacidades institucionais, sob um Projeto autoritário de desregulamentação total da política ambiental, visível no esvaziamento dos órgãos responsáveis pela proteção às minorias étnicas, entre as mais graves atitudes e inações do governo federal, não raro se valendo do argumento de adesão à política de austeridade fiscal, que pelas leituras de Blyth (2010) constitui em essência uma política de classe que confunde virtude com o vício.

A ideia da austeridade é uma das variáveis explicativas na quebra da coalizão de defesa que proporcionou os instáveis avanços sociais alcançados nos governos Lula e Dilma, no Brasil;

sua elucidação passaria pelo avanço nas propostas da Associação Auditoria Cidadã da Dívida, que alerta para a iminente eliminação das margens para efetivar políticas públicas, caso não seja interrompida a política financeira de priorização ao rentismo no País, é o que argumentam Lindesay e Marcelino (2021) sobre a vigência dos mecanismos do Projeto neoliberal, nos termos recuperados por Delgado (2010) sobre o trabalho de Dagnino (2004).

Tal contribuição é um alerta sobre os elementos de debate que precisarão ser enfrentados caso se estabeleçam margens para a retomada de um Projeto democratizante, reconhecido o padrão histórico na política agrária brasileira de alternar a orientação política setorial entre polos antagônicos de filiações ideológicas. Nestes termos, a visualização do esquema analítico “fluxo de ideias na seleção de alternativas políticas” (FOUILLEUX, 2011, p. 97) inspirou a elaboração de uma matriz para identificação de ideias-força – a Figura 02 – que por sua vez serviu para estruturar os esquemas analíticos sobre o fluxo de ideias nas diferentes fases da Pnater, conjugando-se ainda a percepção dos Projetos neoliberal e democratizante.

Trata-se, por fim, de uma reunião de subsídios e de elementos para a melhor aplicação da análise sobre os fóruns, arenas e coalizões, reconhecendo a dinâmica e o posicionamento social de atores com capacidades para ler, interpretar, falar, agir e disputar a coordenação dos subsistemas, frente às realidades que demandam pela atenção do Estado.

### **CAPÍTULO 3 – MEDIADORES, FÓRUNS E ARENAS NA PNATER: COMPREENDENDO A ASCENSÃO, A UTOPIA E O DESMONTE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA**

Este capítulo se dedica a aprofundar a compreensão pela aplicação dos conceitos de mediadores, de fóruns e de arenas, numa abordagem cognitiva em análise de políticas públicas; conceitos que a leitura a Jobert e Muller (1987) propicia entender tratarem-se de componentes e processos na elaboração de representações construídas na sociedade, na disputa pela compreensão e pela capacidade de ação sobre a realidade.

Partilha-se que a realização dos estudos e dos trabalhos de campo permitiram perceber a realidade como uma construção social e dinâmica efetivada pelo exercício pleno, individual, coletivo e plural de atores sociais, a partir de seus contextos e das condições constituintes de múltiplos paradigmas coexistentes e concorrentes, entre si. Frente ao papel do Estado, essa construção é traduzida por diferentes referenciais globais e setoriais que orientam a tais atores no âmbito da disputa pelas políticas públicas, que também podem ser entendidas como uma das razões para a existência do Estado.

O período histórico de construção desta Tese atravessou um contexto em que regressaram as ideias da terra plana. Passados mais de sessenta anos da exclamação – “Vejo a terra, ela é azul!” – proferida pelo cosmonauta Iuri Gagarin (1961), com retrocessos que revelam as dificuldades inerentes à conceituação de um referencial global, conforme proposto por Jobert e Muller (1987) e que tanta controvérsia tem despertado (FOUILLEUX, 2000; 2011), demandando releituras e adjetivações (GRISA, 2012; 2020) que, quanto mais adentram ao objeto, mais se perdem de uma visualização do todo.

Fouilleux (2011) se aplica a superar as limitações que seriam provocadas por uma leitura mecanicista, de ajustes automáticos entre ambos os referenciais – global, setorial – ao mesmo tempo em que busca maior consistência e limpidez ao que seria o referencial global, recorrendo às contribuições de Jobert (1992; 1994; 2004), sobretudo “na obra ‘a reorientação neoliberal’ (JOBERT, 1994) (...) fundada na noção de fóruns [e de arenas] em políticas públicas” (FOUILLEUX, 2011, p. 90).

Adotar a perspectiva de fóruns e de arenas significa retirar da condição de abstrato o debate sobre o ajuste entre referenciais global e setorial, admitindo reconhecer que referenciais globais derivam de diferentes paradigmas e da função de relevância que estes assumam para um determinado setor no qual se travem as disputas pelos recursos públicos indispensáveis à materialização das políticas e das ações públicas.

O encontro com a materialidade do objeto em análise se completa pela identificação de que existem personagens mediadores, que se ocupam das artes da argumentação e do convencimento, a partir do que veem, do que sabem, do que acreditam, no diálogo entre pares e públicos, entre representações sociais e setoriais. Fouilleux (2011) ressalta ao papel das ideias, que podem operar mudanças nas configurações institucionais, na orientação de seus agentes, a partir da ação e da eficiência de mediadores que consigam obter coesão institucional em torno das ideias que apresentam e defendem.

Em minha abordagem, os instrumentos de política pública são ideias institucionalizadas, a compreensão da mudança de política pública conduzindo à análise da seleção progressiva das ideias desde o lugar e o momento de sua produção até o lugar e o momento de sua institucionalização (FOUILLEUX, 2011, p. 91).

Ademais, questionar sobre a existência de um referencial Global – como faz Fouilleux (2000, 2011) – é um argumento que pode ser adequado à condição de um mundo metrópole, mas que precisa ser relativizado em um mundo colônia, cujos mediadores estão sempre ávidos por imitar os valores e as imagens importadas das metrópoles, no que tentam replicar e/ou servir ao papel dos colonizadores – uma compreensão que Santos B. (2007; 2020) auxilia a alcançar.

Foi nesse sentido que se visualizou a relevância de uma matriz para o tratamento conjugado às abordagens de RGS, incluindo fóruns e arenas e da *ACF*, identificando os seus núcleos de coalizão; a partir das ideias percebidas como pontos focais nos debates sobre a Pnater, ideias que em parte foram convertidas a princípios desta política, pelo esforço de seus mediadores, envidando a processos que tiveram fases de ascensão; de cerceamento; de caracterização como utopia e de desmonte, fazendo jus à aplicação das assertivas de Long (2007) ao formular uma teoria sobre o desenvolvimento na perspectiva do ator.

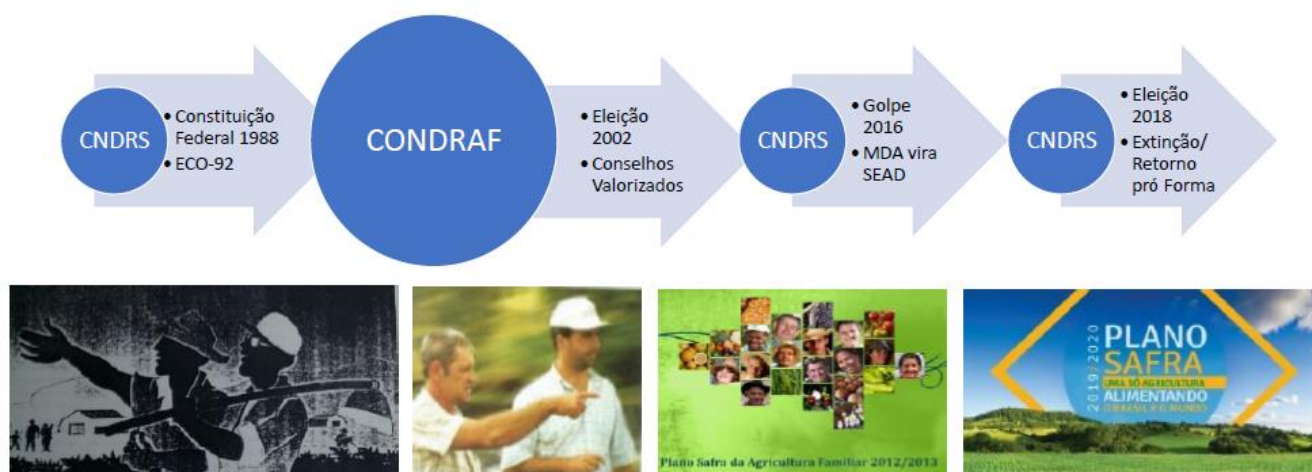
Eis as contribuições e os aportes teóricos que foram mobilizados para diálogo com os dados de campo obtidos pela pesquisa e que passam a ser apresentados.

### **3.1 Mediadores como atores sociais: fóruns e arenas identificados**

Aplicando-se o conceito de fórum em política pública, no estudo da Pnater, se destaca o espaço do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (Condraf) – A Figura 03 retrata a evolução deste Fórum/Arena desde os termos de Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cndrs) – pelos motivos deste espaço ter reunido a um conjunto significativo de atores e representações sociais, oriundos de

distintos fóruns temático-setoriais, que concorreram para a formulação desta política; bem como por ter sido o palco em que ocorrera parte de sua instrumentalização, avaliação e monitoramento da Pnater, até que se decretasse a extinção do Conselho no início de 2019.

Figura 03<sup>16</sup> – Mosaico sobre a evolução do Fórum / Arena Cndrs – Condraf



Fonte: elaboração Própria, 2022.

Por tais motivos o primeiro movimento de busca a participantes, na condição de informantes para esta pesquisa, se fez de forma dirigida a protagonistas nas distintas fases da Pnater que tiveram atuação por esse espaço de concertação nas políticas dirigidas ao desenvolvimento rural. Do diálogo com esses protagonistas – caracterizados no tópico dos procedimentos metodológicos – teve-se a oportunidade de identificar os principais mediadores que concorreram para a concepção, evolução, crise e retração – poder-se-ia dizer desmonte? – da Pnater, gerando além de textos ilustrações elucidativas para a pesquisa.

Quanto a imensa lacuna deixada pela prematura partida de Francisco Roberto Caporal – falecido em abril de 2021, seu nome foi um dos mais referenciados pelo conjunto de participantes informantes da pesquisa – este trabalho se vale das suas contribuições escritas e dos registros audiovisuais em *webinários* para tentar superar a tal lacuna, a fim de que este estudo também sirva de uma homenagem a sua memória.

<sup>16</sup> A Figura 03 serviu de base na apresentação dos resultados da pesquisa em Seminário de Tese, realizado em 20/10/2022, no DER/UFV para caracterizar os vínculos de origem que o Condraf mantém com a Constituição Federal de 1988, bem como com as influências oriundas da 2ª Conferência Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente da ONU – Eco-92 – incorporando-se às políticas de Comunidades Solidárias e Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, no Governo FHC; ressignificado a Condraf no Governo Lula, reconvertido a Cndr no Governo Temer, até ser extinto e reinstituído pró forma no Governo Bolsonaro. O detalhe da supressão da imagem das pessoas no portfólio dos Planos Safra a partir de 2019 é um conteúdo que fala por si, sobre a mudança imputada à política agrícola brasileira em tal período.

Pelo que se pode apurar junto aos participantes da pesquisa, Caporal foi um dos principais mediadores entre escalas de referenciais, nas dimensões temáticas articuladas na construção da Pnater. Há necessidade de distinguir a dimensão temática, da política, com o protagonismo de quem constituiu a Equipe do Dater, em sua instalação no MDA e ato contínuo demandou, por meta, a reinstalação de um Sistema Nacional de Ater; bem como da dimensão administrativa, seja na busca por recursos, ou na instrumentalização para o planejamento e exercício das atividades do setor.

Nesta etapa mostra-se estratégico compreender o papel dos mediadores no campo da Ciência Política, em interação com uma análise sociológica aplicada aos problemas da mudança e da continuidade, nos processos de desenvolvimento (LONG, 2007), na perspectiva de propiciar subsídios metodológicos ao estudo de um complexo de eventos que ocorreram à revelia das ações planejadas, sob a influência de múltiplos paradigmas que coexistem e se confrontam desde longínquos períodos históricos.

São condições que impõem desafios às Ciências Sociais, que refletem a diversidade epistemológica e que afastam a investigação sociológica de caminhos mais pavimentados, ortodoxos, ou previamente conhecidos, ao que Long (2007) “propõe a alternativa de ver a intervenção como uma realidade múltipla, composta por diferentes percepções culturais e interesses sociais, bem como por lutas sociais e políticas estabelecidas entre os diversos atores sociais envolvidos” (LONG, 2007, P. 73).

Long (2007) percebe, “os fenômenos sociais como feitos de uma multiplicidade de realidades emergentes e construídas” (LONG, 2007, pp. 22-25) e que a aplicação de uma perspectiva orientada ao ator nos processos de desenvolvimento propicia uma formulação teórica inovadora, pois “as formas de intervenção externa, ao incidirem sobre os modos de vida de indivíduos e dos grupos afetados passam a constituir os recursos e os constrangimentos nas estratégias sociais que estes atores (re)significam, vivenciam e executam” (LONG, 2007, p. 101).

Para realizar análises nessa perspectiva Long (2007) identifica um conjunto de nove elementos assertivos aos quais designa de “pedras angulares de uma perspectiva orientada ao ator”, que na leitura deste trabalho se associa a uma ideia de alicerce para uma sólida construção da análise cognitiva entre os referenciais e as crenças que articulam os espaços de fóruns e arenas e os processos de coalizões nas políticas públicas. Sinteticamente, são as que seguem;

- a) A vida social é heterogênea; b) existem processos sociais na produção, reprodução, consolidação e transformação nas formas sociais e nos repertórios

culturais da vida social heterogênea; c) tal leitura remete a necessidade de uma teoria de agência focada na capacidade dos atores em ordenar e sistematizar suas experiências; d) A ação social tem lugar em redes de relacionamentos formadas por rotinas e em práticas organizativas; e) os constrangimentos sociais e institucionais não se reduzem a categorias sociológicas e as interpretações sempre estão imbricadas em contextos específicos; f) Os significados, os valores e as interpretações são construções culturais e se aplicam de forma condicionada pelas circunstâncias dinâmicas; g) A escala: as maneiras e os locais de interação constituem micro escalas e arenas localizadas que se conectam a fenômenos amplos - as macro escalas - e vice-versa; h) O Conceito de interface social reflete as possibilidades de se identificar as discrepâncias de interesses sociais, as interpretações culturais, na forma como o conhecimento e o poder possam ser medidos, perpetuados ou transformados e i) delinear o contorno e o conteúdo das formas sociais diversas, explicando sua origem e trazendo suas implicações para a ação estratégica relativas aos modos de consciência (Long, 2007, pp. 108-109).

O que, de forma aplicada, se pode inferir como recurso cimentante a essas pedras angulares é que a imagem social formulada pelos protagonistas da construção da Pnater, que a tenham vivenciado, integral ou parcialmente, nos momentos históricos contemporâneos – reconstituídos pelo Capítulo 1 deste trabalho, ao exemplo do Seminário e Workshop de 1997, de onde se apuraram diagnóstico e conjunto de propostas para a retomada de um sistema nacional de Ater – se diferencia bruscamente, em capacidade de coesão, por parte daqueles protagonistas que não tiveram as mesmas vivências.

Os fóruns não apenas produzem e reproduzem conhecimentos e demandas por políticas, eles também habilitam e obscurecem campos de conhecimento de acordo com seus valores, interesses, compromissos, crenças e aprendizados, e foram exatamente nesses termos que a releitura dos “textos provisórios” (OLABUÉNAGA, 1999) – os resultados das entrevistas, após suas respectivas gravações e retorno recíproco aos participantes da pesquisa – gerou a codificação-decodificação das interpretações sobre as contribuições do conjunto de mediadores identificados pela presente pesquisa.

A partir do conteúdo já registrado em textos e ilustrações pode-se iniciar a reconhecer os diferentes fóruns de ideias, que se articularam em torno de suas respectivas origens e dos princípios da Pnater, com posicionamentos pró e contra aos mesmos e, nesse sentido, constituem-se em informações que envidam ao diálogo mediado entre os trabalhos de campo e a bibliografia acionada.

A composição inicial da coordenação do Dater/SAF/MDA em 2003 fez-se quase que exclusivamente por representações de empresas estatais de Ater. Pela aplicação do conceito de fóruns e de arenas, e pela literatura acima acionada, é possível reconhecer que cada uma das unidades institucionais, das Empresa estaduais de Ater, abriga em si uma conjunção de fóruns

de ideias a refletir os diferentes paradigmas e referenciais globais que influenciam nas tomadas de decisão, na formulação e implementação dos Programas estaduais de Ater.

O Dater, ao ser configurado pelas representações que o constituíram, ressignificou-se em um Fórum de formulação e comunicação de política, atendendo a uma perspectiva de projeto democratizante a dialogar com diagnósticos anteriores e com uma missão clara, segundo os Participantes nº 6 e nº 14 da Pesquisa: reinstaurar um sistema e uma coordenação nacional para os serviços de Ater. Missão a ser cumprida de forma participativa e inclusiva voltada a públicos, até então, apenas esporadicamente contemplados, quando não de todo invisibilizados, na tradição da Ater como ação pública.

(...) já que o seu trabalho é na questão das arenas, é importante você entender os embates – não é debate – é embate o que nós tivemos no ambiente interno de governo e que pouquíssimas pessoas conhecem. Só nós. (...) No primeiro semestre de 2003 (...) nós fomos atrás do Romeu Padilha... e teve um processo, e nós colocamos alguns princípios (...) nós cinco escrevemos (Participante nº 06, out/2021).

(...) o Romeu Padilha (...) nos deu contribuições. (...) Então a gente reuniu; fez um esboço da política, teve espaço, teve liberdade, o Bianchini deu liberdade, nos cobrou (...) então a gente foi discutir esse esboço da política com a Contag, com a Asbraer (...) com a Fetraf, com as Escolas Família Agrícola e as Casas Familiar rural, com a Faser (...) a gente conseguiu começar a delinear e pegar apoios para a política e aprimorar a política (...) a gente terminou o documento e levou para discutir nos Seminários Regionais (...) culminou com um [seminário] em Brasília para ratificar a Política Nacional de ATER (Participante nº 14, fev/2022).

É necessário destacar que o histórico institucional das empresas públicas de Ater remete ao que fora tratado no Capítulo 1, em seus tópicos sobre ‘trajetórias e contextos’, mencionadas as tentativas de ressignificação do setor para superar seus vínculos de origem com as classes dominantes do País (FONSECA, 1985); ao exemplo do movimento Repensar da Extensão Rural, passando pelas reações à extinção da Embrater, e pela grande virada neoliberal da política econômica brasileira nos anos 1990. Em algumas Unidades da Federação (UF) o serviço público estatal de Ater chegou a ser suprimido; em outras UF's foi integrado à pesquisa e a outros serviços. Na maioria das UF's ele fora mantido sob estruturas verticalizadas de gestão subordinada aos governos estaduais.

Os dirigentes das empresas estaduais de Ater, ato contínuo à extinção da Embrater, entenderam por fundar a Asbraer, uma figura jurídica que tem as empresas estaduais por unidades filiadas, constituindo-se por um regime de representações transitórias, uma vez que o quadro de representantes é composto pelos presidentes de empresas estaduais, que são cargos

de confiança dos governos nas respectivas UF's. Seu compromisso central aparenta ser com a captação de recursos para melhor estruturação das empresas estaduais de Ater.

Nesses termos trata-se de um fórum de política pública bastante peculiar para as intenções dessa análise, pois, se outrora fora uma entidade copromotora dos eventos Seminário e Workshop de 1997 – que preconizava uma Ater exclusiva para a agricultura familiar e somou forças para a instituição da Pnater – ao menos desde 2009 vem demonstrando posicionamentos dissonantes à política de Ater, ao exemplo da defesa da inclusão de médios proprietários e público patronal entre os destinatários destes serviços públicos.

Os Princípios da Pnater – atendimento gratuito e prioritário à agricultura familiar; a adoção do referencial de agricultura de base ecológica; promoção do desenvolvimento sustentável; o uso de metodologias participativas; o reconhecer a Ater como um serviço educativo não formal, continuado; o promover o controle social nos serviços prestados; o observar as questões de geração e de gênero; o articular as ações e os projetos de Ater com as questões da soberania e segurança alimentar e nutricional – conformam a disputas internas e externas ao subsistema da Política de Ater. A partir da pretensão de institucionalizar essas ideias, o que ocorreu com a Pnater se oferece como um objeto de análises que reflete a própria sociedade brasileira.

Aprofundando os achados em revisão bibliográfica, Grisa (2012) ao aplicar o modelo analítico proposto por Fouilleux (2011) a três políticas públicas dirigidas à agricultura familiar brasileira desde os anos 1980 até 2010, identificou e qualificou cinco fóruns em interação com o Fórum de comunidades de política pública, quais foram:

- a) fórum científico: reúne estudiosos de diferentes temáticas relativas ao meio rural (...)
- b) fórum de comunicação política (...) compreende os grupos político-partidários que a cada quatro anos disputam as eleições (...)
- c) fórum da agricultura familiar (...) representado pelas organizações sindicais e movimento sociais rurais (...)
- d) fórum de segurança alimentar e nutricional (...) sociedade civil organizada que [debate] a temática da segurança alimentar e nutricional (...)
- e) fórum agroecológico (...) [conjunto de atores que debate] o tema da agricultura alternativa/ agroecológica (GRISA, 2012, p.57).

Diesel, Dias e Neumann (2015) por sua vez, não chegam a exercitar a aplicação do “fluxo de ideias: seleção de alternativas políticas” (FOUILLEUX, 2011), mas identificam em um artigo diretamente dirigido à Pnater um conjunto diferenciado de espaços e/ou cenas de argumentação em torno desta política, ressaltando “o acolhimento da proposta oriunda do Seminário de 1997, com ênfase na visão crítica da modernização da agricultura, na linha do que

ocorrera com o movimento do Repensar da Extensão Rural” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 110).

Apreende-se na obra em tela *op cit* (2015) a identificação dos seguintes fóruns: no âmbito do extinto MDA, a equipe que operacionalizava ao Pronaf e que concorria com demandas para um tipo de serviço de Ater, sendo uma das forças que somaram para a formulação da Pnater; as representações das entidades e dos servidores governamentais (Asbraer e Faser, pode-se supor) que junto à Contag legaram os registros do Seminário de 1997; a somar com o movimento pela agroecologia e com representações da experiência da Emater/RS, que entre 1999 e 2002 vivenciara uma gestão com orientação institucional pró transição agroecológica.

### **3.2 As fases da Pnater e os referenciais global e setorial: as ideias institucionalizadas**

O tópico que se inicia se dedica a contextualizar e descrever cada fase da Pnater, culminando por uma respectiva composição gráfica, no intuito de compatibilizar as informações empíricas e obtidas junto aos participantes da pesquisa, com as oriundas do referencial teórico, procedendo uma análise longitudinal da Pnater, conforme os Quadros 03 e 06; verificando os principais indícios sobre as forças, os fóruns e arenas percebidos em ação, ou reação, às ideias que se apresentaram no processo de institucionalização desta política.

#### **3.2.1 2003/ 2004 – a concepção**

A inserção do conjunto dos dezessete informantes desta pesquisa no contexto e no debate sobre a Pnater é heterogênea. Mesmo para quem já atuava por empresa ou entidade de Ater, o apelo ao envolvimento no processo de concepção – que partiu do Dater/SAF/MDA, passou pelo Condraf e chegou aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável e de Agricultura Familiar, convocados à interação – não fora atendido da mesma forma em todas as Unidades da Federação e tampouco comunicado da mesma forma à totalidade dos agentes de Ater, estatal ou não estatal<sup>17</sup>.

O compromisso de avançar por um projeto democratizante, que recém lograra vencer as eleições gerais, enfrentaria resistências internas e externas concernentes às diferentes leituras

---

<sup>17</sup> Os termos serviços públicos de natureza estatal e não estatal compõem a caracterização do Sistema nacional descentralizado de Ater reconhecido pela Pnater (BRASIL, 2004a; 2010), no intuito de harmonizar sob a mesma orientação a rede de empresas e de organizações prestadoras de serviços para uma atuação complementar, com melhores possibilidades de assegurar a universalização da oferta desses serviços ao diversificado público que passou a ser contemplado pela Pnater.

sobre qual é o papel do Estado, no enfrentamento com as forças do projeto neoliberal que, independentemente de ter sido derrotado nas urnas, mantinha-se vigente nas estruturas administrativas, de ação e de controle sobre as políticas públicas.

Com os Participantes nº 6 e nº 14 obteve-se um detalhamento maior sobre como fora a metodologia utilizada para a concepção da Pnater. Após a encomenda do Secretário de Agricultura Familiar (SAF) de que o sistema nacional fosse reinstituído. Composta a equipe de coordenação do Dater, elaborou-se um roteiro de entrevistas para escutar a protagonistas do movimento Repensar da Extensão Rural; a representações de trabalhadores rurais, entre outros setores, através de conversas em que a equipe do Dater participava, anotava e depois sistematizava o que cada um conseguiu absorver. “E assim montamos uma estratégia de construção da Pnater” (Participante nº 6, Out/2021).

A partir daí um ‘documento base’ foi elaborado e distribuído por todos os Estados da Federação. “Se você ler o documento base e o texto do workshop/1997 você vai perceber a semelhança entre esses documentos; feito isso, nós fomos fazer os seminários regionais para ouvir os atores nas cinco grandes regiões do Brasil” (Participante Nº 6).

Agora, as contribuições das oficinas regionais foi um negócio espetacular. Aí você começa a perceber aqueles públicos que nunca estavam representados em políticas públicas de uma maneira geral; nessas oficinas regionais que a gente percebeu que precisava de uma política de Ater para indígenas, Ater para jovens, de Ater para mulheres, de Ater para quilombolas (Participante nº 6, Out/2021).

Nessa parte das contribuições é possível perceber as ações nas dimensões política e temática do fórum Dater; no que o relato prossegue aparecem elementos das dimensões administrativa e política quando é mencionado o duro embate travado no âmbito da SAF, entre as direções da Secretaria, no momento de revisão do Plano Plurianual (PPA) de 2004; o Dater reivindicando que fosse inserido um Programa de Ater no PPA – seria este o auge de uma vontade de institucionalização de Política? – mas a reação e a recusa se fundavam no argumento de que o ‘importante era o Pronaf; que o Pronaf era o grande guarda-chuvas’ para todas as ações. Naquele momento o embate fora vencido pelo Dater.

Eu me lembro como se fosse hoje que eu disse: vocês estão com medo de crescer? O MDA não pode ficar restrito a uma ação da SAF. O crédito rural nunca foi no MDA, era sempre lá no Ministério da Fazenda; e as ações, o dinheiro, o recurso discricionário que a gente tinha era o dinheiro da Ater. então, porque não criar a ação no PPA? (...) e assim nós conseguimos colocar um Programa no PPA em que passamos a ter quatro ações contempladas (Participante nº 6, Out/2021).

A caricatura do ‘isso pode/ isso não pode!’ é emblemática a esta fase do início do primeiro governo Lula. Os componentes do fórum constituído pela Asbraer tinham por motivação as possibilidades de fortalecer as Empresas estatais de Ater, aliando-se ao argumento de ampliar o acesso ao Pronaf, ainda na ideia de modernização da agricultura.

Em paralelo, no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Rio de Janeiro (Cedrus/RJ), o trabalho do Dater fez constituir um Comitê de Ater para replicar, apresentar e discutir a Pnater através de Seminários que geraram o Programa estadual de Ater (RIO DE JANEIRO, 2006). Para além de agricultores, foram escutados pescadores artesanais, indígenas, quilombolas, personagens da pesquisa e da educação agrotécnica, dando-se ampla ressonância à proposta apresentada pelo Dater/SAF/MDA.

O Fórum agroecológico que em 2002 realizara o 1º Encontro Nacional de Agroecologia somava com as demandas por reinstaurar os serviços de assistência técnica, social e ambiental para a reforma agrária; vinha de enfrentamentos relevantes no âmbito do direito dos agricultores às sementes, contra as corporações que atuavam pela lei do patenteamento – corporações derrotadas nos anos 1990 e vitoriosas nos anos 2000 – na disputa contra as sementes transgênicas, por exemplo, que marcara ‘ser a agroecologia uma proposta do Partido dos Trabalhadores no Estado do Rio Grande do Sul’ – é o que sinaliza o Participante de Pesquisa nº 16 – componente da direção da Emater-RS.

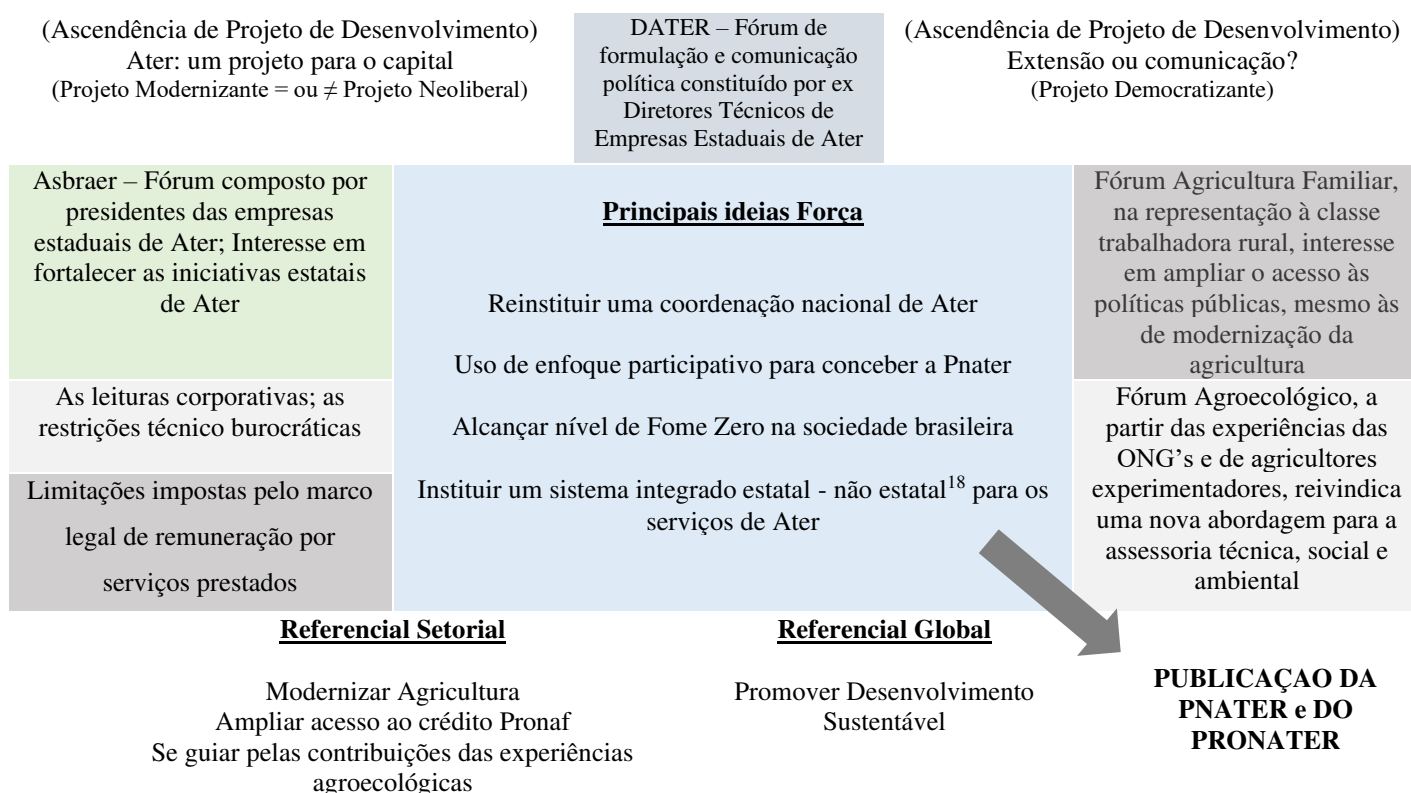
O Fórum de segurança alimentar e nutricional se fortaleceu com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, onde os responsáveis pelo Dater foram buscar recursos para estruturar tanto os processos de nivelamento conceitual sobre a nova Ater, quanto aos processos de formação de agentes de Ater em consonância aos princípios e diretrizes assumidos pela nova política; quanto para oferecer termos de parceria com as entidades públicas e privadas, apontando-se os vínculos do apoio à agricultura familiar e à produção de alimentos com a lógica da promoção do desenvolvimento sustentável.

Desde os anos 1990 o fórum da agricultura familiar, por campanhas como o Grito da terra Brasil, seguia nas lutas pela instituição e estruturação do MDA, atuando na representação às demandas da classe trabalhadora na agricultura, para ampliar o atendimento por políticas públicas e influenciar nas ações de governo. Segundo o Participante nº 9, o movimento sindical viu na reinstauração de uma coordenação e de um sistema nacional de Ater a possibilidade de ter uma rede de entidades de Ater vinculada às bases sindicais. No âmbito da Contag existe um

Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS), com princípios e diretrizes muito afinados ao que preconiza a Pnater.

Na Figura 04, articulam-se informações para compor uma aplicação de matriz inspirada no fluxograma aportado por Fouilleux (2011), em que as principais ideias-força codificadas e decodificadas pelas elites administrativas, após ampla mobilização e consulta pública, resultaram na publicação da versão final da Pnater em 2004 e do Pronater em 2005, sob a influência das tensões que predominavam em tal fase, entre os referenciais global e setorial interpretados pelos diferentes fóruns identificados.

Figura 04 – Matriz com fluxo de ideias para Fase 2003/ 2004



Fonte: elaboração própria, 2022.

Na fase inicial da Pnater identificam-se fóruns e suas ideias-força para compor à Figura 04, ressaltando os interesses percebidos e que se alteraram ao longo do período analisado; inaugurando uma sequência de matrizes com a perspectiva de demonstrar a dinâmica dos fóruns

<sup>18</sup> A distinção entre o que era o serviço público de Ater e o que era a Ater praticada pelo Terceiro Setor, muitas vezes foi trabalhada como a diferença entre a Ater pública e a Ater privada. Neste debate, a construção do Significado do que é a Ater pública como serviço estatal e não estatal foi uma das conquistas da Pnater. Os serviços de extensão praticados pelas organizações que não visam lucro, mas sim, a promoção do desenvolvimento do público assistido. Foi a ideia força que prevaleceu.

e das arenas em suas correlações com os distintos projetos para o desenvolvimento e as influências percebidas no ajuste entre referenciais global e setoriais. As figuras servem ainda a uma aproximação aos tipos de coalizões identificadas nos sucessivos períodos da Pnater – tema que será mais aprofundado no próximo Capítulo.

O Participante nº 9, em sua trajetória de monitoramento à implementação e consolidação de políticas públicas para a agricultura familiar, analisa que uma das características das fases iniciais da Pnater é que apesar de haver disputa por recursos, as organizações da agricultura familiar e da economia solidária conseguiram se articular melhor, chegando a criar uma Rede de organizações prestadoras de serviços de Ater, ligada ao Sistema Contag de Organização da Produção, que chegou a ter quarenta e duas organizações filiadas; uma realidade que se inverteu a partir da homologação da Lei 12.188/2010, uma vez que com as Chamadas de Ater as organizações passaram a concorrer entre si.

A apresentação dos fóruns pelos diferentes campos da Figura 04 não estabelece uma relação fixa com os projetos que se confrontam para influenciar às diretrizes para o desenvolvimento, mas sinalizam que as leituras corporativas, permeadas pelas restrições técnico burocráticas, requerem que a análise aprimore a distinção entre as posturas de mediadores filiados aos projetos modernizante, neoliberal e democratizante. Uma questão que repercute no próprio fórum da agricultura familiar, como se apreende em um trecho da fala da Participante nº 05 – Protagonista nos movimentos pelo cooperativismo e pela agroecologia, com sólida experiência no apoio à agricultura familiar.

(...) tinha-se dificuldade de entender a importância da assistência técnica... [que era percebida] (...) somente para a produção, e aí também com um perfil bem masculino, bem machista mesmo, realizada por um técnico em agropecuária, ou agrônomo, que não abria espaço para outros profissionais (...) Nós enfrentávamos essas dificuldades com as empresas estatais, mas também com os movimentos sociais, o movimento sindical principalmente ficava muito mais fechando com as estatais, pois já estava acostumado com aquele tipo de assistência técnica (...) a dificuldade era romper com a compreensão de Assistência Técnica que estava incutida nos agricultores e nas agricultoras, nos movimentos, nas federações dos agricultores; pois era ainda aquele modelo... de agricultura do médio e do grande agricultor e que eles achavam que era possível com o pequeno agricultor desenvolver a mesma coisa; e a gente sabia que não era (Participante nº 05, out/2021).

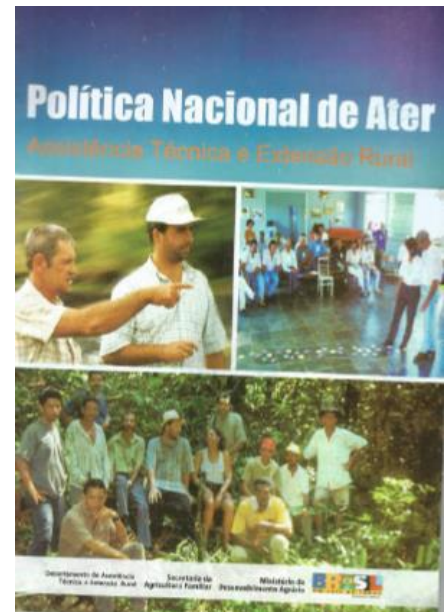
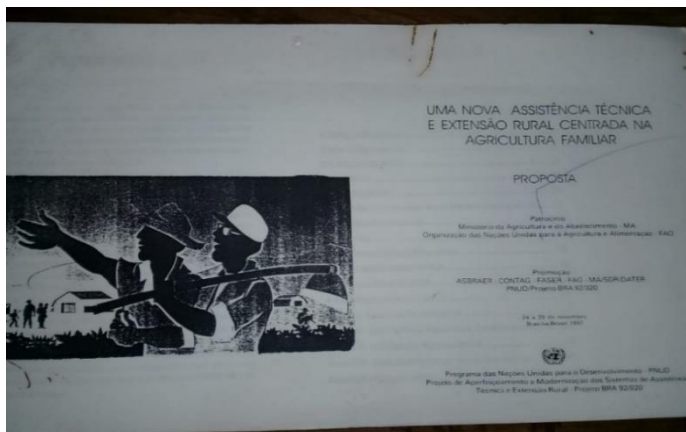
A Figura 04 sintetiza a fase da concepção da Pnater, com questões a respeito da distinção entre os projetos modernizante e neoliberal e sobre ser, ou não, a inserção de um programa na

norma orçamentária o auge em um processo de institucionalização política, ensejando a debates que foram analisados pela Tese.

É interessante notar que as quatro principais ideias força, que afloram dos trabalhos de análise às entrevistas no material decodificado em busca das variáveis explicativas das mudanças em políticas públicas, não se sobrepõem plenamente ao conjunto de princípios assumidos pela Pnater, ao contrário de uma suposição inicial sobre as ideias institucionalizadas pela Política. Nesta fase, as dimensões administrativa, processual e a demonstração das evidências de vínculos entre a Ater e a principal meta social do Governo – que era erradicar a fome na Sociedade brasileira – é que pautaram os debates centrais na mediação entre referenciais para a produção da Pnater.

Os participantes da pesquisa cujas trajetórias de atuação na Ater propiciaram a vivência e/ou o contato com os movimentos anteriores de repensar a Extensão Rural e de vivenciar a sequência de Seminário e Workshop por uma nova Extensão Rural centrada na agricultura familiar, em 1997, convergiram na leitura de que a Pnater (BRASIL, 2004a; 2010) – com suas sínteses ilustradas na Figura 05 – incorporou tais propostas vindo a se materializar a partir dessas contribuições anteriores.

Figura 05 - Capas da Proposta do Workshop e Seminário de Ater, 1997 e da Pnater



Fontes: ASBRAER, CONTAG, FASER, 1997. Dater/SAF/MDA, 2004. Escaneadas de acervo próprio, 2022.

A Figura 05 ao articular as imagens de capa de dois documentos fundadores da Pnater, sintetizados e reafirmados por sucessivos processos de diagnósticos e formulação participativa, que envolveram agentes e beneficiários desta política pública, evidencia a reiteração de diagnósticos e propostas que foram institucionalizadas pela Lei 12.188/2010, e o seu aparente atropelo pela discricionariedade de um Projeto autoritário para o desenvolvimento; que também, aparentemente, não se fazia presente nessa fase da Pnater.

É o momento da análise em que cabe registrar o peso da herança do ajuste entre referencial global, representado pelos ideais do desenvolvimento sustentável oriundos da Eco 92, e antes pela orientação constitucional para a composição de conselhos de representação social, e o referencial setorial, representado pelo Pronaf em 1995/96, fomentando a formação dos Conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável, quando havia ampla heterogeneidade na compreensão – e mesmo incompreensão e oportunismo – na tradução dos valores que foram sendo gradativamente incorporados pelas organizações componentes da política de Ater.

### **3.2.2 2004 / 2009 – Fase dos convênios e licitações. Pré Lei de Ater**

Caporal e Ramos (2006) iniciam uma análise à situação da Ater naquele período a partir da referência ao “amplo processo participativo de discussão e consulta à sociedade” (CAPORAL e RAMOS, 2006, p. 3) vivenciado desde 2003. De fato, após os Seminários de consulta e de validação aos termos que foram publicados no documento de 2004, desencadeou-se um conjunto de oficinas de nivelamento conceitual acerca dos princípios assumidos pela Pnater; somando a centenas de eventos de formação oportunizados de forma direta pelo Dater, a dezenas de milhares de profissionais (PETTAN, 2010); (MUSSOI, 2011); (GOLLO e OLIVEIRA, 2021); além das oportunidades de formação oferecidas pelas Universidades que celebraram convênios ou termos de cooperação com o Dater para tal finalidade.

De 2003 a 2006, foram realizados convênios e contratos com mais de duas centenas de entidades, com destaque para as 27 organizações públicas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, para a execução de ações de Ater baseadas nas diretrizes da Pnater. (...) Nesse período o orçamento nacional de Ater cresceu 12 vezes, chegando a 108 milhões de reais, o que demonstra que a Extensão Rural voltou a ocupar um lugar de destaque no âmbito das políticas públicas para o meio rural (CAPORAL e RAMOS, 2006, p. 5).

Caporal e Ramos (2006) incluíram em sua análise, entre os desafios, os caminhos oferecidos pelas instituições educativas para a formação profissional nas universidades e escolas técnicas no campo das ciências agrárias, predominantemente, reprodutoras do modelo de transferência de tecnologias, o que pode ser reconhecido como uma menção ao fórum científico a operar, numa parábola, como o encontro entre os rios Negro e Solimões, no que se refere ao fluir em paralelo na formação para uma agricultura moderna e no assimilar das críticas sobre as consequências decorrentes dessa linha de formação.

O fórum científico, que se ocupa dos temas e correntes relacionados à noção do desenvolvimento rural, em sua produção plural, contou com novas problematizações sobre formas sociais e repertórios culturais da vida social heterogênea (LONG, 2007); sobre as contemporâneas dimensões das ruralidades e a superação da dicotomia entre o rural e o urbano (FAVARETO, 2007); e ainda com o reconhecimento da Embrapa “às expectativas de parcelas significativas da sociedade civil do meio rural brasileiro mobilizadas em torno da defesa da produção de base familiar” (EMBRAPA, 2006, p. 15) ao lançar o Marco referencial em agroecologia, no mesmo ano em que o Censo Agropecuário do IBGE, divulgado em 2009, identificou a relevância da agricultura familiar para a geração de postos de trabalhos e de alimentos para a sociedade brasileira.

O Dater, no contexto do MDA sem forças políticas para realizar concurso público, crescera em número de componentes, tanto pelo uso de cargos comissionados, quanto pela estratégia de contratação de consultorias, através de convênios com órgãos de cooperação internacional, ao exemplo da FAO, do IICA e do Pnud. As consultorias eram vinculadas a produtos – documentos a serem concebidos, analisados por componentes da administração, entre os funcionários e os cargos comissionados, que então os avalizavam para gerar a autorização ao órgão de cooperação para que se procedesse a remuneração.

Foi esta a estratégia administrativa utilizada pelo Dater para conseguir atender as crescentes demandas com os processos de credenciamento nacional e a ampliação dos convênios e contratos de prestação de serviços pelas pessoas jurídicas que se cadastravam, por seus estados, no sistema nacional descentralizado de Ater, via homologação pelos respectivos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural, ou órgãos similares

Do diálogo com os participantes da pesquisa que interagiram com – e por – este fórum de política pública algumas passagens, a seguir registradas, iluminam o que foi este espaço, ou cena, de argumentação de onde emanava a implementação da Pnater.

As políticas são mais fluídas do que isso [do que a ideia de fóruns e arenas para análise de política pública]. As arenas são fluidas. O Condraf era um espaço mais de conciliação de conflitos do que de brigas. Em última instância quem resolvia os impasses era o agente executor (...) na hora de aplicar a política escrita, aí é o gestor que tem a força (...) Em 2006 eu tive acesso à informação sobre todos os convênios feitos em Ater, algo em torno de 250 milhões de reais, operados pelo Dater (Participante nº 1, Set/2021).

Quando nós chegamos em 2003 você tinha um orçamento para a Ater no Brasil que era de um milhão e novecentos mil reais – o que herdamos de 2002! (...) política sem orçamento é pregar no deserto!... Vontade política se expressa em orçamento! Nós tínhamos essas convicções. Aí nós fomos ao [Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar] que dali destinou, lá do fome zero, quarenta milhões pro MDA, para a gente fazer ações de capacitação e prestar assistência técnica e foi aí que nós começamos a fazer os convênios (Participante nº 6, Out/2021).

Diesel, Dias e Neumann (2015) ao se referirem a este período em sua análise sobre a Pnater, o intitulam de ‘disputas por hegemonia de projeto para o desenvolvimento rural e suas implicações para a Ater (2004/2008)’, alertando sobre as contraditórias correntes de programas e de ação política abrigadas no MDA: “Além da atuação na questão agrária [O Inbra, com estrutura maior que a do Ministério], [havia] o Pronaf e ações do Programa Biodiesel; (...) o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais; a Pnater” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 113-115).

Os autores exploram as dificuldades de ver assimilados os princípios e diretrizes da Pnater pelos outros setores responsáveis por políticas públicas no âmbito do MDA, e isto em um contexto de aumento de cobrança pela materialização de resultados em um subsistema que contou com elevação em seu patamar orçamentário. Mesmo com o avanço da formalização do setor – mencionada a Portaria Ministerial nº 25/2006, que criou o Sistema Brasileiro Descentralizado de Ater – a política se institucionalizava em cenários de contradições externas, com infiltrações e aumento de divergências internas.

Nós não tínhamos uma estrutura técnica, nós tínhamos ideólogos (...) [sobre a evolução do orçamento] você sai do Governo Fernando Henrique em que não tinha dinheiro nenhum e tu põe quatrocentos, quinhentos ou setecentos milhões (...) dá um salto, é claro que dá um salto; mas muito aquém do que precisava para fazer frente a todo o investimento que o estado fazia (...) o problema é que nós fizemos isso mais no discurso do que no recurso (...) Então a gente tinha um bom discurso, mas não tinha capacidade de cobrança; e muita gente [nas Emateres] implantou a política de Ater; usava aquele discurso (...) mas maquiavam projetos para dizer que estavam trabalhando com agroecologia, com as metodologias participativas... e eu denunciava isso, mas não tinha jeito. (...) a Asbraer cumpriu um papel ali, e se aceitou o papel da Asbraer, mas foi um papel decisivo e não foi um papel de igualdade de diálogo, [pois] começou a mandar. E a fazer (...) [e isso] teve um grande resultado, ou um contra-resultado (Participante nº 14, Fev./2022).

Como visto anteriormente, a Asbraer havia participado da coordenação do Seminário e Workshop de 1997 que cobrou por uma Ater dirigida à agricultura familiar; vale recuperar que a sua inserção como fórum de política pública remete ao ano de extinção da Embrater, em que os presidentes das empresas estaduais de Ater criaram a Associação para defender os interesses do setor. Os vínculos de seus associados aos poderes políticos estaduais conferem um caráter totalmente diferenciado das outras organizações nacionais que exercem as representações dos trabalhadores, seja na agricultura, seja no quadro técnico administrativo das empresas em questão.

Com os quatro participantes da pesquisa que vivenciaram a Asbraer como fórum de produção e políticas públicas, pode-se apurar que a associação desde longa data se dedicava ao estudo sobre o sistema estatal de Ater, identificando que nesta fase da Pnater o montante de recursos que era aportado pelos diversos órgãos federais, somado ao que era aportado pelas unidades da federação, se aproximava ao valor de quatro bilhões de reais. Uma informação que aticava à ideia/questão: e se nós tivéssemos uma entidade autônoma, por onde todo esse recurso passasse, para melhor coordenar as ações de Ater pelo País?

Em 2003 eu estava como gerente regional no Canindé-CE, e fui convidado para vir para a Diretoria Técnica da Emater, logo em 2004. Aí comecei a fazer um trabalho muito forte por dentro da Asbraer; nesse trabalho, junto com o Argileu que era diretor do Dater, com o Guilherme, com o pessoal do Dater daquela época, que fizeram um belíssimo trabalho ali, uma construção; imagina em 2004-2005, no MDA toda a discussão em torno de uma política de Ater começou ali, e daqui, eu fui participando desse trabalho (Participante nº 4, Out/2021).

(...) nós não imaginaríamos que ia ter a Pnater e que dois ou três anos depois ela já teria se universalizado; até porque nós sempre tivemos pouco espaço... em 2005, quando eu fui eleito presidente da Asbraer (...) junto com o Argileu, com o Hur-Ben, com o Marcão lá do Acre, com o Caio Rocha, (...) nós viemos à Câmara dos deputados para falar da Assistência Técnica. (...) Teve um deputado que nos recebeu (...) de pé e perguntando: ‘o que vocês querem?’ Ou seja, a Extensão Rural não existia. Por isso que de 2005 a 2010 foram cinco anos em que nós conseguimos, com esses debates da Pnater, nós fomos construindo ali um alicerce, uma plataforma (Participante nº 13, Fev/2022).

O fórum agroecológico, por sua vez, centrava-se na identificação e sistematização de experiências; no acompanhamento à regulamentação da Lei de produtos orgânicos; na intensificação de sua interação com o Fórum científico, passando a contar com o apoio do CNPq, através de parcerias com as Universidades e Instituições de pesquisa. Foi nesse contexto de aumento de interação que em 2006 veio a se realizar o segundo Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), em Recife-PE, onde foi pela primeira vez pronunciado o lema ‘sem

feminismo não há agroecologia’, consolidando no fórum agroecológico a cobrança por uma Ater que negasse ao machismo e que oferecesse paridade às demandas das mulheres rurais.

No âmbito das representações sociais da agricultura familiar, por um lado, os debates evoluíram para a divisão dos trabalhadores a partir da criação da Confederação de Trabalhadoras e Trabalhadores na Agricultura Familiar, em uma cisão com a representação dos assalariados; por outro lado, foram efetivados vários projetos pelas modalidades de convênios e termos de contratos de repasse, elevando a cobertura pelos serviços de Ater. É o que, em parte, se apreende das contribuições de um representante do movimento sindical que também atuou como consultor na equipe do Dater.

A minha história mais diretamente com a Ater institucionalizada, que não era trabalho de campo começou aí – avaliando projetos do Brasil inteiro, era uma equipe de mais ou menos vinte pessoas (...) a Diretoria do Dater me convidou para ser contratado como consultor (...); isso já era próximo do final de 2004. Boa parte dos consultores do Dater trabalhava avaliando os projetos de Ater, tanto de empresas públicas, quanto de empresas privadas; e assim, falar em relação à Assistência técnica é muito interessante, porque naquele momento você não tinha contratação de serviços; o Pronaf Capacitação, por exemplo, era um acordo que se fazia e que se chamava de transferências voluntárias de recursos (...) que somente as empresas públicas conseguiam utilizar esses recursos para fins de despesas de capital, para os investimentos. As empresas privadas sem fins lucrativos só conseguiam o custeio: pagar gasolina, hora técnica, diárias, essas coisas. (...) a gente conseguiu entre 2004 até 2010 (...) mobilizar e articular muitas Redes de Ater no Brasil inteiro. (...) O que foi a Política? Foi na realidade um conjunto de acordos estabelecidos entre pessoas e entre instituições, públicas e privadas...por que eu estou falando isso? Porque não passava disso; era um acordo! E por que era um acordo? Porque ela não foi institucionalizada na forma de lei. (Participante nº 9, Nov/2021).

A contribuição do Participante nº 9 traz de volta à cena a questão da institucionalização da política pública. Tanto o olhar para a Lei 4.504/1964 – que por vinte e um anos não teve o instrumento PNRA acionado para cumprir seus efeitos – quanto para a Lei 12.188/2010 – que segue vigente apesar de totalmente descaracterizada, sem convocação de conferências e com a extinção do Conselho que faria o controle social – mostram exemplos da fragilidade da crença de que é a Lei que institucionaliza a Política.

A ampliação do número de consultores para proceder a avaliação dos projetos de Ater não tardaria a ter outro componente em sua justificativa, que foi a elevação no grau de inadimplência, por irregularidades técnicas e por falta de comprovação de atividades, frente a um instrumento administrativo extremamente engessado, conforme se caracteriza na figura dos convênios. No âmbito das Organizações não governamentais o dinheiro dos convênios chegou

a ser tratado como ‘recurso envenenado<sup>19</sup>’, abrindo portas para a discussão sobre o marco legal para transferência de recursos pela Pnater.

Complementando a contextualização desse período, no âmbito dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, instituíram-se os Grupos estaduais de gestão da política agrícola e agrária (Gera), passando a incorporar representações dos agentes da Assessoria Técnica Social e Ambiental (Ates), atuantes sob convênios ou contratos com o Incra, para tratamento às demandas por elaboração de Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos, como parte das exigências para a habilitação e acesso ao Crédito Rural pela linha A, do Pronaf.

Na Fase de Convênios e Licitações pré Lei de Ater a performance dos fóruns Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e do Ministério da Agricultura é percebida – e registrada no Quadro 03, à pág. 32 – como não atuantes neste período, ao menos não visivelmente, sobre a política de Ater – e menciona o ‘aproveitamento de oportunidades’ e o ‘agronegócio compensado’, em função do que ocorrera no âmbito geral das ações de governo em tal período, como a liberação das sementes transgênicas para os cultivos de soja – em 2005 – e do milho – em 2007 – além de vultosas liberações de recursos para o financiamento do agronegócio.

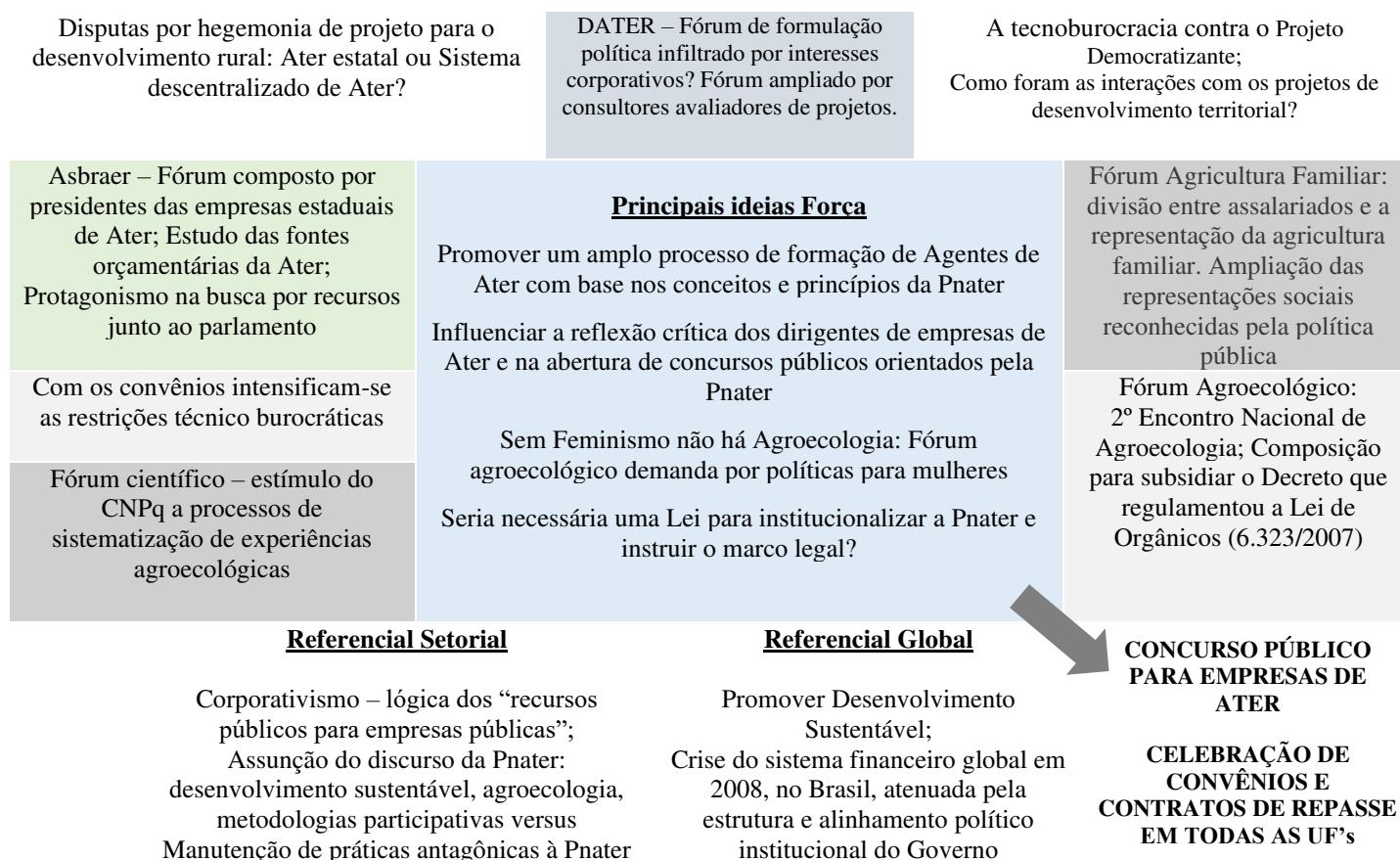
O Participante nº 01 exemplifica tal aproveitamento de oportunidades e de agronegócio compensado, neste período da Pnater com a referência à agenda da indústria sementeira, representada pelo Ministro Roberto Rodrigues; que também foi apoiada por componentes dos setores jurídicos nos ministérios, com formação conservadora e viés ideológico refratário às inovações – ‘tudo que eles percebem que tem viés de esquerda, eles se apresentam para castrar (...) se apresentam para restringir às políticas’ (Participante nº 01, setembro/2021). Argumenta, porém, que esses atores não agregam ideias ao processo político – seriam estes os componentes do fórum técnico burocrático.

---

<sup>19</sup> O uso do instrumento administrativo ‘convênio’ para a realização da prestação de serviços de Ater foi largamente utilizado nessa fase, como alternativa ao emprego de processos de licitação, morosos e inadequados aos termos da Pnater/ Pronater pactuada entre a gestão pública e os segmentos sociais que seriam beneficiários da política. Ocorre que o instrumento convênio geralmente assumido quando dois entes federativos somam recursos para realizar uma obra ou projeto é demandante por contrapartida por parte da organização conveniente, e se faz por rígidas especificações das atividades orçadas, quantificadas e o seu não cumprimento enseja longos processos para análise de justificativas, que via de regra resultam em determinação para devolução de recursos. Nessa fase de execução da Pnater/ Pronater este foi o principal instrumento utilizado, constituindo um severo campo de adversidades à implementação da política de Ater e ensejando ao anseio por um novo marco regulatório para a contratação dos serviços de Ater, respeitados os interesses e as demandas das famílias que seriam assistidas. O termo “recurso envenenado” tornou-se comum entre as organizações não estatais, que além de prestar os serviços de Ater com eficiência, precisaram despendar recursos – não contemplados pelos convênios – para se defender técnica, administrativa e juridicamente por terem atuado pela Pnater/ Pronater.

Na Figura 06, apresentada a seguir, pode-se verificar a configuração dos fóruns conforme percebido pelo instrumental de fluxo de ideias na seleção de alternativas políticas, bem como as tensões que foram se acumulando na cobrança pela modificação da Pnater.

Figura 06 – Matriz com fluxo de ideias na Fase 2004/ 2009



Fonte: elaboração própria, 2022.

Na Figura 06, a matriz sob inspiração no fluxograma de Fouilleux (2011), evidencia a mudança nas ideias-força que pautam às elites administrativas nesta segunda fase da Pnater – em relação à primeira – uma vez que a reinstituição de uma coordenação nacional para o sistema de Ater revelou a heterogeneidade e as defasagens dos equipamentos operacionais ao nível dos estados, e do próprio Dater/SAF/MDA, que apenas pode contar com os mecanismos de convênios e de cooperações com agências internacionais para suprir, ainda que de forma terceirizada, o funcionamento das ações públicas programadas nesta fase.

Nota-se uma confusão e conflito com os campos que se opõem aos termos do projeto democratizante. A ideia de modernizar a agricultura, presente em todos os campos que disputam

a hegemonia para orientação global às políticas, se distingue nas forças que interagem pelo projeto neoliberal, pelo status da tecnoburocracia e pela corrente corporativa pró estado forte, sobretudo contra as propostas do desenvolvimento territorial e à crença nas possibilidades da transição para a agroecologia. É uma fase em que se acentua a insegurança jurídica, com mediadores que se unem para restringir às expressões do projeto democratizante.

O Participante nº 17 exemplifica essa passagem com os episódios de não interação, de não entendimento e mesmo de rejeição, com a linha adotada pela SDT, inclusive no MDA. Para restringir a implementação da Política de desenvolvimento territorial, em suas intenções de empoderamento às organizações sociais, lançou-se mão de posturas de cobrança pela qualificação técnica dos projetos apresentados, seguidas pelo cerceamento à aplicação de recursos na lógica territorial, no estilo de consórcios intermunicipais, sob alegação de infração ao código federativo, segundo o qual um Município não pode gerir recursos em territórios que não lhe pertençam.

A evolução no conjunto das principais ideias força, em relação à fase anterior, refletem a elevação do grau de tensionamento entre os fóruns de ideias e de políticas públicas em relação a si e ao Estado brasileiro, em um novo contexto de desafio aos mediadores da Pnater, entre a diversidade dos referenciais que constituem o setor, ou o subsistema da política de Ater, reconhecidos os déficits na formação dos agentes de Ater para implementar uma política com princípios inovadores e estranhos às predominantes lógicas corporativas na dimensão estatal.

São leituras que aportam a relevância de se aprofundar nos estudos sobre as “concepções de desenvolvimento [que estiveram] subjacentes aos programas do MDA e [as] suas implicações para a concepção de Ater” (DIAS, DIESEL e NEUMANN, 2015, p. 113).

### **3.2.3 2009/ 2010 – Composições para conceber e aprovar a Lei de Ater**

A dinâmica assumida pela Equipe do Dater em suas relações com as empresas e organizações credenciadas no sistema reinstituído – repassando e fiscalizando; recebendo e operando recursos – seja para promover a formação de agentes de extensão nos termos da Pnater, seja para custear suas atividades, ou para que estas se reequipassem via o acesso a investimentos – no caso das empresas estatais – configurou a instituição de novas redes de relacionamentos, com suas rotinas e práticas organizativas, envidando a diferentes ações sociotécnicas. Eis um contexto dialógico às assertivas de Long (2007), sobre o embasamento necessário a uma sociologia do desenvolvimento a partir do estudo aos atores sociais.

O Participante nº 1 reconhece na equipe original de coordenadores do Dater a existência de leituras diferenciadas sobre os significados do serviço público e da função do Estado; entre visões conservadoras, corporativas e agroecológicas, expressavam interpretações difusas sobre a validade do papel das ONG's na execução da Ater pública. Porém, foram atores respeitosos ao processo participativo vivenciado e à crítica acumulada desde o movimento de Repensar a Extensão Rural, nos anos 1980, sendo estes os elementos que influenciaram a definição do sistema e da missão assumidos pela Pnater.

A nova Ater deverá organizar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participem entidades estatais e não estatais que tenham interesse e protagonismo no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural. (...) A Ater pública [terá por] missão (...) participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para (...) o desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais (...) (BRASIL, 2004a, p. 8).

As percepções de que fóruns, como o Dater, se materializam por suas dimensões política, temática e administrativa e de que a implementação da Pnater fomentando convênios e questões que passaram a ser pauta no Condraf, um fórum que interligava diferentes atores e instâncias – ao exemplo dos Conselhos estaduais que credenciavam às entidades executoras de Ater, e das unidades descentralizadas do MDA – sinalizam o aumento do grau de complexidade, a somar com a leitura sobre a fragilidade normativa em que se operacionalizava à política ao final do segundo ciclo de gestão no governo federal.

A Pnater, que passara a constar como um programa no Plano Plurianual no Orçamento da União, na medida em que não fosse instituída em Lei, permaneceria apenas como uma ação de governo, podendo ser facilmente interrompida. A falta de estrutura operacional do MDA asseverava esta leitura despertando, em alguns gestores do Dater, a interpretação de que seria necessário agir junto ao Congresso Nacional para a formulação de uma legislação específica.

Das contribuições obtidas com os diferentes participantes da pesquisa foi possível apurar que no Condraf havia uma forte tensão entre as representações da sociedade civil e as representações das empresas estatais, que passava pelos debates sobre as restrições burocráticas à estruturação das prestadoras de Ater não estatal; assim como pelo debate sobre priorizar o fortalecimento das empresas estaduais, ou o financiamento da atuação das entidades não estatais. Transpareceu, contudo, que a tônica da concertação e da superação a esses entraves era um vetor resultante no Condraf.

Em 2010 a equipe original do Dater já contava com desfalques e desgastes, tanto quanto com novos quadros de consultores e de funcionários, alguns incrédulos frente a um texto de Pnater que tinha a pretensão de promover a universalização dos serviços de Ater para toda agricultura familiar, em termos ainda mal compreendidos, e mesmo rejeitados, por atores sociais com suas ímpares trajetórias. Referenciados estes distintos fóruns, vale visualizar algumas das interpretações coletadas entre os participantes da pesquisa sobre esta fase da política e os principais resultados decorrentes.

[Em 2003] a agroecologia para os movimentos sociais, não era uma pauta reivindicada. A ideia da agroecologia, na Pnater, veio pelo Caporal. (...) Eis a Utopia da Pnater! Ao transformar a utopia em política você está falseando uma realidade, mas gera de fato o efeito de propaganda... só que as palavras podem ser usadas em quinhentas direções; e isso pode não vir a ter o efeito transformador que era desejado. [Em 2009, um dos diretores do Dater construiu o Projeto de Lei de Ater] junto com a Asbraer e com uma Frente parlamentar de Ater (...) não passou pelo Condraf aquele debate (...) Coube a mim ir fazer uma conversa [em que] visualizamos cinco pontos fundamentais para completar o projeto (Participante nº 1, Set/2021).

A negociação da Lei no Congresso Nacional fui eu que fiz, (...) era eu que ia para lá com um assessor parlamentar do Ministério e eu sei o que eu ouvi, os caras que paralisavam o andamento do Projeto de lei. Quando chegou no Senado aí que foi um embate maior (...) na verdade era muito mais ciúme do que disputa. Naquele período (...) do MAPA tinha muito ciúme do MDA, porque eles continuaram sendo um Ministério que só fazia a Defesa Agropecuária e a gente todo o Plano Safra inventava uma política nova (Participante nº 6, Out/2021).

Para além do que pode ser reconhecido como juízo de valor, a interpretação que se afirma resulta do reconhecer o adensamento de demandas nos fóruns Condraf e Dater, neste com a afirmação dos papéis para atuação em dimensões que foram se apartando uma das outras, e dentre si, gerando-se uma dimensão administrativa operacional separada do administrativo político, na dimensão que abrigou os mediadores que foram à arena do Congresso Nacional para conduzir o processo de concepção da Lei de Ater. O fórum Asbraer passou à condição de protagonista principal, em comparação aos fóruns Condraf e Dater que, de certa forma, foram contornados na negociação para dar vez a uma construção centralizada da Lei de Ater.

Diesel, Dias e Neumann (2015) argumentam que desde 2008, a partir dos primeiros resultados da implementação do Pronater, já havia elementos que indicavam o acirramento nas disputas políticas a respeito dos termos da formulação da Pnater, com questionamentos aos valores que compunham os princípios fundamentais da Política, sobretudo face às cobranças que se sobrepuseram quando a Ater passou a integrar o Plano Plurianual, deixando mais

evidentes as “limitações com o quadro de pessoal, com a estrutura de trabalho da SAF e com a forma de contratação e de repasse de recursos para as prestadoras de serviços de Ater” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 121).

Os autores argumentam que a cobrança pela execução orçamentária do Programa de Ater estaria associada a uma lógica de avaliação de gestão, que fora capaz de tensionar por mudanças e de justificar a proposição da Lei de Ater. Tal leitura reforça a percepção da política pública como uma construção de representação social da realidade, pois, se naquele momento, executar pouco mais de 50% de uma ação orçamentária era motivo de preocupação para os gestores, no Governo Bolsonaro, o que se notava é que esta condição, quando não era premiada, ao menos não gerava nenhum tipo de constrangimento ao suposto gestor do baixo desempenho.

Sem base comparativa para proceder esse estranhamento ao esvaziamento dos instrumentos técnico administrativos, na época, o que os autores apuraram nos relatórios de gestão do MDA foi um histórico de consolidação ao diagnóstico de que os instrumentos administrativos utilizados pela Pnater teriam chegado ao seu limite de operacionalização, dando vez a necessidade de proposição de um Projeto de Lei para a Ater, em movimentos e estratégias que foram “se afastando dos espaços ou instâncias colegiadas (...) [de forma que] o projeto de lei (...) que deu origem à Lei de Ater tramitou ao longo de 2009 sem que houvesse ampla mobilização em torno de seu conteúdo” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 122).

Caporal (2011) já havia saído do Dater/SAF/MDA quando registrou ‘a quente’ suas impressões sobre a aprovação da Lei de Ater (BRASIL, 2010) destacando a oposição diametral com o processo participativo que deu luz à Pnater (BRASIL, 2004a) e a supressão da palavra agroecologia, substituída pelo termo agricultura de base ecológica, identificando nesses dois tópicos um imenso “retrocesso na Extensão Rural” (CAPORAL, 2011, p. 24).

Passados mais de dez anos; duas Conferências Nacionais de Ater realizadas, mesmo com todo o contexto de desmonte<sup>20</sup> já vivenciado, a leitura que inspira este trabalho é a do *Caput* da Lei 12.188/2010, que “Institui a Pnater e o Pronater, altera a Lei 8.666/1993 e dá outras providências” (BRASIL, 2010). Afinal, qual teria sido a Pnater e o Pronater instituídos, senão os documentos que serviram para acionar as primeiras fases da política?

---

<sup>20</sup> O referido desmonte da política pública se verifica pelo fim do MDA em 2016, substituído por uma Secretaria alocada na Casa Civil da Presidência da República; Secretaria que também foi extinta em 2019; passando a SAF e o Dater à condição de subsecretaria e departamento de desenvolvimento comunitário – já revertido – no âmbito do Ministério da Agricultura, Ministério que atua para deslegitimar a distinção entre a agricultura familiar e o agronegócio; mas também pela extinção de conselhos como o Condraf e o Consea nacional; pela subversão das orientações constitucionais a respeito dos órgãos ambientais e voltados à proteção dos povos e comunidades tradicionais, entre outros indícios de ameaças ao Estado democrático de direito.

Como visto anteriormente, os termos da lei trazem perdas e ganhos ao texto original. As primeiras, detalhadamente mencionadas em Caporal (2011); enquanto que os ganhos são diretamente relacionados à inclusão da “contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional” entre os princípios da Pnater – um forte tema interdisciplinar que possui densa interação com a agroecologia e seus fundamentos práticos, científicos e sociais – sem falar no substancial aporte de recursos que a Pnater experimentou até 2014.

Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017) reconhecem às críticas e aos avanços propiciados pela Lei de Ater, pois as relações contratuais até então eram regidas pela Lei das Licitações (8.666/1993) que impunha uma série de restrições nos trâmites de contratação e de pagamento pelos serviços, quando não direcionavam para a celebração de convênios, por instrumentos que requerem alto grau de especificação dos itens pactuados para a realização de serviços, sendo altamente inadequados para os processos de educação informal continuada – na essência da missão dos serviços de Extensão Rural.

[Com] a Lei de Ater (...) Os serviços passaram a ser contratados mediante modalidade de Chamadas Públicas e nos contratos firmados tornou-se possível o pagamento às entidades após apresentação de relatório de realização de serviço, ocorrendo apenas posteriormente o processo de fiscalização por meio da apresentação de atestes [o espelho em que o agricultor devidamente qualificado assina declaração de que participou da atividade / recebeu o serviço por parte do técnico, segundo o contrato, ambos também qualificados] (BERGAMASCO, THOMSON e BORSATTO, 2017, p. 334).

Apresentado este complexo contexto, pode-se recuperar a partir do quadro 03 desta Tese – *situ* à página 32 – qual era o *status* dos fóruns identificados na coluna destinada a esta fase/ período.

O fórum constituído pela CNA assumira mais relevância nessa análise a partir das articulações com as bancadas parlamentares no Congresso Nacional durante a tramitação do projeto de Lei, até sua aprovação em Lei de Ater. Segundo Ciceri (2019), a condição de obter a assinatura de pelo menos 1/3 dos Deputados Federais para se instituir uma Frente Parlamentar, no caso da Agricultura, em 1995, reconfigurada à Frente Parlamentar da Agropecuária em 2008, contou sempre com mais de 200 subscrições, “chegando a 2019 com 282 assinaturas” (CICERI, 2019, p. 54). Vale lembrar que a CNA, respaldada pela expressão de sua bancada parlamentar, teve voz determinante na indicação de ministros da agricultura nos Governos Lula e Dilma.

Em 2010, segundo os participantes nº 6 e nº 13, o tema Assistência Técnica e Extensão Rural não tinha ressonância nesse segmento parlamentar. O *Status* “Interesse patronal/

aproveitamento de oportunidades” – visualizado no Quadro 03, Página 32 – aponta para o que deveria ser um patamar de satisfação com o desempenho do governo para este setor, e pode ser melhor compreendido em Diesel, Dias e Neumann (2015) no trecho intitulado “convivência no pluralismo: a institucionalização da Ater como política focalizada (2008/2014)”.

(...) a política governamental para o rural é (...), complexa e diversa, [e tem por] elemento constitutivo (...) um projeto de modernização do espaço agrário (...) [destacando-se] no período, o incentivo à expansão da produção de *commodities*, agrocombustíveis e da monocultura do eucalipto e os incentivos em grandes projetos governamentais de infraestrutura (DIESEL, DIAS E NEUMANN, 2015, p. 117).

O fórum constituído pelos setores de transferência de tecnologia no MAPA, por sua vez, aparece como ‘Agronegócio insatisfeito’; isto, em parte pelo que o Participante nº 6 atribuiu a ‘ciúme’ da dinâmica política empreendida pelo MDA; em parte pelo incômodo produzido pela afirmação da relevância da agricultura familiar para a produção de alimentos e geração de postos de trabalho no campo, sobretudo após a divulgação dos resultados do Censo agropecuário de 2006 – publicados em 2009 – e que evidenciam a disparidade na dinâmica social e produtiva entre o uso da terra pela agricultura familiar, sociobiodiversificada e pelas monoculturas nos latifúndios do agronegócio.

No fundo, trata-se do embate produzido pelo modelo dual do desenvolvimento da agricultura brasileira, que segue vivo e dinâmico, tanto quanto desproporcional, em favor das forças dominantes no pensar a agropecuária e o desenvolvimento rural de forma simplificada, atrelada aos interesses econômicos de corporações que influenciam na formação profissional nas ciências agrárias; em prejuízo, ou em desfavor, às expressões socioculturais presentes nos territórios, mas com fracos vínculos de influência nos processos político decisórios na gestão territorial.

O fórum dos tecnocratas do MAPA também tem interações com componentes do fórum científico<sup>21</sup>, que na sociologia rural é representado pelo núcleo da Sociologia weberiana, que Schneider (2010) valoriza ao tratar da emergência de uma nova onda nos debates sobre o desenvolvimento rural no País, que teria sido provocada pela conquista do Pronaf (1996) – para além do debate normativo – reconhecendo a existência de diferentes óticas, ou correntes

---

<sup>21</sup> Cumpre reconhecer a pluralidade e a diversidade do fórum científico, que abrange mesmo a inserções do movimento agroecológico, ao exemplo da Associação Brasileira de Agroecologia. Aqui, a referência aos componentes do fórum científico que influenciam os tecnocratas do MAPA coloca em destaque uma das linhas de pesquisa em Sociologia Rural destacadas por Schneider (2010).

teórico-conceituais que, neste caso, o autor apresenta no trecho “a força da tradição e os limites históricos e sociais ao desenvolvimento rural” (SCHNEIDER, 2010, p. 522).

A mencionada corrente do Fórum científico apresenta uma interpretação sobre a persistência da pobreza no campo como algo decorrente da falta de conhecimento, a demandar por um tipo de assistência técnica que fizesse a transferência de tecnologias. São notas que o Participante nº 06 atribui aos textos do Elizeu Alves – quadro histórico da Embrapa – associando a redução dos recursos para a Ater e conseqüente redução na oferta de novas tecnologias, com as condições de imperfeição do mercado, expressas na distinção entre os preços na compra dos insumos e os preços na venda dos produtos agrícolas. O Participante nº 17, por sua vez, identifica nessas leituras uma severa incapacidade de compreender as inovações como algo que transcenda às tecnologias, e mesmo a influência dos fatores históricos estruturais na determinação das limitações.

O fórum Asbraer, nessa fase, assume o protagonismo central nas construções junto aos parlamentares, em busca de apoio para o projeto de Lei de Ater; os participantes da pesquisa vinculados a este fórum relataram que tal ação se fazia municiada por estudos que abordavam desde as fontes e volumes orçamentários no suporte a Ater nacional, até as projeções de impactos econômicos decorrentes dos serviços de Ater nos Estados da Federação. Dois dos participantes da pesquisa mencionaram a fria recepção que tiveram numa primeira ida à Câmara dos deputados federais e mencionaram como que de lá para cá este cenário sofreu alterações, sendo fortalecido o tema da Ater naquela arena política.

O fórum Faser em 2009 realizava o seu X Congresso Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil, sob o lema ‘por um Brasil Rural com gente feliz’<sup>22</sup>, refletindo a consolidação das conquistas dos trabalhadores do mundo rural; verificando-se nos anais que a representação abrangia uma base na ordem de vinte e quatro mil trabalhadores e trabalhadoras.

O *status* de ‘corporativismo disputado’ se deve tanto à constante necessidade de promover a chamada ‘consciência de classe trabalhadora’, que no caso também se aplica ao entendimento das questões temáticas do desenvolvimento rural sustentável e à compreensão sobre as possibilidades de financiamento deste setor público, quanto – na escala do Sistema Brasileiro de Ater (Sibrater) – a desmistificar as dificuldades na relação interinstitucional e sistêmica com as organizações não estatais de Ater, para que se consiga visualizar o

---

<sup>22</sup> Ver mais em: <https://www.faser.org.br/index.php?t=1&i=126> (acessado em 29/10/2022). O histórico dos Congressos nacionais da FASER.

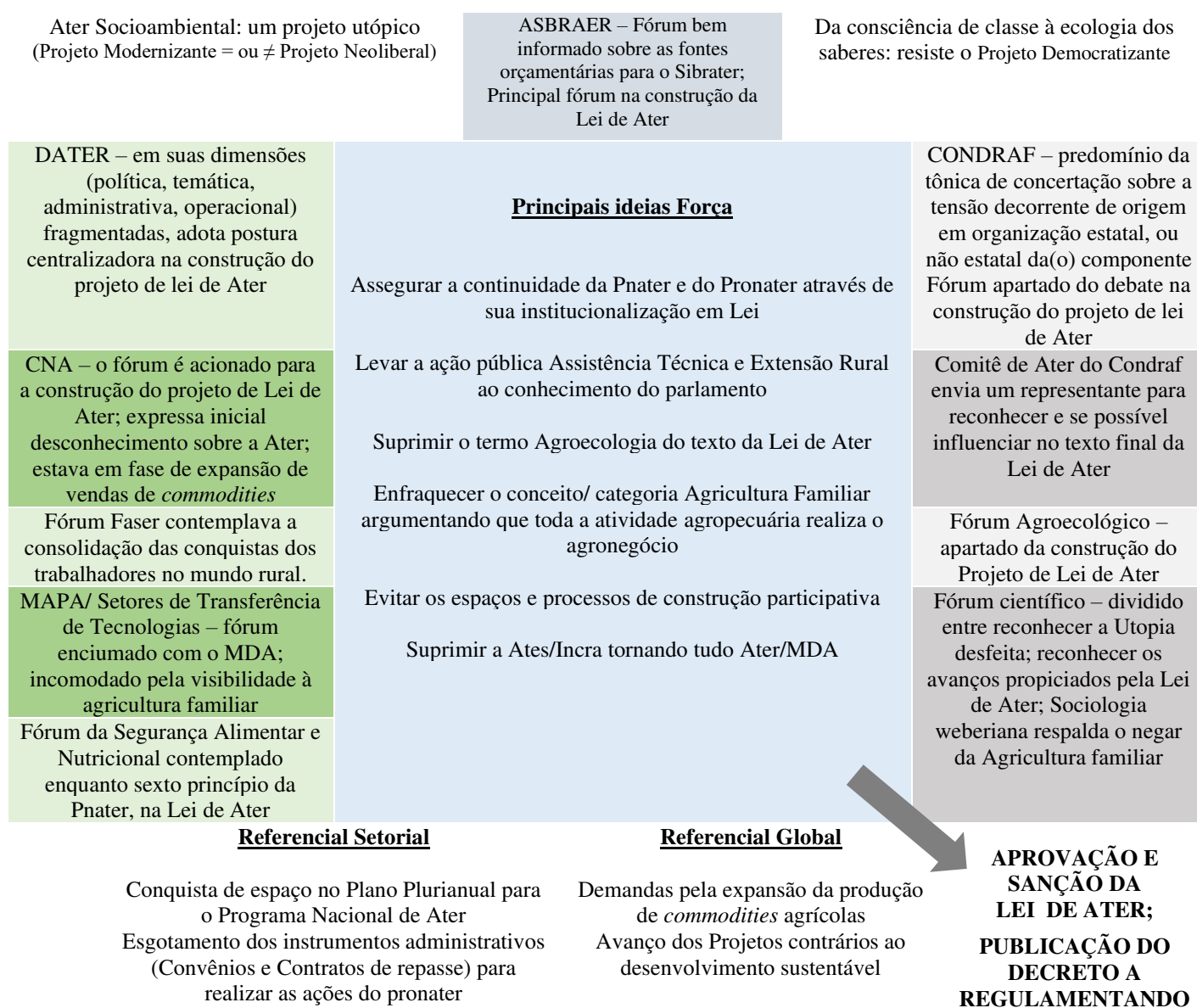
atendimento universalizado, e em rede, ao conjunto dos públicos identificados como beneficiários da Pnater. A contribuição do participante nº 15, nos trechos recuperados a seguir, fomentaram a visualização desse *status*.

Entrei para os quadros da Emater em 1998; em 2003 eu era extensionista local (...) a discussão de uma política nacional de ATER ela passava muito por dentro das instituições públicas de ATER; então a gente discutia muito o que seria ... mesmo que a gente não tivesse a ideia... porque estando longe de Brasília nem sempre a gente tem ideia sobre como que as leis são elaboradas, ou de qual é a discussão, mas a gente discutia a necessidade de ter a institucionalização de uma política de ATER mais clara para todo mundo (...) mas aí você começa a participar e a gente participava bastante de fóruns, fora do estado... você começa a entender que existe uma engrenagem maior do que o seu estado; que existe um sistema que não é a Emater do seu estado, que existe assistência técnica fora das Emateres e que isso é a Extensão Rural que a gente dá importância para o desenvolvimento no meio rural (Participante nº 15, Mar/2022).

Quanto ao fórum Condraf, para não restar a impressão de que fora plenamente driblado no processo de discussão sobre o projeto de Lei, coube a uma das representações da sociedade civil no Comitê de Ater – identificada pelo Participante nº 1 – realizar a defesa de pontos que pudessem atenuar o rompimento total entre os textos de 2004 e o que viria a ser publicado em 2010, mesmo ciente de que a batalha por uma Ater dirigida à transição agroecológica e com exclusividade para a agricultura familiar já havia sido perdida, conforme a percepção do Participante nº 14 de que ‘a Lei de 2010, embora institucionalize a política, ela nega a política; ela não representa a política’.

É nesses termos que a Figura 07 auxilia a decifrar a conjugação dessas ideias relativas à compreensão sobre o papel que uma ação pública pode vir a exercer por sua vinculação aos interesses e aos passivos das intervenções em nome dos processos de desenvolvimento – o que foi, o que é, o que será a Extensão Rural? – Questões que trazem ao primeiro plano a ideia da utopia, que também pode ser compreendida como o ‘não ter lugar no mundo da política governamental’, ao contrário da ideia de ‘sonho’ que foi o que Diesel, Dias e Neumann (2015) buscaram captar sobre a primeira versão da Pnater.

Figura 07 – Matriz com fluxo de ideias na Fase 2009/ 2010



Fonte: Elaboração própria, 2022

A síntese oferecida pela Figura 07 reflete o momento em que o debate sobre a Política Nacional de Ater alcançou a mais plural das arenas com as representações teórico, político, partidárias brasileiras – que são as duas casas reunidas no Congresso Nacional. – As modificações reclamadas e sofridas em seu texto, se por um lado fizeram consolidar a Pnater como uma política de Estado – fato que a leitura do Estatuto da Terra (1964) e da Constituição Federal, entre outras normativas, já serviria para instruir que assim o é – por outro lado, revelou o quanto discursos sem compromisso se apropriam de palavras, lhes esvaziando de significados

na estratégia de lhes tornar irrelevantes. O exemplo da ideia de promover sustentabilidade, ilustra o papel da análise semiótica nos processos de comunicação e a força deste recurso para melhor fundamentar essa compreensão.

Para o Participante nº 1, a oportunidade de diálogo com as representações parlamentares foi crucial para assegurar um fio de esperança de que a proposta da Pnater possa ser recuperada.

[foram estes os] cinco pontos fundamentais para contemplar no projeto:

1) a Lei tinha que fazer referência à Pnater e ao Pronater; 2) focar a função da Ater como atender prioritariamente ao público da agricultura familiar; (reconhecemos que não tinha como fazer o mesmo com a agroecologia, pois iríamos perder) 3) fazer constar que a Pnater seria renovada a cada governo pela elaboração de um novo Programa – que o Pronater deveria ser revisado a cada troca de Governo) 4) que quem renova o Pronater é a Conferência Nacional de Ater, realizada a cada quatro anos, em tempo de gerar as contribuições para o Plano Pluri Anual e 5) quem convoca a Conferência é o Condraf. (Participante nº 1, Set/2021).

Entre as principais ideias força reconhecidas nessa fase, a urgência em assegurar que a Pnater e o Pronater fossem instituídos por Lei Federal abriu flancos para o estabelecimento de ideias contrárias aos princípios originais da política. O deslocamento do Dater, e do Condraf, da centralidade da coordenação política nessa etapa de articulações junto às representações do agronegócio no Congresso Nacional, com a Asbraer assumindo essa função, constitui evidência que reforça a nebulosidade sobre a filiação dos mediadores da Pnater aos distintos projetos de desenvolvimento que influenciam nas políticas públicas.

A supressão da palavra agroecologia no texto da Lei de Ater foi atribuída a uma leitura de ideologização, ou de identificação partidária, assumida pelo tema a partir da experiência de direção técnico política da Emater RS, entre 1998 e 2002 – conforme compreensão dos participantes nº 6 e nº 16; – o princípio do desenvolvimento sustentável, por sua vez, não fora questionado, seja porque mantinha-se mal compreendido, ou incontornável, frente aos interesses comerciais e estéticos de um compromisso superficial com a modernização da agricultura. Outros princípios, como os compromissos com as abordagens participativas e com o controle social foram mantidos no texto, a despeito do afastamento do Condraf e da Sociedade civil no processo de formulação da Lei.

Os mediadores pró Pnater conseguiram, contudo, ampliar a margem de participação da Pnater e do Pronater no Orçamento da União e aumentar o nível de conhecimento no Congresso nacional sobre a relevância da Ater como ação pública, no centro de interface para a realização de várias outras políticas que precisem chegar aos longínquos espaços do rural brasileiro.

### 3.2.4 2010/ 2016 – Vigência da Lei de Ater (I). Contratações por Chamada Pública

Seria enganoso supor que tais restrições sociais e institucionais podem ser reduzidas a categorias e hierarquias sociológicas gerais baseadas em classe, gênero, *status*, etnia e assim por diante. A ação social e a interpretação estão sempre localizadas e geradas em contextos específicos. Os marcadores de fronteira são específicos para domínios, arenas e campos de ação específicos e não devem ser pré-julgados analiticamente (LONG, 2007, P. 108).

Com esta tradução livre da íntegra aos termos que Long (2007) apresenta como a quinta assertiva em seu alicerce nas construções de uma sociologia do desenvolvimento orientada aos atores deve-se considerar, em ressalvas: a) a especificidade desta contribuição de estudo sobre a Pnater, face a peculiaridade de poder contar com o repasse de informações dos participantes encontrados, no tempo em que foram encontrados, já com suas contribuições mais amadurecidas a respeito dos processos que vivenciaram. b) muitos dos atores que também tiveram papel relevante não foram encontrados, ou não puderam contribuir com este trabalho.

A Lei 12.188 foi sancionada em janeiro de 2010 e em junho do mesmo ano foi publicado o Decreto 7.215 para regulamentá-la. Gerou-se a expectativa a respeito do que viria a acontecer com o lançamento das Chamadas Públicas e a necessidade de estruturar às pressas um sistema informatizado que permitisse receber o cadastramento das empresas credenciadas e realizar a gestão dos contratos que viessem a ser celebrados. Foram elementos que propiciaram mudanças e que revelaram o empenho da equipe do Dater em revitalizar o seu protagonismo à frente da Política que passou a ter uma Lei em que consta instituída.

O Siater – Sistema informatizado de Ater, *vide* a Figura 08 – constitui um caso particular de mediação, que vale a pena rememorar, a partir de uma entrevista realizada em 2016, com um profissional da Coordenação Geral de Modernização e Informática, do extinto MDA.

Figura 08 – Logotipo do Sistema Informatizado de Ater



O Siater é um sistema gerenciador de contratos de Ater que em 2016 estava com três módulos em operação: credenciamento de prestadoras, gestão de contratos e, cadastro do usuário. O lançamento de chamadas públicas ainda não estava informatizado. Haveria ainda um módulo de emissão de relatório gerencial. Mas o sistema não comportaria outras mudanças; já era visto como um sistema antigo. “O que o Siater nos mostrou é que a vontade de fazer sair rápido acabou prejudicando o seu dimensionamento” (GOLLO, 2016, p. 85).

A particularidade dessa mediação entre os agentes, na ponta, dos trabalhos realizados pelos contratos de Ater e os gestores da Pnater/Pronater, geralmente exercida pelos coordenadores dos Projetos, ou pelos responsáveis das empresas/organizações contratadas e pelos fiscais dos contratos, implicava no lançamento dos relatórios de execução de atividades, no diálogo entre as partes contratadas e na expectativa pela aprovação do relatório, ou pelas orientações para ajustes, que antecederiam à autorização da emissão das notas fiscais referentes aos serviços aprovados. Nos processos de formação de Agentes de Ater, propiciados pelo Dater/MDA, o tema ‘operacionalização do Siater’ passou a ser uma demanda recorrente.

Neste contexto, o pequeno grupo de servidores públicos do MDA – com matrícula SIAPE – que compulsoriamente tiveram que assumir função de fiscais de contratos, passou a constituir um fórum com pouquíssima visibilidade, mas que desempenhava um papel fundamental, com atribuições determinantes na linha dos micropoderes. São atores com as mais diversas formações e trajetórias que lograram por concurso público, ou transferência entre instituições federais, compor a equipe de fiscais na tênue estrutura do MDA, e que passaram a ser inseridos nas oportunidades de capacitação dirigidas às equipes contratadas por Chamadas Públicas.

Um fórum relevante, e ainda não apresentado em detalhes, se refere à equipe que operacionalizava o Pronaf no MDA e que, anualmente, fazia a discussão do Plano Safra com a equipe do Ministério da Fazenda. Esporadicamente enviavam representantes para dialogar com as equipes de Ater – e de Ates/Incra – na base, nos estados, para apresentar detalhes operacionais dos planos safras subsequentes. Entre seus quadros estavam os atores que mais tensionavam para que fosse gerada uma planilha que estabelecesse os itens financiáveis em um Pronaf Agroecologia, a ser aplicado em todo o País. Uma ideia que demonstra incompreensão sobre as características sistêmicas e altamente específicas de cada agroecossistema.

Outro fórum pode ser associado à SDT – que, segundo o Participante nº 17, era – originalmente vinculada à Secretaria Executiva do Condraf. A SDT coordenava à linha do antigo Pronaf infraestrutura, que desde o final do Governo FHC incentivava a criação de consórcios intermunicipais para articular os projetos numa perspectiva de integração territorial, que fosse dinamizadora para os territórios rurais. As primeiras Chamadas públicas de Ater, lançadas em 2010, foram dirigidas aos territórios rurais, que evoluíram do programa de territórios de identidade, para os de territórios da cidadania. Nessa Política, a ideia de um articulador territorial traduzia a complexificação da função dos agentes de Ater, sob a demanda de qualificação dos Projetos de infraestrutura.

A própria terminologia empregada pela SDT evidenciava a heterogeneidade de concepções sobre o desenvolvimento abrangidas no MDA, as quais Diesel, Dias e Neumann (2015) designam de ‘concepções subjacentes aos programas do MDA’. Porém, os debates sobre as linhas de atuação que orientariam as Chamadas Públicas revitalizaram o diálogo entre a SDT e o Dater nos trabalhos do Condraf.

Tanto nas reuniões ordinárias, que ocorriam com a presença do Ministro, dos secretários do MDA com seus assessores e das lideranças políticas dos movimentos sociais representados; quanto nas reuniões dos Comitês – como o de Ater – na perspectiva de amadurecer suas pautas temáticas que seriam levadas ao debate no plenário geral do Conselho, pelos registros em Atas e relatos dos participantes, pode-se notar que o funcionamento do Conselho equivalia ao pleno exercício do processo democratizante.

Em pouco tempo ficou evidenciado no Comitê de Ater que haveria a necessidade de criar um espaço mais reservado às discussões técnicas e operacionais nas instruções às chamadas – assim criou-se um Grupo de Trabalho Operacional (GTO). A preocupação em realizar um trabalho diferenciado se marcava inclusive pela valorização às críticas e às autocríticas, conforme se pode apreender no depoimento da Participante nº 5.

As Chamadas públicas fizeram a diferença na relação de Ater [Na execução dos contratos]. Infelizmente, e essa é uma crítica que eu faço aos movimentos e às cooperativas, muitas cooperativas no afã de ganhar as Chamadas ... participava, ganhava, mas aí não teve o tempo para preparar seus profissionais para uma Ater diferenciada, mais comprometida. A visão dos técnicos era a mesma visão da Ater antiga; de que bastava ir e fazer uma visita rápida; de só preencher documentos. Eu acompanhei casos de visita técnica em que a mulher era ignorada. A visita se fazia apenas no portão, (...) os agricultores começaram a se perguntar ‘qual era a diferença?’ (...) Quando a gente começou a preparar a Chamada de Ater sustentabilidade e isso passou a ser discutido pelo Comitê de Ater, nos debruçamos sobre o conteúdo da Chamada, criou um grupo de Trabalho (GTO) para discutir item por item da Chamada. Foi muito importante a participação dos técnicos do MDA; foi muito importante que no GTO mudou a configuração da plenária, dando mais voz aos técnicos do que aos diretores (...) colocou um técnico para discutir o passo a passo. (Participante nº 5, Out/2021).

No GTO a interação entre técnicos dos diferentes setores governamentais e não estatais, gradativamente, serviu para consolidar laços de respeito recíproco entre um conjunto de funcionários públicos, profissionais autônomos e assessores de organizações sociais, no exercício de uma delegação de poder para elaborar critérios e regras, à luz da Pnater / Pronater, assim como para responder às cobranças regulatórias que se impunham ao uso dos recursos

públicos. Condições que pesavam para a estranheza sobre a existência de um lugar onde o exercício desse tipo de concertação ocorresse, no mundo da administração pública.

Os debates em torno do foco das atividades contratadas, entre as individuais e coletivas, bem como sobre a precificação dessas atividades, conjecturando sobre a quantidade de horas técnicas que deveriam ser dedicadas em cada uma delas, sua sequência lógica e sobre a forma de comprovação de que a atividade fora realizada, levaram a inovações administrativas como a figura do ‘Ateste’ – lauda com as especificações da atividade, nome dos técnicos envolvidos a ser preenchido com nome, CPF e número de DAP do agricultor, ou outro membro da Unidade Produtiva Familiar (UPF) cadastrado no sistema – que deveria ser assinado pelo representante da UPF.

O primeiro Ateste assinado se referia então à declaração de adesão do beneficiário ao Projeto, era o Ateste de seleção de beneficiário, que deveria conter os nomes dos demais componentes da Unidade; ocorre que todo o trabalho prévio de apresentação dos profissionais, o planejamento e a estruturação das futuras atividades não contava com a possibilidade de ser remunerado; um fator prejudicial, sobretudo, para as organizações não estatais, que precisariam arcar com os custos dessa etapa de atividades, num contexto aleatório sobre se haveria, ou não, a adesão por parte dos agricultores ao Projeto. Havia um certo desconforto dos técnicos e dos agricultores nessa etapa inicial dos Projetos. A remuneração mensal do contrato era baseada no total de atestes assinados nas atividades individuais e coletivas.

Diesel, Dias e Neumann (2015) analisando os relatórios de gestão do MDA para o ano 2010 identificam que a aprovação da lei de Ater em 2010 significou um alívio para os gestores, frente às obrigações previstas no PPA 2008-2012, ampliando-se a possibilidade de contratação de entidades executoras, ao que registram “Naquele ano [2010] foram realizadas quatro rodadas totalizando 137 chamadas públicas, visando atender 290 mil agricultores familiares” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 124).

Este quantitativo se refere, predominantemente, à formulação para o atendimento aos Territórios da Cidadania – no Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, as Chamadas nº 79/2010 e nº 80/2010, destinavam-se respectivamente a atender aos Territórios da Cidadania Noroeste e Norte Fluminense, somando previsão de atendimento a 2.350 agricultores familiares – uma publicação que abrangeu todos os Estados da Federação e que foi repetida na medida das negociações e da ampliação do montante de recursos. O objeto das chamadas era o mesmo em todo o território nacional ...

Seleção de entidade executora de serviços de assistência técnica e Extensão Rural para produção de alimentos, para segurança alimentar e nutricional, transição agroecológica e organização social, por meio de atividades individuais e grupais, compreendendo o planejamento, a execução e a avaliação. (BRASIL, DATER/SAF/MDA, 2010, Item 2, p. 2).

Nos mais de cem conselhos de desenvolvimento territorial instituídos no País, o diálogo com as organizações representativas das diversas categorias sociais e produtivas e com as representações públicas municipais, influenciava na definição da prestadora de serviços de Ater que seria estimulada a apresentar proposta a essas Chamadas públicas de Ater. Constituíam-se assim em múltiplos fóruns de formulação de política pública para o desenvolvimento rural, com os quais os agentes de Ater tiveram que interagir nesta etapa da Pnater.

Nota-se que, mesmo retirado dos termos da Lei, o compromisso com o princípio da transição agroecológica se fez constar tanto nessa primeira leva de Chamadas públicas de Ater, quanto em outras que a sucederam sendo uma exigência mais, ou menos, atendida na medida em que as prestadoras de serviço e que o público assistido comungassem de tal interesse.

Outra percepção se relaciona à leitura sobre “as disputas de concepções subjacentes aos programas do MDA” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, pp. 122-123) onde os autores dialogam com Caporal (2011) para sinalizar que a agroecologia e a transição agroecológica eram componentes importantes na condição de utopia da Pnater, e que teria sido relativizada pela exclusão desses termos da lei de Ater.

Um terceiro emprego do termo encontra-se relacionado ao enrijecimento administrativo que a Pnater alcançou quando passou a contar com ações orçamentárias no âmbito do PPA 2008-2012, cobrando por resultados em um contexto de agenda social que se complexificou pela formulação de “distintos programas governamentais (...) em um pluralismo de (...) agentes públicos e privados [organizações não estatais] (...) e de referências teórico-metodológicas específicas para cada uma das temáticas abordadas” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 124).

O que seria então a utopia da Pnater para Diesel, Dias e Neumann (2015) na condição de sua análise acadêmica sobre o tema?<sup>23</sup> Primeiramente, os autores utilizam a palavra ao

---

<sup>23</sup> Dias, na condição de participante da banca examinadora deste trabalho, recuperou que a aplicação da palavra Utopia à Pnater surgiu, em Diesel, Dias e Neumann (2015), a partir de uma Oficina designada ‘Semeando Saberes’, realizada em Natal-RN com agentes de Ater, facilitada em conjunto com Diesel, em que havia o interesse por apurar quais seriam os ‘sonhos’ dos participantes da Oficina com a Política recém estabelecida, pela pergunta ‘qual é a utopia da Pnater?’. Na mesma condição, Bracagioli comentou sobre a sua impressão, ao visitar o Dater em Brasília, ressaltando a notória debilidade estrutural, sobretudo ao se comparar com a estrutura que a Emater-RS, à época, dispunha para o atendimento ao seu estado.

reportar a criação e a lenta estruturação do MDA, em um contexto de hegemonia neoliberal que havia extinguido a Embrater no início dos anos 1990. No diálogo com os participantes da pesquisa questão recebeu uma especial atenção, como atesta o Quadro 08, a seguir apresentado.

Quadro 08 – Síntese de opiniões dos participantes da pesquisa sobre a utopia na Pnater

<p>A ideia da agroecologia (...) a utopia da Pnater, (...) ao transformar a utopia em política você está falseando uma realidade, mas gera de fato o efeito de propaganda (Participante 1, Set/2021).</p>	<p>Nós fomos auditados pelo TCU várias vezes e (...) você tinha que ter várias reuniões para explicar o que era aquilo por que o ‘<i>main setting</i>’ (...) dessas áreas é para contrato de obras, é para contrato de comprar carro, e isso é o normal, então isso foi tudo muito inovador (Participante 3, Out/2021).</p>	<p>A grande leitura que foi se construindo a partir da Pnater é que para aquela política acontecer naquela dimensão (...) não dá para pensar que nós teríamos dentro de governo – federal ou estadual – que nós teríamos recursos para implementar aquela política naquela grandeza, para quatro milhões e meio de famílias (...) é uma utopia achar que vai ter! Por que o governo iria financiar? (Participante 4, Out/2021).</p>	
<p>Sim, é uma utopia; é uma utopia, porque faltou concretude em termos de recurso. Tu vais para a frente de um presidente, de um diretor técnico de Emater, o cara diz “Sim, muito bonito e tudo, vamos fazer capacitação... mas, onde é que está o dinheiro para fazer isso”! Então eu concordo com o termo utopia, tanto é que eu me manifestei dizendo que as vezes eu dizia: poxa, mas é uma irresponsabilidade o que nós estamos fazendo (Participante 14, Fev/2022).</p>	<h1>A Utopia na Pnater</h1> <p>Então na década de 1980 o termo agroecologia não existia, nem para a academia, nem para a Extensão Rural (...) se usava muito a expressão tecnologia alternativa; tinha os EBAA's e etc... eu trago isso, porque dentro da Extensão Rural, em que pese essa ideia hegemônica de transferência e difusão de tecnologias, havia também um esforço em trabalhar, ressignificar algumas tecnologias (Participante 16, Mar/2022).</p>		<p>(...) Se tinha a percepção de que a dificuldade era romper com a compreensão de Assistência Técnica que estava incutida nos agricultores e nas agricultoras, nos movimentos dos agricultores; pois o desejado era ainda aquele modelo... de agricultura do médio e do grande agricultor e que eles achavam que era possível com o pequeno agricultor desenvolver a mesma coisa; e a gente sabia que não era (Participante 5, Out/2021).</p>
<p>Eu nunca vi como utopia; mas eu sempre tive a serenidade do sonho com as raízes fincadas no solo, de saber que cultura você não constrói em quatro anos (...) eu tenho um exemplo muito prático [cita um projeto que levou 15 anos para se realizar] (...) quem pensou que era utopia e desistiu no quinto ano, não chegou nos quinze anos comigo (Participante 13, Fev/2022).</p>			<p>(...) a gente usou uma estratégia, a partir de 2006, que foi lançar editais via CNPq; nós conseguimos pela primeira vez... nunca antes na história desse país o CNPq tinha lançado um edital de extensão, era sempre de pesquisa (Participante 6, Out/2021)</p>
<p>Pra muitas pessoas, agroecologia é uma utopia... e não é. O mundo está provando isso! Tem várias discussões, em nível internacional, sobre a soberania alimentar, sobre a alimentação, sobre os sistemas agroalimentares tanto nas zonas rurais, quanto urbanas. (Participante 9, Nov/2021).</p>	<p>(...) no Dater eu ficava fazendo a relação com a Diretoria das Mulheres – porque era um processo de concertação – (...) Dater, [as coordenações, as relações com outros ministérios, o CNPq] (...) eu acabei mesmo ficando responsável pela primeira versão da Chamada de Ater Agroecologia. (...) O relatório do TCU [foi] utilizado como base, para argumentar em favor de uma ATER continuada (Participante 8, Nov/2021).</p>	<p>(...) a Rede Ater nordeste (...) investir nos intercâmbios entre agricultores; abordagem pela agroecologia, a agenda da convivência com o Semiárido deve perpassar todos os Projetos; (...) trabalhar com juventude e com mulheres (...) depois cada organização elaborava os seus projetos de acordo com as realidades mais locais (Participante 7, Out/2021).</p>	

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Ao verificar o conjunto dos registros com as contribuições dos participantes a este trabalho, aplicando-se o filtro localizar: ‘utopia’, ‘agroecologia’ e proceder a leitura de forma dirigida a percepção de feitos inovadores na narrativa dos participantes compôs-se o Quadro

08, acima apresentado. Apreende-se que o termo utopia, que externa uma espécie de condenação a não possibilidade de existência de tal política, oculta a intenção de adiar uma reflexão necessária sobre a essencialidade de uma Ater agroecológica, dialógica, em resposta aos conhecimentos acumulados no mínimo há cinquenta anos de debates sobre o tema do desenvolvimento e o meio ambiente.

A falta de estrutura física e operacional do Ministério para dar conta das pretensões que chamava para si também foi um aspecto enfatizado pelo Participante nº 14 seguidas vezes em suas contribuições ao trabalho, recuperando que, o mesmo, alertava à Equipe do Dater sobre a leitura de que estavam ‘beirando a irresponsabilidade’, na medida em que se lançavam em novos desafios e inovações operacionais sem a devida retaguarda em recursos humanos e financeiros para o cumprimento dos compromissos assumidos.

No âmbito do fórum Dater ocorreu que a dimensão administrativa operacional foi incrementada por novas rotinas instituídas pelas contratações de empresas e organizações de Ater, a partir das Chamadas que foram sendo lançadas. De forma articulada, as dimensões temática e política também foram avançando em suas respectivas pautas de trabalho, seja no campo da formação de agentes de Ater e de fiscais vinculados aos contratos, seja na continuidade do diálogo com o Condraf, e com a política da SDT, em paralelo às cobranças pelo processo de organização da primeira Conferência Nacional de Ater (1ª Cnater).

A síntese com as Chamadas Públicas de Ater registrada no Capítulo 1 (Página 74) revela que em 2012 poucas Chamadas haviam sido lançadas quando, ao mês de junho, o Tribunal de Contas da União (TCU) designou, por Portaria de Fiscalização, que fosse realizada uma Auditoria operacional nas ações da assistência técnica e Extensão Rural, com o “objetivo de verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Ater estariam consistentes com os objetivos do Plano Brasil Sem Miséria e com os princípios da Pnater” (LIMA, 2012). É ao relatório desta operação que a Participante nº 08 se refere como um resultado de cobrança a melhor estruturação do MDA.

Sob o estímulo de partilhar a abordagem pela análise de conteúdo; após a leitura atenta aos documentos a seguir ilustrados pelas Figuras 09 e 10, se recuperam informações sobre o processo e os resultados da 1ª Cnater e sobre a sequência dos debates que deram vez à constituição da Anater, revelando incongruências que, em parte, os trabalhos de campo auxiliaram a melhor compreender.

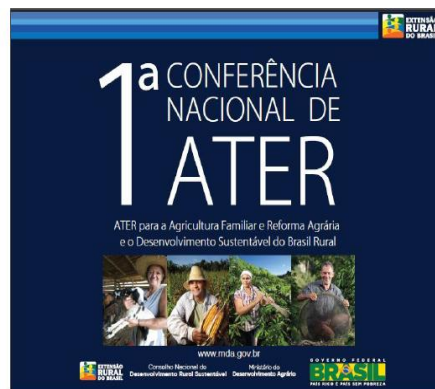
O documento contém ainda um Anexo 3 – *vide* a figura 10 – designado de ‘Estratégias pós 1ª Cnater’ que, em síntese, reúne às bases do que deveria ser uma nova empresa nacional,

vinculada ao MDA, abrindo-se uma diretriz de trabalho para os fóruns protagonistas no processo da Lei de Ater a partir de uma demanda que, essencialmente, não surgiu nos trabalhos da Conferência.

É necessário dizer que cada um desses acontecimentos históricos poderia ensejar um estudo próprio e aprofundado, a fim de explorar seu encadeamento em atos e fatos; seus interesses e fatores determinantes; ao que se estimula que novos trabalhos acadêmicos sejam produzidos a partir desta contribuição.

A versão do relatório final – Figura 09 – difere da versão preliminar pela incorporação de um conjunto de anexos, que contemplam: a declaração política da 1ª Cnater; o conjunto de moções aprovadas e, de forma incongruente à integra do documento, traz a proposta de criação de uma nova entidade nacional de Ater, a partir de um Grupo de Trabalho que teria submetido tal ideia ao Condraf, em setembro de 2012.

Figura 09 – Capa da 1ª Cnater



**1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA  
TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA  
AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA**

**1ª CNATER**

**RELATÓRIO FINAL**

(Versão para análise pelo Comitê de ATER)

Fonte: arquivos do Condraf, 2012.

São passagens que ilustram o que fora visto em Long (2007) sobre a multiplicidade de fatores que incidem sobre às iniciativas de intervenção política, no aflorar dos diferentes interesses e atribuições sociais que, nos casos em tela, propiciaram uma série de recomendações a partir do reconhecimento às condições precárias em que às equipes de fiscais dos contratos de Ater vinham operando, por pura falta de estrutura do MDA para dar conta da missão que o órgão institucionalizara em si. De certa forma essa condição, sem perspectivas de ser revertida por concurso público, auxiliou a fomentar a ideia de criação de outra estrutura institucional que fosse mais adequada para assegurar a continuação dos serviços de Ater.

Figura 10 – Imagens escaneadas de versões – preliminar e final – dos documentos com relatório das propostas oriundas da 1ª Cnater

<p style="text-align: center;"><b>MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL</b></p> <p style="text-align: center;"><b>1ª CONFERÊNCIA NACIONAL SOBRE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>1ª CNATER</b></p> <p style="text-align: center;"><b>RELATÓRIO DAS PROPOSTAS APROVADAS NA PLENÁRIA FINAL</b></p> <p style="text-align: center;"><b>VERSÃO PRELIMINAR</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Maio 2012</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>ANEXO 3 - ESTRATÉGIAS PÓS 1ª CNATER</b></p> <p>Enquanto este documento estava sendo elaborado um conjunto de medidas foram tomadas para implementação das diretrizes aprovadas na conferência.</p> <p>Inicialmente foram instituídos dois grupos de trabalho, um com as principais organizações participantes da Conferência, para debater as questões de caráter estratégico e outro, no âmbito do Comitê de Ater, para tratar das questões operacionais.</p> <p>Um seminário interno, com participação de todas as unidades do MDA e do INCRA, discutiu as diretrizes aprovadas e a forma de implementá-las. Como exemplo, pode-se destacar a prioridade dada ao SIATER, que após a Conferência tornou-se objeto de modificações e ajustes pela Coordenação de Informática do MDA.</p> <p>Os trabalhos do GTO se formalizaram e a cada nova chamada pública o grupo aperfeiçoou a forma de contratação e prestação dos serviços. Como exemplo desta ação pode ser destacada a possibilidade de incluir agricultores nas equipes de ATER, conforme aprovado na conferência.</p> <p>O grupo de trabalho estratégico teve como principal responsabilidade a discussão da proposta de estruturação de um Sistema Nacional capaz de promover a convergência dos recursos aplicados pelas diferentes esferas e definir de forma harmônica as atribuições dos entes federados na prestação de serviços de ATER. Este trabalho evoluiu para apontar a necessidade da criação de uma entidade nacional de ATER, capaz de coordenar todo o seu processo de execução. Assim, as ações deste grupo compreenderam o aprofundamento das diretrizes para formulação da proposta de estruturação do Sistema Nacional e de alteração da Lei 12.188 promulgada em 2010.</p> <p>Para subsidiar a elaboração destas propostas foi promovida reunião com o Comitê de ATER do Condraf. Esta reunião foi realizada nos dias 20 e 21 de setembro de 2012 e produziu subsídios apresentados a seguir, que em reunião do CONDRAF foram aprovadas.</p> <p><b>ELEMENTOS ESTRUTURANTES DA ENTIDADE</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Estrutura para operar ATER</li> <li>2. Fluxo regular de recursos</li> <li>3. Instrumentos adequados para implementar a ATER</li> <li>4. Controle social com participação majoritária da AF</li> <li>5. Atender todos os públicos da Pnater</li> <li>6. Captação orçamentária de recursos diversos</li> <li>7. Captação de receitas diversas</li> <li>8. Empresa pública vinculada ao MDA</li> <li>9. Na medida em que a empresa puder desempenhar com agilidade todas as funções não há exigência de implantação imediata de Fundo. Neste sentido é importante registrar que na 1ª Cnater foram aprovadas propostas que apontavam para a criação de um Fundo para gerir os recursos da ATER. Neste</li> </ol> <p style="text-align: center;">61</p>	<p>sentido é importante observar que a questão central deve ser o princípio de manutenção/garantia dos recursos necessários para a oferta qualificada, efetiva e eficiente da ATER (com não contingenciamento, facilidade na utilização, transferência dos recursos não utilizados em um ano para o exercício seguinte).</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>10. Instrumentos que evitem a descontinuidade dos serviços de ATER (% do Fundo)</li> </ol> <p><b>PAPEIS DA EMPRESA PÚBLICA DE ATER</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar e coordenar o Sistema de Ater</li> <li>2. Gestão dos recursos financeiros</li> <li>3. Descentralizar a execução dos serviços de Ater</li> <li>4. Regulamentar os serviços de Ater executados no âmbito do Sistema</li> <li>5. Definir sistemática de identificação e qualificação da demanda de Ater de forma descentralizada e com participação social</li> <li>6. Articular e organizar a oferta de Serviços de ATER</li> <li>7. Credenciar entidades executoras de ATER (conforme a Lei 12.188/2010) e certificação</li> <li>8. Promover a formação e qualificação permanente de agentes de Ater, conforme a Pnater</li> <li>9. Monitorar e avaliar os Serviços de ATER</li> <li>10. Estabelecer parcerias com organizações estatais, não-estatais e da sociedade civil para potencializar conhecimentos apropriados e ampliação dos recursos financeiros</li> <li>11. Estimular e garantir a participação social</li> </ol> <p><b>PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Condraf:       <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Papel deliberativo: definição do Plano de ATER, público a ser atendido e diretrizes anuais;</li> <li>b. Consultivo: sistemática de identificação e qualificação de demandas, normas de credenciamento e certificação.</li> </ol> </li> <li>2. CEDRS e CMDRS com papel deliberativo em seu âmbito sobre o Plano de ATER e respectivos recursos;</li> <li>3. Definir os papéis dos fóruns de gestão existentes (Condraf, Comitê de ATER, CEDRS, CMDRS, Câmaras Técnicas, outras instâncias) integrantes do sistema.</li> <li>4. Conselho de Administração da Entidade Nacional de ATER deverá ter a participação de representante do público beneficiário.</li> <li>5. A Conferência Nacional de ATER é um instrumento de gestão social e participação</li> </ol> <p style="text-align: center;">62</p>
---	---	--

Fonte: Arquivos do Condraf, Brasília-DF, 2012.

O Anexo 1 do Relatório Final é a publicação da Carta Política da 1ª Cnater, expressando que seu processo preparatório ‘envolveu mais de quarenta mil participantes em conferências municipais, intermunicipais, territoriais, estaduais, setoriais e temáticas’, preparando-se para levar à etapa nacional, realizada em abril de 2012, “563 Delegados(as) eleitos(as); 73 Delegados(as) natos(as); 137 Convidados(as), 59 Observadores(as), além do apoio e coordenação, somando a 989 participantes” (BRASIL/MDA, 2012, pp. 7-8).

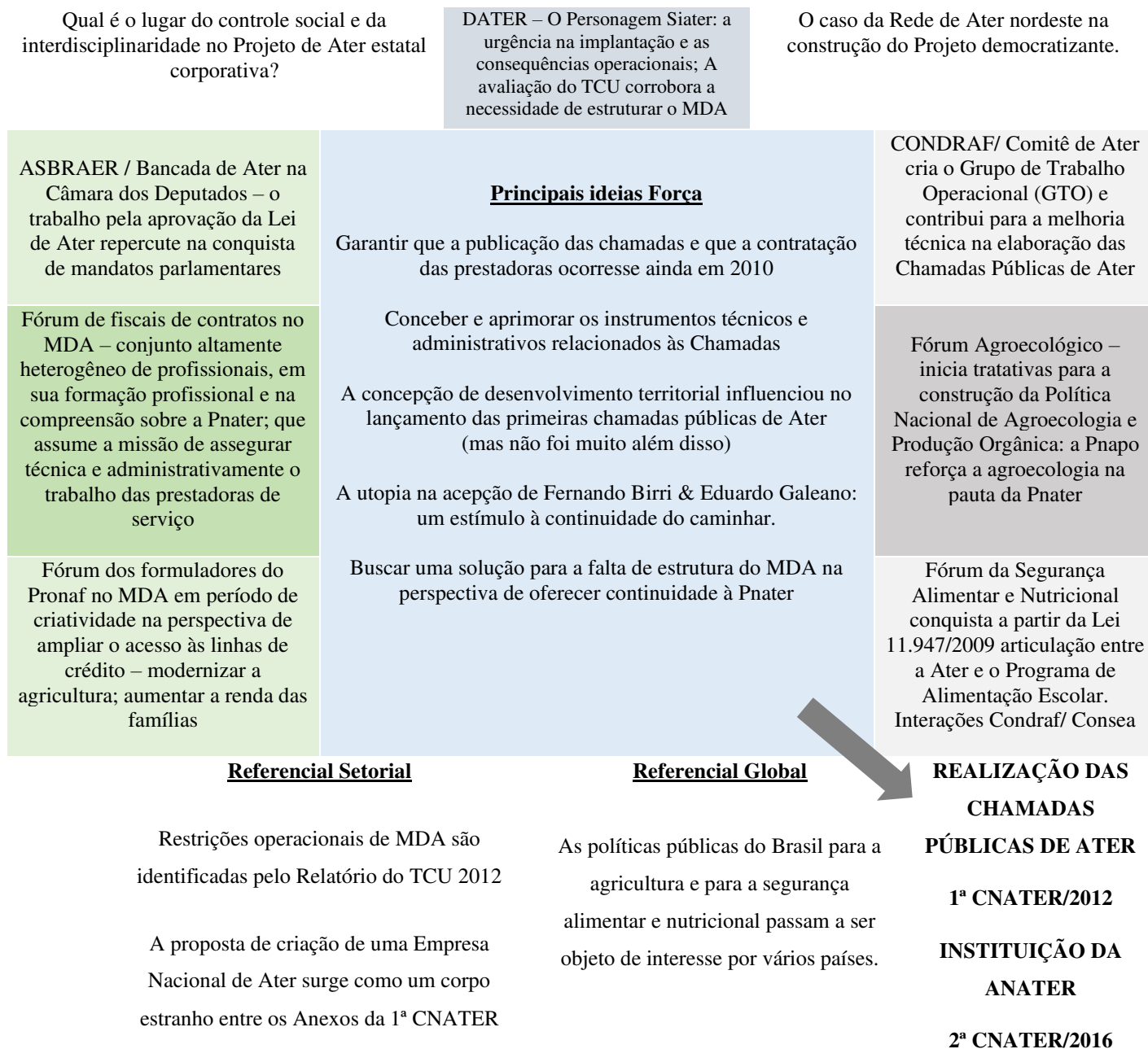
Para melhor compreender o significado e as condicionantes do que foi essa etapa de implementação da Pnater, o mencionado relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) referenciado por Lima (2012) traz importantes contribuições, sobretudo em seus capítulos 3 – ‘Qualidade dos serviços de Ater’ e 4 – ‘Atuação do MDA para dar cumprimento à Pnater’, que concorrem para a ‘Conclusão’ e para a ‘Proposta de encaminhamento’, respectivamente nos capítulos 7 e 8.

Estruturado em tópicos, é a partir do tópico 79 que o texto se dedica à análise dos aspectos que impactavam a qualidade dos serviços de Ater, sob os títulos de: descontinuidade dos serviços, inadequação do tamanho dos lotes, Ater e promoção de acesso a programas sociais, flexibilidade no formato das atividades propostas e sobre a inadequação do diagnóstico e da avaliação dos resultados, concluindo ao tópico 154.

A leitura a tal documento agrega uma avaliação sobre as orientações operacionais e a forma como foram dirigidas as atividades e os relacionamentos ensejados pelas Chamadas públicas de Ater, na interação entre múltiplos atores sociais componentes dos públicos diversificados, das entidades prestadoras de serviços de Ater, dos funcionários com matrícula SIAPE que assumiam as funções de fiscalização dos contratos e dos gestores públicos que se responsabilizavam pelas decisões, sob o olhar dos órgãos de controle no exercício das ações públicas federais, em uma fase da Pnater onde as relações visivelmente se complexificaram.

Como a identificação de limites entre fases de um único processo é sempre um recurso a ser arbitrado, apresenta-se a seguir a Figura 11 com a Matriz contendo o fluxo de ideias para a fase em questão, antecipada a sua apresentação uma vez que o evento recém reportado demonstra visível interseção com a última fase desta análise, que é dedicada ao processo de desmonte da Pnater.

Figura 11 – Matriz com fluxo de ideias na Fase 2010/ 2016



Fonte: Elaboração própria, 2022

Das ideias força que emergem da análise de conteúdo sobre essa fase da Pnater, respaldadas pelos registros tanto dos atos administrativos na instituição do Siater, ou no lançamento das primeiras Chamadas públicas, ainda em 2010, quanto dos trabalhos acadêmicos contendo denúncias – Caporal (2011) – e/ou análises como as de Mussoi (2011), Diesel, Dias e Neumann (2015), Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017), entre outras, aquela que melhor expressa o interesse de concertação entre as concepções de desenvolvimento representadas no

MDA se refere à orientação pelo enfoque do desenvolvimento territorial, assegurando que os territórios reconhecidos como prioritários e apoiados pela SDT fossem contemplados com a lotação de equipes contratadas à luz da Pnater.

A experiência da participação neste processo – acompanhando a gestão da Cooperativa Cedro/RJ e, posteriormente, realizando o estudo do material gerado em campo pelos profissionais que atenderam à Chamada nº 79/2010, com atuação ao longo de pouco mais de dois anos no Noroeste Fluminense (GOLLO, 2015) – serviu para constatar a dificuldade de materialização desses intercâmbios entre políticas *in locu*, visualizando sobretudo o confronto entre ideias e necessidades estruturais e/ou cobranças contratuais, ao exemplo da Ater transformada de processo em produtos cujas comprovações eram feitas pelos relatórios das atividades, que deveriam ser inseridos no Siater juntamente com os Atestes assinados pelos agricultores; estes deveriam estar com as suas Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs) válidas, no momento de análise dos relatórios, pelos fiscais.

Os inúmeros problemas administrativos decorrentes desses processos em concertação eram debatidos e encaminhados pelos mais diversos fóruns, mesmo além dos representados na Figura 11. As restrições técnico administrativas impostas à operacionalização das políticas da SDT, ao exemplo do impedimento de um Município passar recursos para as organizações sociais parceiras nos projetos e mesmo a outros municípios componentes do mesmo território, por vezes levavam ao desperdício de todo o trabalho de organização que tinha sido realizado em tal sentido. O não convencimento de fiscais de contratos sobre o processo e a falta de estrutura do MDA para o exercício das funções que o mesmo programou foram elementos apontados no relatório do Tribunal de Contas da União (LIMA, 2012).

Sobre a filiação aos diferentes projetos para o desenvolvimento se, por um lado, o sistema descentralizado de Ater nos termos da Pnater e do Pronater institucionalizados em Lei concorria para o Projeto democratizante, no qual a rede de Ater nordeste exercia um exemplo altamente qualificado e reconhecido; por outro lado, o projeto de uma Ater estatal corporativa, difícil de ser reconhecido como parte de um Projeto neoliberal de desenvolvimento, se movimentou para gerar uma orientação embutida nos produtos da primeira conferência de Ater, em nítida dissonância aos debates que a Conferência vivenciou, em um contra-ato que deu luz à Anater.

O destaque principal na leitura à Figura 11, porém, é que todo este contexto de tensões e realizações concorreu para elevar o Brasil a uma posição de referencial global, em função das políticas públicas que tiveram impacto real na saúde, na economia, na vida das pessoas, tanto

nas que tinham a comida oriunda da agricultura familiar à disposição na alimentação escolar, quanto na dos jovens egressos das escolas agrícolas e das universidades que tinham uma oportunidade a mais para efetivar o seu exercício profissional atuando em prol de um processo de desenvolvimento refletido e orientado minimamente pelos textos das chamadas públicas e dos projetos que eram analisados pelos setores responsáveis.

### **3.2.5 2016/ 2022 – Vigência da lei de Ater (II). Intensificado o processo de desmonte**

O emprego das contribuições de Long (2007) no exercício da análise sociológica focada no ator, aponta para a dinâmica da construção cultural dos atores sociais, que vão absorvendo conhecimentos e se refazendo nas conjunturas e realidades vivenciadas, por intercâmbios que interpelam os significados, os valores e as prévias interpretações a partir das específicas trajetórias, comportamentos e lições propiciadas pelas mudanças nas circunstâncias.

Trata-se de uma tradução ao enunciado da sexta assertiva, no total de nove pedras angulares oferecidas por Long (2007) de que este estudo se apropria pela aplicação aos fóruns – entendendo-os como conjuntos de atores sociais – pois articula dialeticamente o valor do significado e o significado do valor nas construções sociais como são as políticas públicas, símbolos da “vida social heterogênea, a compreender uma ampla diversidade de formas sociais e repertórios culturais, ainda que em circunstâncias aparentemente homogêneas” (LONG, 2007, p. 108).

Nestes termos é preciso abrir-se para a possibilidade de negar que as mudanças ocorridas nessa fase da Pnater sejam em si um processo de desmonte, especialmente ao se considerar que a perspectiva de fóruns corporativistas, como a Asbraer e a Faser, e do setor patronal da agricultura, representado nos fóruns da CNA e nos interesses que mais pautam ao fórum dos tecnocratas do Ministério da agricultura, tem demonstrado que mais do que, ou tanto quanto, se alinham ao Projeto Neoliberal, o seu projeto é reinstaurar o Estado forte, operante e tutor, no sentido de formular e agir de forma centralizada na condução da política pública.

Nesta perspectiva, não haveria desmonte da Pnater ao se esvaziar os instrumentos, ao se inserir médios produtores entre o público passível de ser atendido pela Ater, ao negar a existência de uma agricultura familiar, ou a necessidade de apoio a povos e comunidades tradicionais – a não ser que fosse para acelerar a sua incorporação à modernidade; – e todo este processo, na verdade, seria não o desmonte, mas o reencontro dos serviços de Ater com a sua grandiosidade histórica, simbolizando a resiliência de “um projeto educativo para o capital” (FONSECA, 1985).

A ode à comunicação, que inspira a abertura deste trabalho, ainda está longe de materializar-se em prosa e verso; talvez seja uma utopia, do tipo dos horizontes que se afastam como um convite a caminhar – na alusão poética a Fernando Birri. Para avaliar tal distância vale reconhecer as ideias, e os seus perceptíveis fóruns, expressas nas moções que foram aprovadas na primeira Cnater, para então seguir pelo reconhecimento aos processos de criação da Anater e de extinção do MDA, como exemplos de ações que a literatura do *policy dismantling* bem reporta e elucida.

No relatório final da primeira Conferência Nacional de Ater, além das 297 propostas organizadas sequencialmente como resultado dos debates, em seus cinco eixos temáticos – 1-Ater e o desenvolvimento rural sustentável; 2-Ater para a diversidade da agricultura familiar e a redução das desigualdades; 3-Ater e políticas públicas; 4-Gestão, financiamento, demanda e oferta dos serviços de Ater e 5-Metodologias e abordagens de Extensão Rural – fez-se constar em seu segundo anexo o conjunto das moções que foram aprovadas pela Conferência, permitindo verificar as questões e os fóruns que sensibilizaram à plenária. São temas que em parte retornarão à tela no momento de análise pela perspectiva das coalizões de interesses nas políticas públicas e que, em síntese, referem-se a:

- 1) o compromisso com a imediata demarcação das terras indígenas, repudiando os artifícios acionados para negar o texto constitucional de 1988;
- 2) reivindicação de destinação percentual fixa nos orçamentos das esferas municipal, estadual e federal e para os serviços da Ater;
- 3) reivindicação da supressão do contingenciamento aos recursos para a Ater no orçamento federal;
- 4) apelo à valorização do ensino da Extensão Rural nas áreas de ciências agrárias;
- 5) apoio à Embrapa contra a ameaça de sua privatização;
- 6) denúncia sobre a precária estrutura do MDA com apenas 144 profissionais de nível superior e médio em todo o Brasil, reivindicando a estruturação do Ministério;
- 7) expressão da juventude organizada em colegiados e comitês territoriais, do campo e da floresta reivindicando políticas de apoio na perspectiva da promoção da sucessão rural;
- 8) pela abertura de Delegacia Federal do MDA no Distrito Federal;
- 9) em repúdio às ameaças contra a titulação de terras quilombolas;
- 10) em apoio à comissão executiva do plano da lavoura cacaueteira;
- 11) pela melhoria na estruturação física, temática e salarial dos agentes de Ater;
- 12) pelo apoio ao Incra e a manutenção de serviços de Ater junto às famílias assentadas;
- 13) pela estruturação de secretarias estaduais de agricultura familiar, reforma agrária, povos indígenas e quilombolas no âmbito da rede dos colegiados territoriais;
- 14) pela criação de uma secretaria nacional de políticas para povos e comunidades tradicionais;
- 15) pela expropriação de terras nas propriedades em que tenha ocorrido a prática criminosa de trabalho escravo e
- 16) registro e manifesto das mulheres em favor da paridade, por gênero, nas políticas públicas; pelo fortalecimento da agroecologia e da economia feminista e solidária, e contra todas as formas de discriminação e violência (BRASIL/MDA, 2012, pp 51-60).

Assim como nas 297 Propostas, não aparece nos dois primeiros Anexos do Relatório Final da 1ª Conferência nenhuma menção à criação de uma estrutura operacional administrativa para a Pnater por fora do então Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Como a política pública é um processo de construção social, com atores e ações públicas; que implica no dispêndio de recursos públicos a partir dos acordos e das orientações assumidas, face ao já exposto sobre a Pnater, pode-se inferir que a quem interessasse proceder a negação à ocorrência de um processo de desmonte da Política, em sua argumentação deveria demonstrar que as propostas e os alinhamentos assumidos pelas Conferências de Ater estariam sendo respeitados.

O Anexo 3 no Relatório final da 1ª Cnater, a despeito do mencionado estranhamento a sua incongruência com as demais partes do documento, volta à tela na condição de ‘resultado da Conferência’, no diálogo com os participantes desta pesquisa a respeito do processo de constituição da Agência Nacional de Ater (Anater), a começar pelo posicionamento daqueles que compuseram a equipe inicial do Dater.

[sobre] a primeira conferência, a gente estava na tentativa de consolidar cada vez mais a Política e permitir que ela fosse apropriada pelos atores, e a Pnater só não acabou porque ela foi apropriada pelo conjunto dos atores, em especial pelas entidades que fazem a Ater, as empresas públicas e privadas (...) Mas vejamos a consequência da primeira Conferência (...) nós pegamos os resultados, as deliberações aprovadas e fomos para o ambiente interno do governo, produzir as consequências alusivas da Conferência, e começamos a construir, de forma efetiva, aquilo que a Conferência tinha recomendado (...) a Anater não é só fruto da Conferência [recupera a evolução desde a fase dos convênios] (...) Mas ali internamente, no Dater e na SAF, começamos a elucubrar possibilidades ... e a força que a Pnater foi ganhando, despertou em alguns, entre eles em mim e em outros colegas, a ideia de ter uma entidade para organizar e coordenar o serviço nacionalmente... e aí nós começamos a fazer debates, envolvendo alguns atores; mas não um debate aberto como ocorreu na conferência (Participante nº 6, Dez / 2021).

Nesse grupo inicial do Dater eu te confesso que a gente não pensou nada, absolutamente nada, por fora do MDA, SAF, Dater. Por que? – a gente discutia isso lá - Porque a criação de uma instituição do tipo Embrater, do tipo ABCAR, ela tinha uma profunda incoerência com o que nós queríamos com a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, a Pnater. A Pnater tinha um corpo metodológico claro, no sentido de metodologias mais horizontais; um corpo metodológico profundamente diferente com aquele que foi caracterizado pela ABCAR, pela Embrater, era uma proposta muito diferente; tinha um público diferente, porque a agricultura familiar passou a ser pauta prioritária da Pnater e isso não era no tempo da ABCAR e da Embrater (...) Olha, eu saí institucionalmente do MDA [em 2006], mas a minha relação com o MDA, com [a equipe], continuou; eu participei das Conferências, participava das reuniões (Participante nº 14, Mar/2022).

Com ambos os participantes, apesar das percepções diferenciadas, foi possível perceber pontos em comum, como reconhecer o protagonismo da Asbraer neste processo, que mais uma vez passou pelo Congresso Nacional, com a aprovação da Lei 12.897/2013 e pelo Decreto 8.252/2014, que institui o Serviço social autônomo Anater. Mas isso não esgota as linhas de sugestões que a pesquisa alcançou junto aos participantes, conforme pode-se constatar a seguir.

Na opinião do participante nº 1 não há nenhum indício de interesse do fórum da agricultura patronal, da CNA, no assunto Ater antes da chegada da Senadora Katia Abreu ao Ministério da Agricultura.

Roberto Rodrigues, que aliás, não era um quadro da CNA e sim da ABAG – Associação Brasileira do Agrobusiness e da Federação Internacional do Cooperativismo [tinha por] agenda [os interesses] da indústria sementeira; fazer passar os transgênicos, o que ele fez de uma forma muito hábil (Participante nº 1, Set/2021).

Para o Participante nº 1 é necessário considerar os interesses da Senadora Abreu, com sua agenda de composição política passando pela lógica de ampliar sua base na CNA a partir da incorporação de um contingente expressivo de agricultores mais capitalizados que também se enquadram no Pronaf – cerca de trezentas a quinhentas mil pessoas – que poderiam se filiar aos sindicatos patronais, elevando-se à condição de médios produtores.

É uma opinião partilhada pelo Participante nº 14 que vê na figura da Agência “uma excrecência, não discutida, que já vem com tópicos muito claros de esquecer a Pnater e voltar à política difusionista”, em sua opinião a “Anater nasce no gabinete da então Senadora Katia Abreu” (Participante nº 14, Mar/2022).

Já para o Participante nº 6 a institucionalização da Agência é vista como algo oportuno, tanto que se dedicou a articulações com a Academia, com o Ministro e com o Parlamento para acelerar a aprovação da criação desta entidade nacional, a seu ver, numa continuidade de tratamento aos resultados da primeira Conferência Nacional de Ater.

a Anater é fruto de uma negociação, do fortalecimento de uma Política de Ater no Brasil” do entendimento de que se deveria ter “uma entidade que tivesse agilidade, com capacidade de coordenação, com capacidade de organização; que fosse mais estável ... e não tão instável quanto às áreas dos ministérios... porque o Ministro ele tem muito poder de reorganizar o ministério que ele assume; e uma entidade nacional é mais estável (Participante nº 6, Dez/2021).

O Participante nº 4, um quadro ativo no fórum da Asbraer, acompanhou o debate sobre a Anater desde 2013 e se refere à disputa entre o MAPA e o MDA em torno do que viria a ser constituído pela Anater como objeto de uma grande briga por espaço de poder. Em sua

concepção a retomada de uma coordenação nacional de Ater iniciada com a Pnater demandaria por uma estruturação mais adequada para superar a forma precária como as ações estavam ocorrendo. No trecho compilado para evidenciar a lógica do pensamento e da contribuição do Participante nº 4, surgem informações que apontam que o interesse por uma instituição nacional de Ater vinha de antes da 1ª Cnater.

Quando a gente instituiu a Pnater [a Lei de ATER] em 2010, uma política nacional que poderia ser exercida por governos, ou pela sociedade, mas por dentro de uma política nacional, ela estabeleceu as diretrizes, os princípios, as estratégias, metodologias, todo um conteúdo, para a gente poder se orientar em cima dele e aí você ir construindo as suas realidades; isso foi um avanço estrondoso; (...) começa então a se entender o seguinte, se tem uma política e se tem um conjunto de atores, como os municípios, tem os estados ...[lembrando] e lembra que antes o que existia era a Embrater, com um poder ditatorial, em que a Embrater manda o dinheiro e diz “faça isso!” e acabou, então o sistema estava organizado... de cima para baixo, mas estava organizado. (...) Agora, na hora que você descentralizou esse sistema e ele começou a acontecer precariamente em alguns municípios, sobrevivendo com dificuldades em alguns estados, e nacionalmente se reconstruindo, como se diz, a gente tem que organizar isso - daí vem a discussão da Anater. (...) O primeiro grande embate foi o seguinte: uma instituição ... que seria dentro do governo, ou fora do governo? Tá dentro do Governo, fortalece! É forte! Se for por fora do governo, fica fraco. (...) Eu me lembro que houve foi muita reunião, discussão fechada, a gente vinha defendendo que ela fosse um Serviço Social Autônomo, que não fosse do governo. Dentro do próprio MDA muita gente boa defendia que ela fosse uma organização do Governo. Mas se nós tínhamos dentro do MDA uma Secretaria de Agricultura Familiar, se tem um Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, para que uma agência dentro do MDA? Para que mais uma instância de Governo? (Participante nº 4, Out / 2021).

O relato do Participante nº 4 traduz bem o impasse que este debate gerava, dando a entender que foi com a troca do Ministro do Desenvolvimento Agrário no primeiro governo da Presidente Dilma, com a saída de Afonso Florence e entrada do Pepe Vargas – em março de 2012 – que houve uma reconfiguração política mais favorável para a constituição da agência. Entre a Lei que autorizava o governo a criar o serviço social autônomo – que muitos protagonistas não entendiam o que era, nem como seria – e a publicação do Decreto efetivamente criando a Anater estava em curso a crise econômica e política de 2014.

Para o Participante nº 4 a criação da Anater deve reverências à maestria do Pepe Vargas em conseguir se articular com a Ministra Katia Abreu, chegando a um consenso que passava pela visão da futura gestão da Anater contemplar os interesses do Ministério da Agricultura, e de que a Anater pudesse ser um órgão, como serviço social autônomo, que fosse capaz de captar

recursos de forma independente, para além do que fosse aportado pelo contrato de gestão, que seria o instrumento principal para a dotação orçamentária da agência.

Além dos impasses e da pouca compreensão a respeito de como seria o funcionamento de uma agência autônoma de Extensão Rural, a disputa entre o MAPA e o MDA foi escalando de temperatura, no que se refere à decisão sobre qual dos Ministérios faria a indicação da presidência da Agência. Os trabalhos de campo revelaram que o imbróglio contou com a intervenção da Ministra do Desenvolvimento Social, Teresa Campelo, que conduziu ao cargo um quadro técnico do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Eu já participava do Condraf pelo MMA (...) eu acho que eles quiseram um nome (...) que não estivesse na cena de disputa interna do MDA com o Ministério da Agricultura, (...) a Ministra da agricultura, a Senadora Kátia Abreu, pretendia que a Anater fosse um órgão do MAPA então ela queria indicar o Presidente da Anater; e o MDA também queria; foi um processo muito conturbado, desde a Lei, depois na publicação do Decreto de regulamentação, depois a efetiva implementação da Anater e depois com a minha exoneração, logo após o golpe do Michel Temer, contra a Dilma (Participante nº 10, Nov/ 2021).

Muito interessante no depoimento do Participante nº 10 é o relato das intensivas cobranças que ele passou a receber para, enfim, ‘retirar a Anater do papel’, quando o que havia de concreto sobre a agência eram apenas a Lei, o Decreto e a Portaria de sua nomeação. Mostrou-se necessário entender os anseios, os formatos possíveis, redigir e registrar o ato constitutivo, o que consumiu seis meses de trabalho, mas que gerou além do CNPJ a autoridade de poder como resposta às cobranças dizer que “\_ agora é que ela entrou no papel” (Participante nº 10, Nov/ 2021).

Antes, em 2012, o Participante nº 10 fora protagonista no diálogo com o fórum agroecológico, quando o MMA assumiu a pauta da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) abrindo espaços para o tema agroecologia, após ter sido excluído da Lei de Ater, voltar com mais força ao Condraf; somando para que em 2013 uma Chamada conjunta entre o MDA e o Incra viesse a ter este foco em sua linha central de orientação.

Suas contribuições também informam um posicionamento acolhedor do Incra Nacional para o fato da criação da Anater e sobre a construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (Pngatti) que fora conduzida pelo MMA e representa uma interface com outros fóruns de formulação de política pública que compõem o interesse de um estudo mais completo sobre a interação entre subsistemas no contexto da análise de políticas públicas na promoção do desenvolvimento sustentável.

A estes acontecimentos anteriores ao Golpe de 2016 deve-se considerar que a própria execução da Pnater, na ponta, enfrentava seus desafios. O Participante nº 14 chega a mencionar processos de maquiagem no emprego de conceitos e valores assumidos pela Pnater (BRASIL 2004a; 2010) e que eram empregados em textos de projetos e de propostas para atender as Chamadas Públicas de Ater, mas desconectados da conduta prática dos agentes no campo.

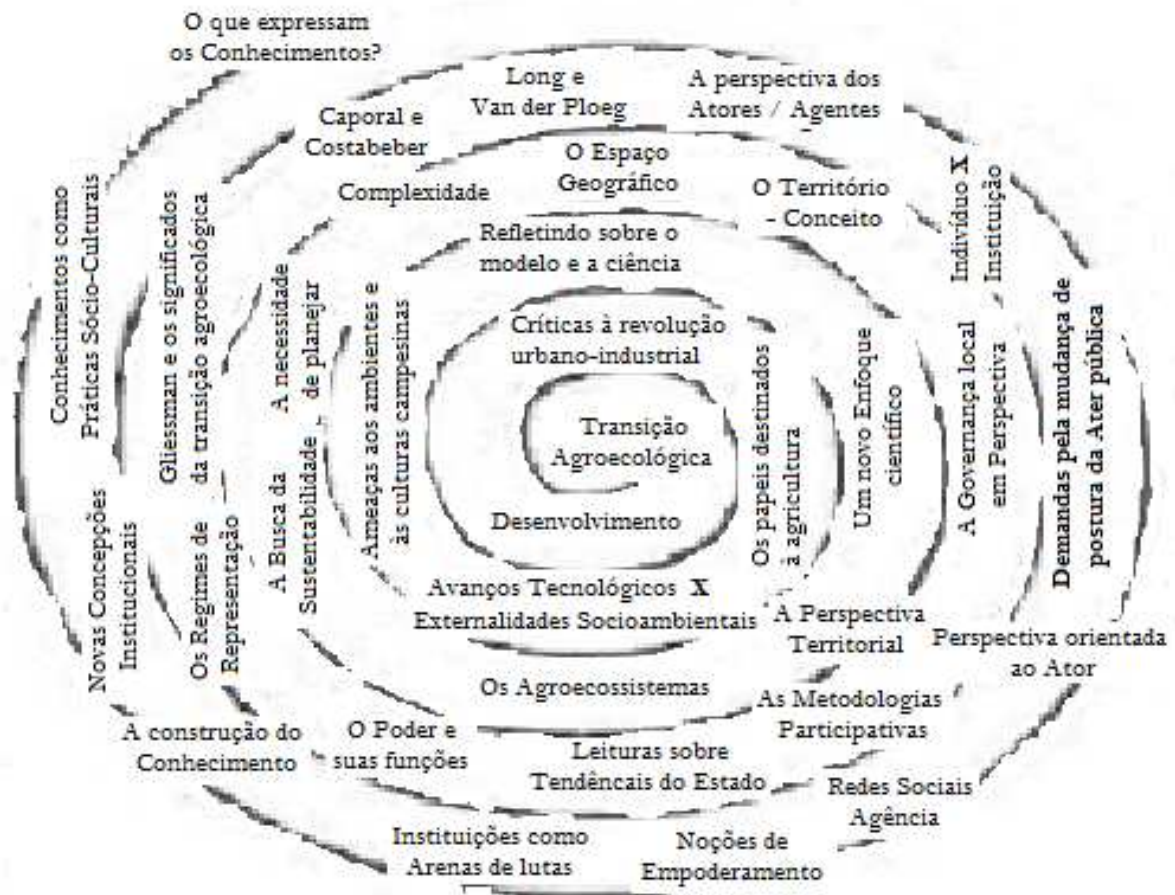
Mussoi (2011), ao orientar seu estudo para entender como a Pnater e sua proposta de transição agroecológica vinha sendo implantada a partir dos atores sociais envolvidos com o tema, organiza as conclusões de seu trabalho pela distinção em tópicos que se reportam aos esforços do MDA e às informações e análises obtidas com as entidades de Ater e de pesquisa, de onde ressalta que permanece o predomínio das estruturas verticais de gestão nas entidades de Extensão Rural e de pesquisa agropecuária, o que soma para que o modelo hegemônico continue sendo o da modernização da agricultura, numa continuidade da revolução verde.

Como regla general, las entidades de Ater mantienen su patrón de jerarquía descendiente y autoritaria, resultado de una construcción institucional que viene de la década de 1960 cuando la mayoría de estas entidades fueran creadas para actuar en la difusión de los paquetes tecnológicos de la Revolución Verde (MUSSOI, 2011, p 87).

Mussoi (2011) mobiliza e articula, em seu referencial teórico, trabalhos dos campos da sociologia do desenvolvimento, da ciência política, contribuições da geografia sobre território e poder, entre outros campos que o autor aplica aos desafios vivenciados nas fases iniciais da Pnater, entre 2003 e 2010 – período em que o autor considera que estava em curso uma proposta de orientação à transição agroecológica, mediada pela política junto às instituições credenciadas para operacionalizar o Programa assumindo, para tal fim, vínculos com o extinto MDA.

A análise do referencial teórico, na sequência que o autor utiliza a literatura, permitiu gerar uma esquematização sobre os conteúdos que orbitam entre a construção do conhecimento e as perspectivas para a transição agroecológica, numa contribuição acadêmica singular, a seguir apresentada na Figura 12. A ilustração elaborada oferece o caminho percorrido pelo autor para construção da estrutura analítica de sua Tese (MUSSOI, 2011, pp. 26-43).

Figura 12 – A Espiral da Transição agroecológica, nos estudos de Mussoi (2011)



Fonte: elaboração Própria, 2022, como registro gráfico das categorias analíticas acionadas por Mussoi (2011).

Compreende-se que uma primeira fonte de derrocada da proposta original da Pnater reside na histórica opção pela simplificação das variáveis no contexto das soluções agronômicas convencionais, ao exemplo das recomendações em sistemas de monocultivo, do uso de análises experimentais com poucas variáveis, da composição dos pacotes tecnológicos de acordo com o nível de renda e capacidade de endividamento dos produtores, entre outras proposições ou intervenções simplificadas. Outrossim, a ‘Pnater descartada’ – ou em disputa – que é a da aposta na transição agroecológica se, por um lado é a que transita pela complexidade e pela aposta construtivista, por outro lado é também um instrumento que já se mostrou viável tecnológica e economicamente e que aporta melhores condições para o desafio de promover desenvolvimento sustentável, em termos que não sejam retóricos, nem desprovidos de coerência.

A derrocada política consumada em 2016 – com o golpe jurídico, parlamentar e midiático que no campo de interesse desta Tese resultou na extinção do MDA, reduzido a uma Secretaria Especial vinculada à Casa Civil, precedendo à ascensão de um projeto autoritário ao

governo federal, expresso na eliminação dos espaços de representação popular, ao exemplo do Condraf e do Consea, com seus sistemas de conferências participativas – encontrando razões na não compreensão popular e, portanto, social, sobre as reais distinções entre os projetos democratizante, neoliberal e corporativo estatizante; sendo este retrocesso também um reflexo da crise discursiva percebida por Dagnino (2004).

Dagnino (2004) ao tratar dos dilemas de uma confluência perversa que percebe entre os mecanismos de incentivo à participação popular e o neoliberalismo, nos processos de disputa política na virada de século XX a XXI, pelos caminhos da reconstrução democrática do País, a autora provavelmente não teria como supor que menos de vinte anos depois a mesma confluência viria a se apresentar redentora, como caminho para uma nova superação ao projeto autoritário, imbricando aos campos de influência na orientação das ideias força relacionadas à Pnater, que este estudo tenta captar para cada uma das suas fases.

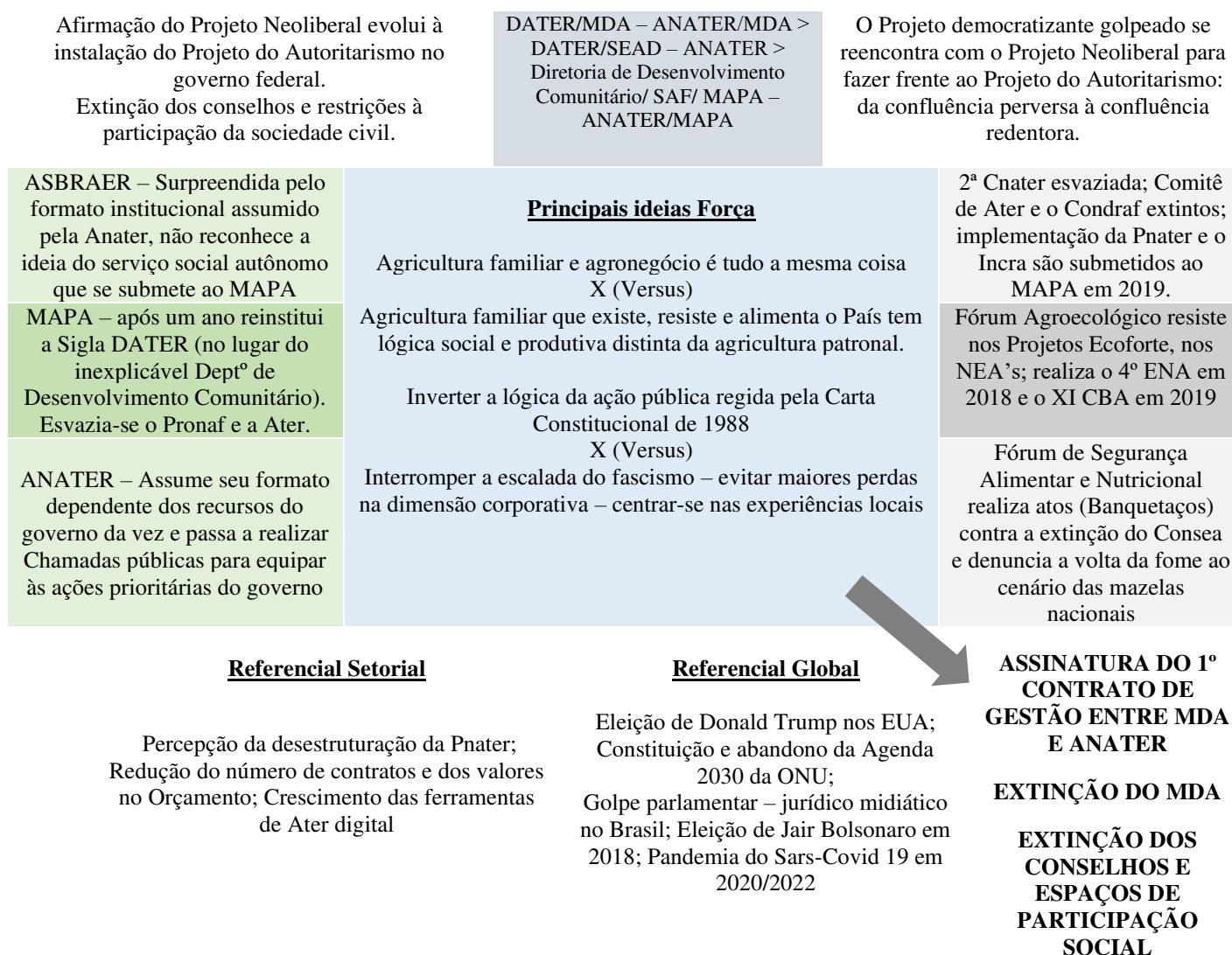
Nestes termos a Figura 13 apresenta a última matriz com fluxos de ideias para a fase de intensificação do processo de desmonte da Pnater e reflete um cenário de confronto de ideias, troca de críticas e de estímulo a autocríticas; entre ações que categoricamente negam os diagnósticos e as proposições assumidas pela Pnater e que foram corroboradas pelas duas Conferências realizadas. As mudanças neste período são evidenciadas pela fundação da Anater – que apenas em 2016 assinou o seu primeiro contrato de gestão com o MDA – vindo a ser assumida pela SEAD, antes de ser repassada ao MAPA; até 2022 servindo de frustração a quem esperava um serviço social autônomo.

O ajuste entre referencial global e setorial ficou abandonado naquilo que poderia se esperar em função do compromisso do País com a Agenda 2030 da ONU, vide o retrocesso em todas as 17 metas do protocolo<sup>24</sup>; cedendo espaço para a assunção do discurso de ultradireita, traduzido com ampla ressonância para os atores sociais, agentes de Ater inclusive os que, ou não tiveram acesso, ou não compreenderam, aos textos dos nivelamentos conceituais da Pnater.

---

<sup>24</sup> Faz-se aqui referência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável adotados pelas Nações Unidas em 2015, na perspectiva de erradicar a pobreza, proteger o planeta e promover a paz e a prosperidade entre os povos, objetivos a serem alcançados de forma integrada, compondo-se pela seguinte sequência: eliminar a pobreza; eliminar a fome; promover saúde e bem estar; promover educação de qualidade; promover igualdade de gênero; água limpa e saneamento; fomentar fontes de energia limpa e acessível; trabalho decente e crescimento econômico; fomentar indústria, inovação e infraestrutura; reduzir desigualdades; promover cidades e comunidades sustentáveis; apoiar o consumo e produção em bases responsáveis; aumentar compreensão e intervenção para reduzir a crise climática; proteger oceanos e a biodiversidade marinha; proteger a biodiversidade nos biomas e florestas; fomentar a paz, a justiça e as instituições em prol dos direitos humanos e pelo fim da violência e, promover a interação e realização de parceiras governamentais para o alcance desses objetivos. Para saber mais: <https://www.undp.org/sustainable-development-goals/partnerships-for-the-goals> Acesso em 03/03/2023.

Figura 13 – Matriz com fluxo de ideias para Fase 2016/ 2022



Fonte: Elaboração própria, 2022

Nesta fase, as principais ideias que se apresentam em disputa pela institucionalização são as de contraposição aos termos da Pnater, e mesmo aos termos definidos pela Constituição Federal de 1988, seja no reconhecimento aos direitos dos povos indígenas, nos preceitos constitucionais para a realização da reforma agrária, evidenciando-se a subversão aos princípios da Pnater expressa pela extinção dos espaços de diálogo com a Sociedade civil, ao exemplo do Consea e do próprio Condráf.

A não aceitação à existência de uma agricultura familiar externa ao ambiente do agronegócio; o questionamento às bases de proteção às minorias constituídas pelos povos e comunidades tradicionais revelam essencialmente a corrosão dos valores democráticos que foi se intensificando no período em tela.

A Figura 13, comparada às demais matrizes com fluxo de ideias, é a síntese que expressa com mais nitidez o embaralhamento das ideias e de seus referenciais de alinhamento; num quadro agravado pela pandemia do Sars-Covid 19, mas que já contava com graves desajustes internos, relacionados às crenças e aos valores profundos que norteiam às ações dos atores/mediadores nas relações sociais e em suas representações, como são as políticas públicas. As mudanças administrativas nitidamente restringiram às ações temáticas, em suas intrínsecas relações com a dimensão política.

A adesão de um conjunto não desprezível de mediadores de políticas públicas a esta inversão de valores consagrada pelo golpe jurídico midiático e parlamentar que vitimou a democracia brasileira, mesmo com os sinais de parcial retomada de rumo emitidos pelas eleições gerais de 2022, faz pensar sobre a fragilidade de imagens sociais como as que a Pnater assume em seus Princípios, mesmo que instituída em Lei federal; mostrou-se severamente débil ante uma estrutura governamental altamente dependente da mentalidade das autoridades que estejam no centro da condução política do País.

### **3.3 Considerações de síntese: ascensão, utopia e desmonte da Pnater**

O Capítulo tem início com a menção à dificuldade em se operar uma análise aplicada à evolução dos ajustes entre referenciais globais e setoriais no contexto em que a disseminação de dúvidas sobre a ciência e a evolução tecnológica da humanidade assume espaço nos debates nacionais – ao exemplo das leituras terraplanistas, fomentadas por fóruns empobrecidos de compreensão política, articulados por um Projeto autoritário.

Em contraponto também se externa, logo ao início, a confiança nas leituras, nos estudos e nos resultados dos trabalhos de campo, que apontam para a realidade como uma construção social e dinâmica, fruto da pluralidade de mediadores, fóruns, arenas e paradigmas coexistentes, concorrentes para distintas traduções, ou ajustes, entre as referidas escalas de inserção na questão da política em estudo – numa tentativa de aproximação ao significado da análise de política pública pela dinâmica de ajustes entre referenciais global e setorial.

Argumenta-se pela pertinência de se considerar a influência de referenciais globais, na definição das políticas públicas, sobretudo em países que operam na lógica de mundo colônia, nos termos adotados por Santos B. (2007) ao compor sua análise sobre as linhas abissais que separam tais países do mundo metrópole, contrapondo distintas lógicas em operação para a construção de realidades sociais, com amplas margens para a invisibilização de injustiças históricas.

Em tal etapa o trabalho passa a identificar os fóruns de formulação de ideias e de políticas que ascenderam ao espaço do Condraf, onde a Pnater foi amplamente debatida, examinada, reformulada em seus objetivos e processos, ratificando os motivos por ter sido este o foco principal na busca aos participantes da pesquisa, para recolher informações sobre os mediadores que atuaram nos embates pela Pnater, seus fóruns de origem e os seus respectivos valores identificados, para submetê-los a uma leitura amparada pelos fundamentos encontrados em Long (2007), em sua perspectiva para análise aos processos de desenvolvimento.

O fórum de formulação e comunicação de política constituído pelo Dater/SAF/MDA, que predominou nos espaços de coordenação da Pnater, além de ter se revelado também como arena de embates ideológicos, teve a sua atuação captada em diferentes dimensões: temática, política, operacional e administrativa; umas mais, outras menos, permeáveis às influências por representações da sociedade civil.

De uma fração do fórum científico, os mediadores responsáveis pela tradução de diferentes vieses ideológicos também puderam ser visualizados e estudados pelas perspectivas de Long (2007) em sua sociologia do desenvolvimento orientada aos atores sociais, embasada por um conjunto de assertivas e reflexões, a partir das quais se efetuaram as análises cognitivas sobre as configurações observadas, colocando em destaque a condição dos protagonistas terem, ou não, vivenciado a momentos históricos contemporâneos no processo Pnater, relevantes, na formulação dos diagnósticos e das propostas que decorreram na concepção, implementação e abandono desta política.

O trabalho ressaltou a pluralidade desse fórum, reconhecendo nas suas aplicações aos estudos da sociologia rural contemporânea o campo de maior apropriação sobre as controvérsias que disputam os Projetos para o desenvolvimento e a existência e/ou manutenção de finalidades para a continuidade dos serviços de Extensão Rural. Desde a negação à existência de setores socioculturais reconhecidos como agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais, argumentando que todo o desenvolvimento emana do agronegócio, até as correntes diametralmente opostas, que gradativamente vêm consolidando a relevância da agroecologia e da horizontalidade nos processos de construção do conhecimento.

Outro fórum de destaque percebido a partir das contribuições dos participantes foi a Asbraer, um caso típico de articulação entre fóruns e núcleos concorrentes para a constituição de coalizões políticas, sob o exemplo de mudança de orientação vivenciada pela organização representante das empresas estaduais de Ater ao longo do tempo; uma vez que fora partícipe dos eventos que em 1997 clamaram por uma Ater centrada na agricultura familiar e, passados

pouco mais de dez anos, atuou pela flexibilização da condição de exclusividade que tal categoria tinha na versão original da Pnater para a condição de preferência – na lei de Ater – e pela admissão de atendimento a médios agricultores pela Anater, instituída em 2014.

O Diálogo com as produções acadêmicas de Grisa (2012), Diesel, Dias e Neumann (2015) e Fouilleux (2011) fomenta à identificação de fóruns e a percepção de uma dinâmica configuração de fluxos de ideias que resultam em passos, e/ou fatos, concretos na realização da política pública, que são expressos por fase da Pnater, em subtópicos nos quais o capítulo apresenta os fundamentos e as análises que precedem e que sucedem às figuras obtidas.

As assertivas de Long (2007) são gradativamente acionadas como guias analíticos às contribuições dos participantes da pesquisa, no intuito de apurar, por fase da Pnater, o *status* de concorrência entre os distintos Projetos que disputam a filiação da Ater a suas respectivas noções de desenvolvimento, bem como aos ajustes entre referenciais global-setorial. Neste processo o histórico da Pnater é reconstituído, aportando uma riqueza de informações certamente desconhecidas mesmo por profissionais imersos na execução dessa política pública, porém, não conectados aos espaços de construção política que a pesquisa revelou.

Cada figura de matriz, com fluxo de ideias por fase da Pnater, tem no centro de sua primeira linha o fórum político coordenador central na fase em tela e nas laterais da mesma linha uma dupla de questões, ou de assertivas, percebidas como pertinentes para expor os projetos neoliberal, democratizante e suas variações; as principais ideias força mobilizadoras, por fase considerada, encontram-se ladeadas pelos fóruns de ideias, de política e/ou de restrições administrativas que tensionaram para que as ações fossem, ou não fossem, realizadas. Na última linha, encontram-se os referenciais setoriais e global de maior influência em cada fase e em destaque pela seta distintiva o passo, ou o fato, concreto obtido em cada fase.

O Quadro 05 do trabalho – contendo a distinção entre as fases da Política – cumpre a função didática de anunciar a periodização assumida pela análise da Pnater, que guia ao capítulo em tela para uma reconstituição plural dos processos de concepção, implementação e desmonte da Pnater, revelando que as principais ideias força de cada período pouco se associam ao conjunto de princípios temáticos e operacionais registrados na Pnater (BRASIL, 2004a, 2010); distinguindo o campo de orientação incorporado pela política instituída, dos campos de motivação e de argumentação de seus mediadores, atuantes pela institucionalização da Política.

Nota-se que os referenciais setorial e global se aproximam mais ao tal conjunto de princípios temáticos e operacionais, embora também expressem outras ideias que foram consideradas no processo em estudo, que revela a coexistência de diferentes concepções para o

desenvolvimento – diferentes projetos – para além dos ideais neoliberal e democratizante, ao exemplo dos ideais modernizante, autoritário e das expressões de confiança em um Estado tecnocrático influenciada pela memória corporativista estatal do período áureo da Extensão Rural, nos anos 1970, diametralmente oposto aos princípios e diretrizes da Pnater.

Foi o enfrentamento às restrições impostas pelas forças do Estado tecnoburocrático, sobretudo na fase dos convênios e das licitações, que pesaram como evidências sobre a necessidade de instituir um novo marco regulatório, decorrendo no processo que levou à promulgação da Lei de Ater, minando a coalizão de forças que reinstituiu a coordenação nacional para a Ater no cerne da relação Dater/Condraf.

As leituras e contribuições dos Participantes da pesquisa vão sendo pareadas com as contribuições acadêmicas de Long (2007), Caporal (2011), Diesel, Dias e Neumann (2015), Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017), entre outras, a partir das quais o texto procura se afinar a uma contribuição à lógica de uma ecologia de saberes (SANTOS, B., 2007), que ajude a explicar as reações às proposições da Pnater (BRASIL, 2004a, 2010), conforme Mussoi (2011) alertou ao tratar dos mecanismos de maquiagem identificados nos projetos que reivindicavam recursos da Pnater, para operar de forma contrária ao que a política preconizava.

Nessa toada, o Quadro 08 – que apresenta a percepção dos participantes da pesquisa sobre a Utopia na Pnater; – a denúncia sobre a inclusão de um anexo ao texto do relatório final da 1ª Cnater, dissonante ao que fora tratado e aprovado em plenária, e a Figura 12 – reportando o referencial teórico mobilizado por Mussoi (2011) nos fundamentos ao seu estudo sobre os avanços e desafios na transição das instituições oficiais de Ater para a promoção de uma Ater agroecológica, – são três elementos que concorrem para explicar a derrocada da Pnater antes mesmo de ser consumado o Golpe contra a democracia brasileira em 2016.

A perspectiva que se apresenta é que o olhar distanciado para essas contribuições e a superação da crise discursiva identificada por Dagnino (2004), mesmo que numa composição inusitada – e necessária – entre os Projetos Neoliberal e Democratizante possam evoluir de uma realidade perversa, imposta pelo retorno do autoritarismo, para uma realidade redentora, onde a Pnater volte a ter vez e seus distintos públicos novas oportunidades de desenvolvimento.

Os resultados das eleições gerais de 2022, a despeito da carga conservadora que se elegeu para o parlamento, ao retomar o poder executivo às mãos de uma conjugação de projetos democratizante e neoliberal, mantida a convivência com a hostilidade dos mediadores filiados a um projeto autoritário, fortalecido por uma convicção antipetista, anticomunista e anti-

Constituição Federal de 1988, reservam amplos espaços para as incertezas e tentativas de obstruções à retomada de um fluxo democratizante na sociedade brasileira.

Em síntese, são leituras que revelam que os espaços ou cenas de argumentação, nos quais as representações em torno de uma política pública são lançadas e discutidas, para além dos interesses individuais, corporativos e/ou circunstanciais, também se envidam e se mobilizam pela nucleação de atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento; em torno do nível de compreensão sobre a função social e econômica embutidas na ação pública em questão.

Nesses termos, os fóruns de ideias e de comunicação de política pública podem ser equivalentes a cada empresa estatal de Ater, a cada organização social, ou a cada nicho em que haja interação entre representações dos distintos projetos de desenvolvimento que coexistam numa sociedade. Para a Pnater, as referências aos Projetos democratizante, neoliberal, autoritário, corporativo e/ou tecnocrático foram as que mais se visualizaram.

Para um cômputo inicial de Fóruns reconhecidos pelo trabalho em tela, na ordem de 15 fóruns/ arenas puderam ser visualizados. O Dater/SAF/MDA, com suas diferentes dimensões de atuação e a Asbraer, com nítida mudança de orientação nas coalizões pro Pnater, são os fóruns que se destacaram na Coordenação dos processos políticos, nem sempre em interação com os espaços do Condraf. Este, um exemplar fórum – por vezes, arena – de concertação entre o governo federal e a sociedade civil.

Ademais, as Figuras apresentadas neste Capítulo auxiliam a perceber os Fóruns técnico burocráticos; os fóruns da agricultura familiar e do movimento agroecológico – que não se sobrepõem plenamente; a CNA, a Faser e uma fração do fórum científico que se compõem tanto pela sociologia weberiana, quanto por quadros da Embrapa, quanto por expressões da ABA, repercutindo os embates travados pelas ciências agrárias, também observados pelo fórum dos docentes na área de extensão rural.

Nas conclusões ao trabalho, uma síntese mais nítida se apresenta para retratar a interação e os elementos mediadores entre os fóruns e as coalizões que atuaram em prol e contra a Pnater.

#### **CAPÍTULO 4 – A DIVERSIDADE E A PLURALIDADE DOS ATORES RELACIONADOS À PNATER E A (IN)SUSTENTABILIDADE DAS COALIZÕES EM FAVOR DE UM SISTEMA DESCENTRALIZADO DE ATER**

Inicialmente, cumpre a este capítulo a função de recapitular os contextos da criação, da institucionalização e do desmonte da Pnater, na perspectiva de favorecer o entendimento sobre os elementos secundários – na linguagem da *Advocacy Coalition Framework*<sup>25</sup> – que concorreram para a alteração de forças entre os núcleos de coalizão de interesses, registrando as crenças e os componentes informacionais necessários para que se opere a análise pretendida, inclusive com o aproveitamento de aprendizados legados por outros trabalhos.

Parte-se do princípio de que perceber o grau de valorização do público a ser atendido, pela leitura aos mediadores, é uma informação relevante nos termos da análise – pois sinaliza a proximidade a um núcleo de crenças antagonizadas por outros núcleos, nem sempre nítidos nos cenários dos fóruns e das arenas de políticas públicas – e nesse sentido, o diálogo com os participantes/ informantes da pesquisa em diferentes momentos propiciou captar visões complementares sobre os mediadores da Pnater, seus vínculos rígidos e/ou transitórios entre crenças e os aprendizados obtidos ao longo de suas trajetórias pela Extensão Rural.

Analisando a configuração política da agricultura familiar no Brasil Santos (2011) registra que a consolidação dessa categoria ocorreu desde o início dos anos 1990, por caminhos que se relacionam à conquista de visibilidade, a processos de reconhecimento às suas demandas e a sua institucionalização em políticas públicas, pelo Estado brasileiro, percebendo a existência de duas coalizões de interesses, com orientações conflitantes, nas quais o autor distinguiu a defesa da agricultura familiar e a defesa da agricultura patronal, com suas respectivas concepções de modelo de agricultura.

O interesse pelo referido trabalho se deveu, de origem, ao reconhecimento de uma aplicação da *Advocacy Coalition Framework*, em que o autor propicia uma boa descrição sobre os componentes analíticos mobilizados em tal abordagem, em um contexto dialógico à Pnater. Sua leitura evidenciou que a simplificação da abordagem *ACF* a uma configuração polarizada

---

<sup>25</sup> A visualização dos mediadores que atuaram pró e contra a institucionalização da Pnater, à luz da percepção e da análise do conjunto de participantes/ informantes da pesquisa, gerou uma codificação - decodificação empreendida em busca da síntese em palavras chave, ou das unidades de registro, ou ainda, das variáveis explicativas das mudanças em políticas públicas – a depender da tradução que diferentes autores aportam ao núcleo do conteúdo trabalhado – como um recurso para auxiliar a distinção entre os sistemas de convicções que conformam a estas ideias centrais, e aos núcleos políticos, aos quais tais mediadores se agregam, e de onde migram, no alterar dos atributos das coalizões que conferem a dinâmica das políticas públicas.

– entre coalizões antagônicas – não se mostrou suficiente<sup>26</sup> para explicar o surgimento da política pública de apoio à agricultura familiar; o trabalho também mostrou que “ambas as coalizões se fortaleceram com a institucionalização das políticas” (SANTOS, 2011, pp. 165-167).

Em Santos (2011) se visualiza um conjunto de fóruns de ideias – aos quais o autor trata por atores – na formulação de políticas públicas que se correlacionam a núcleos de agregação em torno de suas respectivas coalizões, constituindo outra contribuição ao corroborar os termos que têm sido registrados neste texto para listar os partícipes dos interesses patronais – CNA, Sociedade Rural Brasileira (SRB), Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), Bancada ruralista<sup>27</sup>, entre outros, vinculados à coalizão patronal – em contraponto aos distintos fóruns que se reúnem em torno das ideias da agricultura familiar e reforma agrária, ao exemplo da Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), entre outros.

A composição do subsistema a que Santos (2011) designa de “domínio Política agrícola e agrária” (Ibid, p. 74) é utilizada em um esquema básico de análise, em que se articulam os atores, o sistema de convicções, o recorte temporal da análise, seus parâmetros, e os aprendizados oriundos dos dois modelos/ coalizões identificadas; do qual o autor constata:

A existência e a consolidação dessas duas coalizões [conduziram] à construção de duas políticas diferenciadas (...) [com] instrumentos, recursos e estruturas institucionais distintas no âmbito do governo federal (...) [concorrendo para] uma nova institucionalidade que passa a ser, ela própria, fator de mudança política dos atores sociais que provocaram sua criação” (SANTOS, 2011, p. 75).

Dialogando com o trabalho de Santos (2011) e compreendendo os limites que o autor encontrou no uso da *ACF*, os estudos realizados nesta pesquisa apontam para a existência de um conjunto maior de coalizões que necessitam ser reconhecidas desde o lugar de invisibilidade – como alude Santos B. (2007) – de onde emergem; haja vista os trabalhos iniciais da Pnater recuperando a opinião de mediadores, o histórico do movimento Repensar a Extensão Rural, entre as contribuições que se deparam com a pluralidade e com a diversidade de públicos que

---

<sup>26</sup> A presente Tese, a partir da matriz com o fluxo de ideias pelas diferentes fases da Pnater, pode constatar a diversidade e a dinâmica das coalizões entre os diferentes núcleos de crenças articulados aos diversos fóruns de formulação, de disputa e de concertação pelas políticas públicas.

<sup>27</sup> Designa-se por Bancada ruralista ao conjunto de parlamentares no Congresso Nacional que assumem mandatos para a representação dos interesses do agronegócio, geralmente se articulam em torno da Comissão de Agricultura Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

existem, resistem e reivindicam um lugar mais respeitado nas projeções que têm, em suas visões de futuro.

Os fundamentos de uma leitura plural sobre o subsistema que inscreve a política nacional de Ater podem ser visualizados na contribuição que Bergamasco (2022)<sup>28</sup> aporta em Seminário virtual, durante as reflexões prévias ao XIV Congresso Nacional da Faser, em 2022, cujo tema foi ‘a essencialidade da Ater pública: contexto histórico e desafios na atual conjuntura’, quando a autora tratou do “desmonte e controvérsias na Pnater” (BERGAMASCO, 2022), subsidiando a discussão com elementos que permitem melhor compreender a dinâmica dos núcleos de coalizões, que ora se enfrentam, ora se coadunam, ou se acomodam, em função de suas concepções e interesses nos processos de desenvolvimento e na disputa por recursos e por ações do Estado.

A proposta temática do XIV Congresso organizado pela Faser, em si, revela os caminhos e as tensões que se apresentam no cenário político e tecnológico, pós restrições à convivência social impostas pela pandemia de Sars-Covid 19, e contam com a intervenção de Bergamasco (2022) repercutindo às discussões do grupo de pesquisa em que participa, juntamente a pesquisadores da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar) e da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), para logo ao início evidenciar a ação estratégica na articulação entre o tripé da modernização agrícola – crédito, pesquisa e extensão – e a intencionalidade, ou o papel, do Estado para a promoção do desenvolvimento, numa lógica centralizada pelas funções da Embrapa e da Embrater, instituídas no seio de um projeto autoritário.

Da leitura de que o processo de modernização da agricultura brasileira, promovido pelo governo militar, teve custos sociais, ambientais, econômicos e políticos que ainda repercutem nos dias atuais, seja nas desigualdades social, econômica e fundiária, pode-se também extrair informações sobre os aprendizados e sobre os distintos núcleos de crenças e de interesse que seguiram interagindo pela política de Ater no País.

A exposição de Bergamasco (2022) auxilia a perceber que na trajetória de apoio do Estado à agricultura brasileira pode-se identificar, ao menos, as seguintes expressões, ou componentes de coalizões: um núcleo autoritário originalmente articulado aos interesses do latifúndio; os partícipes da crença na inovação tecnológica, com os seus vínculos ao sistema financeiro; um núcleo convicto sobre o neoliberalismo e da necessidade de redução do estado; um núcleo motivado por ampliar a competitividade no comércio internacional de *commodities*;

---

<sup>28</sup> Vide o Link disponibilizado na última linha do Quadro 02, à página 31, para o evento realizado no dia 22/03/2022.

uma vertente composta pelas corporações produtoras de insumos e de equipamentos agrícolas; os corpos técnico administrativos submetidos às diferentes políticas estaduais da federação, nas unidades que não fecharam suas empresas de Ater; um conjunto de Organizações não governamentais (ONGs) atuando pelo interesse público, no vácuo criado pelas extinções da Embrater e da função da coordenação nacional do sistema de Ater – em 1990; – os movimentos sociais, rearticulados no movimento sindical de trabalhadores rurais e nos movimentos de luta pela reforma agrária; além das diversas empresas com interesse comercial constituídas a partir da oportunidade de ter serviços contratados via as chamadas de Ater.

A autora destaca que entre os anos 1980 e 1990 aprofundou-se o debate e consolidou-se a proposta de novos modelos para o desenvolvimento rural, a partir dos temas da agricultura alternativa que fluíram para a discussão sobre a agroecologia; pelo reconhecimento a uma agricultura familiar em bases sociais e econômicas distintas do que era praticado na agricultura patronal – complexificando a distinção entre pequena e grande produção – além da agenda sobre as conexões entre o desenvolvimento e o meio ambiente, conferindo solidez ao debate sobre o desenvolvimento sustentável, a partir da realização da Eco 92, no Rio de Janeiro.

Bergamasco (2022) corrobora que em 1997 ocorreram reuniões que deram início a reestruturação de uma nova rede de Ater – trazendo o contexto da realização do Seminário e do Workshop de Ater para a agricultura familiar, sob a coordenação da Asbraer, Contag e Faser – ao que acrescenta a participação do Incra, do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Reordenamento Fundiário interagindo naquele momento em que foram elencadas as principais demandas para uma Extensão Rural desejada “uma extensão voltada para a agricultura familiar, gratuita, que promovesse o desenvolvimento endógeno, baseada nos princípios agroecológicos” (BERGAMASCO, 2022, min. 26:09).

A autora se vale sucessivas vezes da palavra utopia ao tratar da constituição da política nacional de Extensão Rural voltada exclusivamente ao público da agricultura familiar, que saiu do plano das ideias ao início do governo Lula, em 2003, pela ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário que financiou e coordenou uma sequência de eventos de escuta aos mais diversos atores sociais, inclusive às populações tradicionais e aos setores da academia dedicados ao desenvolvimento rural, reunindo demandas e propostas que foram sintetizadas nos termos da Pnater, do Pronater e do Manual Operacional da Ates/Incra.

A partir de 2003 se constituiu o Sistema Brasileiro descentralizado de Ater, em um contexto contraditório também marcado pelas alianças do governo com o capital financeiro e com o empresariado nacional em prol do agronegócio; cabendo à agricultura familiar uma

parcela minoritária de recursos para o apoio ao seu fortalecimento, para a multiplicação de políticas sob o amparo do Programa Fome Zero, sem que isso resultasse em melhor estruturação do MDA para fins de garantir nem a qualificação, nem a continuidade de suas ações, sinalizando a iminência de uma reconfiguração das coalizões de interesse que alcançaram a reinstituição de uma coordenação nacional para os serviços de Ater, decorrendo nos termos em que foram defendidas e aprovadas a Lei de Ater em 2010 e a criação da Anater em 2013.

Tais componentes dessas coalizões foram retratados por Diesel, Dias e Neumann (2015) como “lideranças políticas de governo, técnicos engajados num processo de aprendizagem sobre políticas de desenvolvimento rural e Ater (...) movimentos sociais e entidades de representação da agricultura familiar” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 108) que seguiram em interação, construindo espaços de formulação de propostas – ao exemplo da primeira Cnater – que, pela perspectiva dos autores, serviram de “*referendum* da formulação original da Pnater” (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015, p. 123).

Bergamasco (2022) traz, ainda, a informação de que no período subsequente à primeira Conferência Nacional de Ater, durante os trabalhos de um grupo gestor do Dater/SAF/MDA sobre as propostas da Conferência, quando se formulava a criação de uma nova entidade nacional para coordenação aos serviços de Ater – nos termos do Anexo 3 do Relatório final da 1ª Cnater, cuja demanda não se verifica entre as propostas, nem guarda coerência com o conteúdo dos anexos 1 e 2 do Relatório final – tal grupo teria sido ...

(...) surpreendido com a informação de que havia uma comissão com o mesmo objetivo sendo coordenada pelo (...) MAPA; no fim, foi esse segmento, foi esse segundo grupo que conseguiu tramitar no Congresso Nacional a criação da Agência Nacional de Ater (...) e encabeçar todas as diretrizes para sua criação; conseqüentemente a Anater surgiu sem diálogo e sem consulta à sociedade civil e principalmente sem as representações dos movimentos sociais dos agricultores que compunham o Comitê Nacional de Ater do Condraf (BERGAMASCO, 2022, min. 35:25).

É deste quadro inicial e complexo que emergem os elementos secundários, contextuais, que também influenciam à dinâmica das coalizões na construção, na manutenção e na mudança das políticas públicas, neste caso, da Pnater. No decorrer dos tópicos deste capítulo, o que se faz a partir dos resultados da pesquisa, tentando contornar às limitações percebidas por Santos (2011) ao aplicar a abordagem da *ACF*, é propiciar uma reflexão sobre o lugar das crenças e das afinidades com os valores que emanam dos públicos destinatários e dos mediadores da Pnater, buscando-se iluminar os significados desta política e das mudanças que sistematicamente lhe foram impostas.

A aproximação aos termos de coalizão – expressos no Quadro 03, à página 32 – somados às compreensões alcançadas no Capítulo anterior, sinalizam para o conjunto: Agronegócio; Projeto neoliberal; Difusionismo; Agricultura familiar; movimento agroecológico; Projeto democratizante; Projeto corporativo estatizante; Projeto autoritário – com suas específicas interações e seções internas – requerendo a este trabalho aferir a solidez dessas designações frente às coalizões reais que estabeleceram à Pnater; na perspectiva de melhor compreender as filiações dessas coalizões aos projetos concorrentes para o desenvolvimento, seja o neoliberal, seja o democratizante, o autoritário, ou o corporativo-tecnocrático – entre as expressões que já figuraram no texto, a partir do que fora visto em Dagnino (2004) e Delgado (2010).

#### **4.1 As/Os mediadoras/es mencionadas/os – crenças e coalizões percebidas**

Frente ao que já fora alcançado de compreensão e do que permanece à sombra do conhecimento ou à margem do campo de visibilidade na trajetória da Pnater, considera-se válido, e oportuno, insistir no diálogo com Santos B. (2007) na síntese à qual o autor intitula de “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes” (SANTOS B., 2007). Tanto pela pretensão de partilhar e de aprofundar conhecimentos, quanto para reunir critérios balizadores sobre o conteúdo aqui apresentado, oriundo de leituras aos dados secundários e às codificações e decodificações das colaborações recebidas dos participantes/informantes da pesquisa.

O desafio central a este subtópico é então realizar uma boa caracterização dos lugares de fala dos mediadores mencionados pelos participantes da pesquisa – no contexto dos fóruns, arenas e dos núcleos em coalizões – cotejando suas informações por meio de uma abordagem cognitiva, alertada sobre as possíveis causas da permanência de uma certa injustiça social global, cujo reconhecimento de sua materialidade teria pautado, no Brasil, a formulação de programas e políticas como o Fome zero – onde a coordenação inicial do Dater foi buscar recursos – e a Pnater.

Rever os resultados da pesquisa a partir de três conjuntos de questões norteadoras apontados por Santos B. (2007) vale como tentativa de aproximar a presente pesquisa a uma condição de trabalho colaborador na “construção epistemológica de uma ecologia de saberes” (SANTOS B., 2007, p. 93), traduzindo-se em uma finalidade maior no emprego das abordagens cognitivas para iluminar estruturas arcaicas de dominação e de exclusão, nem sempre visíveis nos movimentos que se articulam para promover mudanças nas políticas públicas.

A construção epistemológica de uma ecologia de saberes [requer] um programa de pesquisa<sup>29</sup> no qual [possamos] identificar três conjuntos principais de questões. O primeiro (...) [a distinção entre diferentes tipos de conhecimentos] (...) o segundo (...) levanta questões referentes aos procedimentos que permitem relacionar os diferentes saberes em si [a distinção entre o que é incomensurável, contraditório, incompatível e complementar] (...) [elucidando] de onde provém a vontade de traduzir? Quem são os tradutores? (...) O terceiro (...) diz respeito à natureza e à avaliação das intervenções no mundo real possibilitadas pelos saberes (...) como distinguir entre alternativas ao sistema de opressão e dominação e alternativas dentro do sistema? (SANTOS B., 2007, p. 93).

Dos procedimentos metodológicos recupera-se que o tratamento às entrevistas gerou um arquivo auxiliar<sup>30</sup> que reúne os registros dos trabalhos de campo desta pesquisa e combina uma tabela de síntese, única, com todas as contribuições dos participantes da pesquisa, antecedida pela qualificação prévia de cada participante, designado também pelo número de ordem cronológica em que as entrevistas foram realizadas. – Com dois participantes realizaram-se duas entrevistas. – Contém ainda, curtos trechos recortados das entrevistas. Por vezes, alguns complementos de bibliografia e/ou alguns comentários, também foram incorporados, para fins de contextualização, ou de aprofundamento do conteúdo tratado.

O Participante nº 01 da pesquisa se insere no fórum agroecológico e teve participação ativa no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, antes mesmo de sua reconfiguração a Condraf, em 2003. Avalia que “o espaço organizativo do Condraf atendeu mais ao interesse de pessoas, mas também foi importante para a expressão das reivindicações dos povos e comunidades tradicionais” (Participante nº 01, Set/2021).

Sua contribuição ressaltou o papel de cinco mediadores<sup>31</sup> importantes nos bastidores da concepção e das disputas pela Pnater; auxilia a perceber que se constituíram coalizões pró Pnater, agregada pela intenção de reconstituir um sistema e uma coordenação nacional para a Ater; outra coalizão se constituiu para a elaboração da Lei de Ater, onde se inserem os interesses do MAPA e as referências ao Sistema S, de organização de serviços formativos ao trabalho na lógica do capital; outras coalizões emergiram da 1ª Cnater, quando estava em curso as primeiras

---

<sup>29</sup> As práticas preconizadas pela Pnater, no sentido da plena comunicação com os diferentes públicos beneficiários da extensão rural, requerem uma postura de pesquisa e de abertura para o entendimento às realidades desses públicos; postura que se materializa nos diagnósticos, nos planejamentos de ação, com suas abordagens interinstitucionais antecedendo a elaboração de projetos de crédito rural, que respeitem os saberes e as potencialidades do público assistido.

<sup>30</sup> O referido arquivo auxiliar trata-se do exercício de codificação/ decodificação dos textos das entrevistas e foi utilizado como subsídio para elaboração do texto final da Tese.

<sup>31</sup> A referência aos mediadores citados pelos informantes da pesquisa será contabilizada neste capítulo nas mesmas bases adotadas no capítulo anterior. Tratam-se dos protagonistas pessoas físicas, pessoas jurídicas e por vezes de processos que os participantes da pesquisa sinalizaram nos trabalhos de campo. A íntegra dos nomes referenciados foi apresentada na Figura 01 da Tese.

levas de contratos decorrentes das Chamadas de Ater, após a regulamentação da Lei 12.188/2010.

A leitura decodificadora dessa fala, em busca de visualizar os núcleos profundos em que os mediadores identificados participaram, fez reconhecer que pelo fórum / arena do Condraf, subsidiando ao fórum de comunicação de política pública Dater/SAF, articularam-se núcleos que se identificavam com o movimento agroecológico, e outros com afinidade a um corporativismo estatal, adepto à lógica do difusionismo e à promoção da agricultura patronal, caracterizados pela intenção de desqualificar a agricultura familiar, todos esses operando no Condraf sob um espírito de concertação com as diferenças.

A entrevista, no entanto, não apresentou elementos que informassem detalhadamente a visualização da coalizão constituída por fora do Condraf, que se articulou para a Lei de Ater e para a criação da Anater. Fez referência a um momento na fase final de aprovação da Lei de Ater em que lhe fora dada a oportunidade de incidir sobre os termos que seriam essenciais manter expressos na Lei, que foi aprovada; por um lado, assegurando-se a necessidade de DAP para o público se habilitar a receber os serviços de Ater e, por outro lado, reduziu-se a pretensão original de transformar a Ater em um instrumento público para promover a transição à agroecologia.

O Participante nº 02 também se insere no fórum agroecológico e teve participação eventual no Comitê de Ater do Condraf, nas ocasiões de elaboração da Chamada de Ater para a agroecologia – em 2013 – e na concepção da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), que serviu de uma espécie de contragolpe à supressão dessa palavra dos termos da Lei de Ater. Para o exercício de tentar apreender como as ideias são instituídas nas políticas públicas, o estudo se deparou com um caso emblemático na tradução sobre as disputas entre concepções de mundo, refletidas em antagônicos projetos de desenvolvimento.

O Participante nº 02 identificou oito mediadores, valendo-se de terminologias um pouco diferenciadas para dirigir-se à expressão de um corporativismo estatal, ora mencionando a tecnocracia estatal, ora a burocracia de governo, elegendo-se o termo ‘Estado tecnocrático’ para designar tal núcleo de crenças identificado nas coalizões, e que também reúne os protagonistas defensores da ideia de que o crédito rural está na centralidade da existência da Extensão Rural. Outros componentes situam-se em núcleos pró e contra o movimento agroecológico e, segundo o Participante nº 02, a coordenação do Dater/SAF conseguiu fazer relativamente bem a concertação até que se deparou com o fórum constituído pela Frente parlamentar da agricultura.

O núcleo de defesa do agronegócio tem na figura da Senadora Katia Abreu, uma das mediadoras citadas por diversos participantes da pesquisa, como uma personagem que atuou para aumentar sua base política no universo de um dos fóruns da agricultura patronal, que é a CNA; é persona admirada por componentes do núcleo do Estado tecnocrático; e que soube se valer de suas relações pessoais e da cumplicidade da Presidente Dilma Rousseff para a criação da Anater, mas que perdeu a batalha pela indicação do primeiro presidente da Agência.

Sobre o Participante nº 03 pode-se dizer que é um gestor com bastante experiência e com proximidade ao fórum da Asbraer e que ocupou lugar de destaque no Fórum Dater/SAF; fez menção a personalidades do núcleo do Estado tecnocrático, que entre outras filiações se dividiam entre os operadores do Pronaf interessados em associar a Ater às metas do crédito rural e os auditores das políticas públicas, ao exemplo das equipes do TCU que publicaram o relatório sobre a Pnater em 2012. Neste contexto, inclui-se entre os mediadores um significativo conjunto de consultores que operavam no Dater/SAF por força de contratos temporários, atores que instituíam alguma dinâmica aos núcleos secundários nos fluxos de conhecimentos para o subsídio às tomadas de decisões políticas.

O Participante nº 03 fez menção a sete mediadores da Pnater, todos no campo da gestão pública, alguns que cuidavam do diálogo com as representações dos povos e comunidades tradicionais; nesses termos sua contribuição pôs em destaque a percepção de que uma melhor tradução da coalizão pró Pnater seria a de fortalecer a Ater estatal. Apontou também que entre os núcleos secundários na implementação da Pnater, a formalização das críticas aos formatos como a política foi sendo conduzida teve um papel importante em sua reorientação, seja nas articulações para a elaboração/ aprovação da Lei de Ater, seja pela constituição da Anater.

O participante nº 04 atuou juntamente ao fórum da Asbraer nos debates de formulação e disputa pelos espaços de orientação à Pnater. Da referência que fez a cinco mediadores que o influenciaram na compreensão da ‘Ater como uma necessidade da agricultura, do agricultor e não de um, ou de outro governo’, dois desses mediadores se relacionavam a trabalhos de orientação religiosa, engajada na defesa dos interesses dos trabalhadores; o mais antigo deles remete ao trabalho das Comunidades Eclesiais de Base, na figura de Don Fragoso, na região do Crateús-CE e, o mais recente, ao Frei Sérgio, vinculado ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), no exercício da representação do MPA no Condraf.

A sua leitura é de que o processo de redemocratização do País legou a Constituição Federal de 1988, mas que isso não alterou profundamente a base e a fundamentação política nas representações partidárias, o que dá margens a refletir sobre a permanência de um Projeto

autoritário que seguiu latente em todos esses anos à espera da oportunidade para voltar a se instalar como referência, ou norte, nas ações de governo; sobretudo na Ater que teve o seu auge de reconhecimento nos anos 1970/1980.

A Extensão Rural ela tem um poder político muito forte porque é um serviço de formação (...) é diferente da assistência técnica, porque soluções técnicas você dá uma recomendação técnica e a pessoa adota, ou não adota; se adotar a pessoa poderá ganhar mais dinheiro, ou não ganhar. A Extensão Rural é uma situação de você trabalhar para organizar a sociedade, para organizar as pessoas, de preparar as pessoas, de formar as pessoas, de capacitar as pessoas para determinados embates de hoje e de futuro; tinha tudo a ver com a Constituição cidadã, mas não tinha nada a ver com as cabeças que estavam lá [refere-se a sua vivência na implantação do Projeto Lumiar, no retrospecto de sua trajetória pelos serviços de Ater]. Somente em 2003 que o País começou a se redemocratizar, mesmo (Participante nº 04, Out/2021).

No processo de constituição da Anater o Participante nº 04 acompanhou de perto, desde a origem, a disputa entre o MAPA e o MDA; ganhando ares de arena interministerial no momento da indicação de seu primeiro presidente que, conforme se revelou com as entrevistas, contou com a mediação da Ministra do Desenvolvimento Social e com a indicação de um quadro do Ministério do Meio Ambiente. A alteração do formato concebido para a Anater era motivo de descontentamento ao Participante: “mas o que é a Anater, afinal? Agência autônoma não é! Submetida ao MAPA, ela não coordena à Pnater” (Participante nº 04, Out/2021).

A Participante nº 05 representava no Condraf uma rede de Cooperativas da Agricultura Familiar e da Economia Solidária. Com longa trajetória de formação e de atuação pela Comissão Pastoral da Terra, agregou a indicação de dez diferentes mediadores que percebeu como vinculados à Pnater, cinco são representações coletivas: do movimento sindical e da agricultura familiar, com foco na ideia da modernização da agricultura; outros foram a CPT, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra; o Movimento agroecológico; a Central Nacional de Cooperativas de Ater da Unicafe.

Entre as pessoas físicas a Participante nº 05 destaca os mediadores que se responsabilizaram pelos eventos de formação em agroecologia, com destaque ao Francisco Caporal e pelas ações de concertação entre os diferentes interesses, ora convergentes, ora divergentes, em torno da Pnater, com destaque ao Argileu Martins; o primeiro oriundo do fórum/ experiência da Emater-RS e o segundo dos fóruns da Emater-MG e da Asbraer. O núcleo agroecológico expressava-se pelo protagonismo da Articulação Nacional de Agroecologia, na sociedade civil e pelo fórum de produção científica em torno da Associação Brasileira de Agroecologia.

O Participante nº 06, por ter pertencido à equipe original do Dater, foi demandado e pode contribuir com a pesquisa em duas ocasiões – outubro e dezembro de 2021 – mencionando cerca de vinte mediadores que identificou terem contribuído para a Pnater desde as bases anteriores em diagnósticos e propostas que vieram a se materializar a partir de 2003. Recuperou que a ideia de promover ações para o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Delis) teve origem com a Dona Ruth Cardoso, no Governo FHC, nos anos 1990, período que contou ainda com as análises do Censo Agropecuário do IBGE de 1996 e com os trabalhos da FAO apresentando um Novo retrato para a agricultura familiar.

A primeira entrevista recuperou que havia um clima de incertezas e de correntes contrárias que foram sendo contornadas pela reduzida equipe do Dater/SAF a partir do comando do então Secretário, Sr. Valter Bianchini, para que fossem reconstruídos o Sistema e uma coordenação nacional para a Ater no Brasil.

O relato e os fatos informam que levou-se a efeito a ideia de reunir contribuições, de elaborar uma proposta e submetê-la a um amplo debate nacional, realizado de forma participativa, respaldada pela experiência de um conjunto de ex diretores técnicos de empresas estaduais de Ater – oriundos das regiões sul/sudeste do Brasil – em diálogo com o principal Programa social do início do Governo Lula – que foi o Fome Zero, vinculado ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) – apoiado pela reinstituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e pela reformatação do quadro de componentes do Condraf, a fim de garantir a ampliação da participação da sociedade civil.

Com essas contribuições pode-se ratificar e ampliar as informações a respeito dos núcleos componentes das coalizões que atuaram pró e contra a reinstituição da Pnater, com destaque a: Asbraer, Contag e Faser, entidades de naturezas jurídicas específicas e que promoveram, em conjunto, os eventos de 1997 que demandavam pelo retorno e pelo fortalecimento da Ater a partir de suas perspectivas organizacionais.

A distinção entre fóruns de ideias e núcleos, em coalizões, pode ser evidenciada pela alteração no posicionamento político de um fórum, ao exemplo do que ocorreu com a Asbraer, que outrora apoiava a Ater exclusiva para a agricultura familiar e que, na constituição da Anater, não se opôs a inserção de uma categoria de médios produtores rurais entre o público passível de ser assistido pela Ater, isto à revelia da ciência sobre os termos da Lei de Ater, que requer a DAP para tal atendimento – numa nítida investida pela desconstrução da Pnater.

É um fato que revela a existência de núcleos com crenças antagonicas sobre a afirmação conceitual da agricultura familiar como categoria socioproductiva; mediadores que aderem à

concepção de que toda a agropecuária reluz em agronegócio ocupam os centros hegemônicos do poder na histórica exclusão dos setores componentes da agricultura familiar, da pesca artesanal e dos povos e comunidades tradicionais do acesso a recursos e a apoio públicos, para refletirem e agirem em favor de um desenvolvimento endógeno – para usar os termos do diagnóstico e da proposta de uma Ater voltada para a agricultura familiar nos eventos de 1997.

O Participante nº 06 reportou que um dos embates travados no âmbito da SAF se deu em torno da oportunidade de elaborar o primeiro Plano Plurianual (PPA) do Governo Lula: se valeria ou não a pena inserir um programa e algumas ações no PPA vinculadas à Ater, e que as reações a tal ideia vinham dos defensores de que o cerne das ações deveria ficar restrito ao Pronaf, ao crédito rural, que já se revelara como instrumento poderoso para promover a modernização da agricultura. Ora, se não são essas as evidências da permanência das linhas abissais de dominação que Santos B. (2007) identifica no pensamento contemporâneo. Segundo o Participante nº 06 o debate foi vencido gerando a inclusão do Programa de Ater no PPA.

A segunda conversa com o Participante nº 06 informou à pesquisa sobre a mudança na crença que mobilizara à coalizão favorável à Pnater. Se no início era agir para reinstaurar o sistema e a coordenação nacional de Ater, a experiência de gestão na fase de 2004 a 2009 fortaleceu a ideia de que “era necessário superar a burocracia e a penalização às empresas que executavam, por convênios, às ações de Ater” (Participante nº 06, dez/2021).

Sobre a intensificação do debate em torno do termo Agroecologia, a linha defendida por Caporal, na ideologia de promover autonomias pela agroecologia, chocava-se frontalmente com a linha defendida pela Embrapa de Eliseu Alves, concebida para buscar qualidade técnica fora do País. Entre a agroecologia, a agricultura de base ecológica ou o agronegócio, o interesse que estava em jogo era obter a compreensão e o voto dos atores na Câmara e no Senado, no Parlamento brasileiro. Foram essas as dimensões que interagiram nos debates travados entre 2009 e 2010, propiciando perdas e ganhos para a institucionalização da Pnater (Participante nº 06, dez/2021).

A leitura de que a Pnater só se institucionalizou quando foi promulgada em Lei em 2010 constituiu um ponto forte de interpelação ao real significado da institucionalização de ideias em políticas públicas. Primeiro, porque a Lei 12.188/2010 institucionaliza simultaneamente a Pnater e o Pronater e a um conjunto de obrigações governamentais, que no período pós golpe de 2016 não estavam sendo observadas, a despeito da lei; segundo, já fora argumentado, sobre a distinção entre tornar algo institucional e criar algo, a Pnater e o Pronater institucionalizados tornaram-se ações públicas contempladas no orçamento da União, antes da instituição da lei. O Participante nº 06, ponderou sobre a insegurança de continuidade das ações ao longo dos

governos subsequentes, caso não se materializasse em Lei aquilo que fora socialmente construído.

O Participante nº 07 compõe a Rede Ater nordeste de agroecologia que, em sua leitura, também exerceu um papel de mediação coletiva entre as oportunidades geradas pela criação da Pnater e um conjunto de experiências vivenciadas desde os anos 1990, consolidando a ideia de desenvolvimento em convivência com o semiárido, em diferentes estados da região. A Rede Ater nordeste atua por uma coalizão de interesses, mobilizada pela compreensão das dinâmicas dos biomas regionais, da agroecologia e pela atuação em rede, que na fase de consolidação da Pnater foi destacada como experiência exemplar de fomento a processos de formação coletiva de agentes de Ater.

Mencionou, além da Rede de Ater nordeste, outros nove mediadores entre pessoas físicas, organizações não governamentais e políticas complementares, como as articulações territoriais promovidas pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no intuito de otimizar a aplicação dos recursos, articulando as empresas estatais, os protagonistas da agricultura nos municípios, em uma política relevante mas que, segundo o Participante nº 07, foi perdendo força a partir da transição entre os governos Lula e Dilma.

O Núcleo profundo nessa coalizão centra-se na Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) em composição com a Articulação Nacional de Agroecologia, seus vínculos com a Segurança Alimentar e Nutricional e o programa popular de construção de cisternas para o abastecimento domiciliar e para as águas de produção, na perspectiva de promoção de autonomias, numa região historicamente subjugada pelos proprietários das terras e das águas.

Sobre a criação da Anater, o Participante nº 07 relatou o enfrentamento à coalizão constituída pela Asbraer, Embrapa, MAPA e a Frente Parlamentar de Agricultura, sob o argumento de superar a dificuldade operacional do Dater para executar a Pnater e o Pronater, esses mediadores agiram para retirar o protagonismo do Comitê de Ater e do Condraf. “Ali foi briga! Eles diziam que iriam agilizar as Chamadas [e os contratos de Ater], mas esvaziavam o papel do Comitê de Ater” (Participante nº 07, outubro/2021).

A Participante nº 08, componente do núcleo feminista nos fóruns de agroecologia, teve o seu engajamento na Pnater pelos trabalhos de formação de conselheiras e conselheiros no Programa de Desenvolvimento Territorial da SDT/MDA, atuando pelo enfoque da defesa dos direitos das mulheres. Entre atores individuais e coletivos destacou a participação de quinze mediadores, ao longo dos períodos em que acompanhou a Pnater, entre 2009 e 2016.

A crença de que a transição agroecológica não ocorrerá se o machismo não for enfrentado e compreendido como um dos componentes estruturais do arcaico nas sociedades contemporâneas envida ao núcleo da coalizão que agiu pela paridade de gênero no atendimento pelos serviços de Ater. A Participante nº 08 revelou que a defesa desta ideia no Comitê de Ater do Condraf dividiu inclusive o fórum do movimento agroecológico, que majoritariamente a apoiou; encontrando ressonância também entre os órgãos de governo, ao exemplo da diretoria de políticas públicas para mulheres do MDA e do Programa de igualdade, gênero, raça e etnia do Inbra.

Suas contribuições se deram, sobretudo, no contexto da elaboração da Chamada pública conjunta Inbra/MDA para promoção da agricultura familiar agroecológica, orgânica e agroextrativista – Chamada Pública Inbra e SAF/Dater/MDA nº 13/2013 – e revelou que ocorreram processos de densas articulações, internas e externas, transcendendo aos movimentos sociais, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e ao Condraf, que em certa medida também recebia cobranças de coalizões formadas pela Asbraer, pelo Senar e por Prefeituras municipais, em busca de atendimento aos seus respectivos interesses, pela indicação de municípios e de empresas, gerando evidências na configuração dos lotes com os municípios contemplados e com as empresas que foram contratadas.

Tanto é que quando a gente foi delimitar o lote da Chamada de Ater Agroecologia, (...) os primeiros lotes saíram aquela coisa completamente esquizofrênica (...) por exemplo, os lotes da região metropolitana de Belo Horizonte, tinha três municípios de um lado, três municípios de outro, mais três municípios de outro, sabe, era nítido nos mapas (...) os mapas iniciais (...) deixavam evidente os (...) interesses em torno de determinados municípios. Um exemplo de algo que se repetiu de modo geral (Participante nº 08, novembro/2021).

O participante nº 09 tem longa trajetória de assessoria ao movimento sindical de trabalhadores rurais, passando pela concepção de projetos inovadores para o desenvolvimento socioambiental na Amazônia física, incluídos o Mato Grosso e o Maranhão. Contou sobre o Projeto Proambiente que fora implementado com apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, ao final dos anos 1990, para enfrentar a pauta da modernização do agronegócio na região através da pauta da promoção de ações ligadas às dimensões da sustentabilidade e ao pagamento por serviços ambientais.

Foi pelo seu destaque na elaboração, realização e avaliação de projetos neste campo de interação com a agricultura familiar que a sua trajetória se encontrou com a Pnater, logo em sua fase inicial entre 2004/2005. Foi convidado a compor a equipe de consultores do Dater/SAF/

MDA que realizava a avaliação dos projetos estabelecidos por convênios, ou por acordos de transferência de recursos. O Participante nº 09 mencionou sete mediadores, entre pessoas físicas e jurídicas, inclusive uma Rede de organizações prestadoras de serviços de Ater vinculada à Contag e compromissadas com o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS) defendido pela Confederação.

(...) na Contag, tem um referencial... que é o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PADRSS) E dentro desse projeto existe um conjunto de princípios e diretrizes cuja a Pnater reflete em boa parte disso. É a questão dos processos participativos de construção do conhecimento; é a transição para processos produtivos sustentáveis; é a valorização do conhecimento local; então tudo isso está no Projeto alternativo; a luta pela reforma agrária ele – o Projeto alternativo – não é uma coisa, ou outra, ele é esse conjunto! (Participante nº 09, novembro/ 2021).

Sobre as disputas no Condraf, o Participante nº 09 fez referência aos debates travados entre os representantes das ideias das ONGs e da Sociedade civil pela agroecologia e os setores do estado tecnocrático, delimitando o que podia e o que não podia ser feito. Adentrando pelo debate sobre a Anater, lembrou que este foi associado ao argumento de que seria o caminho para a continuidade dos serviços. A agência foi constituída para ser autônoma, para atender o interesse de diferentes ministérios, mas a formulação de ter o contrato de gestão assinado com um único ministério – contando que outros ministérios e/ou setores do governo iriam colocar nela os recursos para que se operasse as suas políticas – fez com que isso nunca viesse a se realizar. A Agência foi constituída sem ter orçamento próprio, nem estrutura adequada para operar.

O Participante nº 10 vivenciou, pelos bastidores, às disputas interministeriais para a indicação do primeiro presidente da Anater. Em sua contribuição mencionou cerca de vinte mediadores, entre pessoas físicas, jurídicas e processos, partilhando sua compreensão sobre a complexidade das questões que envolveram a criação da Agência, que veio a se constituir em um fator que, aparentemente, não contemplou nem aos críticos nem aos seus apoiadores.

Desde 2005 exercia funções de assessoria no Ministério do Meio Ambiente, no campo da formulação das políticas públicas, em articulação com o MDA, o MAPA e a Funai, uma interface efetivada no âmbito do Condraf, onde já havia se dedicado à Pngatti, à Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) e à operação Arco-verde, de enfrentamento ao desmatamento da Amazônia – quando identificou que os agricultores familiares nos principais municípios desmatadores não tinham acesso a políticas públicas. –

Nota que a Pnater passou a ser uma política reivindicada e recomendada para apoio a políticas de outros ministérios.

Em sua opinião, o contexto da virada de interesse do MAPA em relação à Ater surge com a chegada da Katia Abreu ao Ministério – o MAPA havia sido subtraído da Ater na gestão do Roberto Rodrigues – e foi na gestão da Presidente Dilma que a coalizão entre o MAPA, entregue à CNA da Katia Abreu, articulou-se com a Asbraer, com setores da Embrapa e com a Bancada ruralista no Congresso Nacional, para aplicar a visão conservadora do agronegócio, ávido por desqualificar a agricultura familiar e reinserir a pauta dos médio agricultores, para disputar o orçamento que fora obtido para a Pnater.

Sua linha de interpretação se funda ainda pela observação sobre o não debate quanto ao modelo de Ater no âmbito da SAF, comparado ao que era proposto pela SDT, na continuidade dos trabalhos do José Eli da Veiga à frente do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, numa refinada observação sobre coalizões de interesse a medir forças dentro de um mesmo Ministério.

(...) parte da esperança desse grupo da Asbraer, com a Anater, era para ter um instrumento de transferência de recursos, e isso foi a primeira coisa que o governo golpista fez... foi definir um instrumento de como repassar recursos para as emateres públicas ... e um questionamento, de fato, sobre qual era o modelo de Ater, qual era o modelo de agricultura familiar, o que seria o progresso e um bem estar para a agricultura familiar isso não era um debate que eles estavam dispostos a fazer. (...) Quem mais fazia esse debate, essa discussão, era a SDT; isso que eu estava te falando sobre essa diferença entre linhas, A SDT que fazia esse debate; esse grupo (...) da SAF, eles não faziam esse debate; eles tinham uma visão mais produtivista. Do extensionismo, do acesso ao crédito, ao Pronaf... quando a gente discutia a questão ambiental com eles, não era assim tão fácil, quando a gente dizia que de fato a agricultura familiar também estava provocando o desmatamento, que tinha que ter um outro modelo... eles tinham resistência em relação a isso (Participante nº 10, novembro de 2021).

O Participante nº 10 foi acionado para atenuar o mal estar que se instalara entre o MAPA e o MDA, com decisiva intervenção da Ministra do Desenvolvimento Social, Tereza Campelo. Nesse contexto, tanto encontrou dificuldades em dialogar com a então Ministra Katia Abreu – que conseguiu impor que a Diretoria de Difusão de Tecnologias da Embrapa se sobrepusesse à Anater, – quanto dificuldades em obter da SAF e do Dater algum subsidio a mais sobre o que seria o desenho pensado para a estrutura da Agência. Logo após sua posse se intensificaram as cobranças sobre a ‘retirada da Anater do papel’.

Coube ao Participante nº 10, visitar diferentes Agências, observando os seus vários formatos. Praticamente sem equipe, dedicou-se a espaços e fóruns de construção de políticas,

indo a reuniões com a Asbraer para apresentar o *status* inicial; fazendo essas interlocuções, recebeu presidentes de Emateres, conversou com a Faser, com a Contag, com o MST, no processo de abrir o máximo possível de diálogos até a concepção e o registro do Estatuto social da Anater, constituída com um papel técnico, capaz de licitar, de acreditar empresas e organizações prestadoras de Ater e também de medir os resultados nos contratos firmados. A Asbraer, contudo, no que esperava uma organização supra governo saiu frustrada pela condição administrativa de ter que haver um Contrato de Repasses de recursos, via MDA.

O Participante nº 11 compõe o quadro da diretoria de uma conceituada empresa estatal de pesquisa e Extensão Rural e conta com uma grande experiência na execução e na gestão da Ater, onde atua desde uma base municipal da Acaresc<sup>32</sup>. Tendo passado pelos processos de formação de Agentes de Ater proporcionados pela Pnater – participou do Curso de especialização em Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável, na Universidade Federal Rural de Pernambuco (Ufrpe), 2005/2006 – e agregou informações à pesquisa sobre as modificações no quadro de gestão da Ater, por ele vivenciadas. É um dos colaboradores da pesquisa que não atuaram diretamente no Condraf.

Pela referência a nomes como Voltaire Mesquita Cezar – um amigo e instrutor na área de metodologias de Ater que fora cedido pela Acaresc à Embrater, na época do movimento Repensar à Extensão Rural – e que foi contemporâneo a ex-presidentes da Embrater, como Romeu Padilha de Figueiredo e Glauco Olinger. O Participante nº 11 expressou que os debates e as discussões sobre as metodologias de Ater seguem animado a fóruns e arenas das políticas de Ater, com embates entre núcleos com crenças profundamente antagônicas, “com repercussão nas entidades [de Ater] num processo que foi se desencadeando e que foi muito importante para que as transformações acontecessem até hoje; o que ainda vem ocorrendo” (Participante nº 11, dezembro /2021).

Suas contribuições auxiliaram a identificar protagonistas e processos que concorreram para a mediação nas atuações pró e contra os princípios da Pnater, passando pela criação da Epagri, em 1991, uma estratégia de resistência, ou resposta ao sucateamento resultante da organização neoliberal para o enxugamento do estado; pelos ciclos inovadores de gestão de Projetos de Microbacias hidrográficas, que contou com décadas de financiamento pelo Banco Mundial, até a consolidação da empresa como um caso de sucesso na integração entre a Pesquisa Agropecuária e a Extensão Rural.

---

<sup>32</sup> A Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina (Acaresc) foi a designação utilizada para a Empresa até a fusão com as empresas de Pesquisa Agropecuária, de Pesca e de Apicultura, em 1991, quando foi fundada a Epagri.

Em Santa Catarina as demandas e orientações apresentadas pela Pnater, desde 2004, não chegaram a ser convertidas em um Programa estadual de Ater. Informou que a Epagri exerce um protagonismo ativo na manutenção de uma lógica de Ater estatal, buscando as suas fontes de recursos; para mostrar e colocar o seu trabalho à disposição, no diálogo com a Secretaria de Agricultura do Estado. O interesse por este modelo de gestão tem levado à recepção de comitivas de empresas estaduais de Ater, que relatam passar por uma fase de dificuldades.

Este diálogo com representações de outras empresas estatais de Ater permitiu ao Participante nº 11 realizar uma leitura de que estaria ocorrendo um forte movimento contrário à Extensão Rural pública no País; mesmo sem ter participação direta na Asbraer, a recepção dessas comitivas, ou delegações, de outras empresas tem trazido um alerta de que seria necessário uma atuação mais evidente em defesa do sistema público de Ater.

(...) aqui na Epagri a gente tem feito muito intercâmbio com outras Emateres, pelo País; então a gente começa a entender como é que está em cada Estado, (...) [começa a ver que tem] muita gente defendendo que não é mais necessária a existência da Extensão Rural pública. (...) [ideias de que] a agricultura precisa é de assistência técnica, que é um serviço mais barato, (...) e de que a Extensão Rural não é mais necessária, nem para os agricultores e nem para as suas organizações (Participante nº 11, dezembro/2021).

E complementa sobre os vigentes espaços de diálogo com o Governo Federal sobre a ATER:

Das entidades de representação nacional da Ater vê-se muito mais a presença da Faser – que no momento da entrevista estava em processo de organização do seu Congresso Nacional, que iria discutir as perspectivas da Ater pública – do que da Asbraer. O antigo Dater, que virou Departamento de Desenvolvimento Comunitário, na estrutura da SAF/MAPA, não serve mais de canal para diálogo sobre as demandas da Ater; na atual gestão federal, por intermédio de sistemas com protocolos nada mais se resolve, para obter recursos federais tornou-se necessário ir diretamente ao MAPA e conversar com o gestor (Participante nº 11, dezembro/2021).

A Participante nº 12 agrega à presente pesquisa as contribuições da contemporânea Coordenação geral da Faser, na perspectiva da defesa dos interesses dos trabalhadores e das trabalhadoras das empresas públicas de Ater e da pesquisa agropecuária e no enfrentamento aos processos de desmonte do setor público. Informou não ter tido conhecimento sobre os fóruns anteriores, como o Seminário e Workshop de 1997; nem acompanhou de perto os eventos de afirmação da Pnater, que legaram instituído o Sistema nacional descentralizado de Ater; embora reconheça que a Pnater foi muito bem construída.

Do equilíbrio de forças entre os onze mediadores que mencionou – entre pessoas físicas e jurídicas – percebeu que a Pnater passa por um momento extremamente desfavorável, na

medida em que o MAPA e a Anater, sob a influência da CNA, buscaram se inspirar no modelo assumido pelo Sistema S de serviço Social Autônomo, articulado aos interesses do agronegócio por qualificar a mão de obra; e que a ação não estatal fora assumida por um conjunto de consultores que não raramente se apresentam nas organizações públicas para demandar por dados e informações, que são gerados, mantidos e analisados com recursos públicos.

A Anater vinha para trabalhar junto com o MDA... e agora está dentro do MAPA, que tem uma visão completamente diferente e que não é [para atender] a agricultura familiar. (...) Então pelo que a gente tem brigado? (...) o que nós, enquanto trabalhadores, propomos de premissas e de diretrizes para a assistência técnica e Extensão Rural nacional, (...) [a gente quer que o] MAPA [institua] para agricultura, o mesmo que existe na saúde, na segurança pública, na educação ... que são as diretrizes nacionais. Em que o governo Federal cobre aos Estados aquele mínimo de estrutura para dar o atendimento à população, em educação, em segurança, em saúde e nós queremos [que isso ocorra na] agricultura também... então o fórum exige que, tendo essa política nacional, que os Estados fortaleçam as suas entidades públicas com contratação de pessoal, com qualificação, e dizendo ó... para atender 50% da demanda vocês precisam de um quadro de profissionais tal (Participante nº 12, janeiro/2022).

O Participante nº 13 fez referência a cerca de dezesseis componentes mediadores entre pessoas físicas, jurídicas, articulações parlamentares e processos vivenciados ao longo de sua trajetória pessoal no campo das disputas pelo significado da Extensão Rural. De início, agregou informações sobre o que vivenciara nos eventos de formulação do primeiro Plano nacional de reforma agrária – na segunda metade dos anos 1980 – sob a coordenação de José Gomes da Silva, à frente do Incra, que organizara uma série de Seminários nacionais, dos quais o Participante nº 13 informou ter vivenciado os debates nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, ainda como estudante de agronomia.

Foi a partir desse engajamento que ingressou nos quadros de uma empresa estatal de Ater, ocupando funções desde técnico de campo em escritório local até chegar a Presidente da empresa, no final dos anos 1990; enfrentando a resistência que havia na empresa aos trabalhos com os assentados pela reforma agrária. Foi no exercício da presidência da empresa e em diálogo com o fórum da Asbraer que o Participante nº 13 e a sua equipe de gestores se inseriram nos processos de concepção da Pnater, replicando em seu estado, as políticas e os programas com inspiração no debate nacional

E nesse período, foi quando a nossa referência, o nosso referencial era a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) e isso nos permitiu, por exemplo, fazer programas estruturantes no Estado, como o

“combate à fome”, onde ao invés de levar sementes para os agricultores, levar assistência técnica, levar saber; de fazer um “Programa de certificação do café”; um “Programa de democratização da genética”, através do pró-genética; então eu estou citando três programas que foram feitos em 2004 e como eles foram construídos eles viraram políticas públicas (Participante nº 13, fevereiro/ 2022).

Compondo ao núcleo político da Asbraer em 2003, junto a seus pares encomendou um estudo sobre o montante anual de recursos que os estados e municípios do País destinavam aos serviços de Ater e identificaram tratar-se de um valor na ordem de R\$ 2,6 bilhões de reais/ano; o mesmo estudo, nos tópicos dirigidos às autarquias e empresas federais, identificou outros R\$ 2 bilhões de reais/ano difusos pelos diversos setores governamentais com práticas específicas ou similares de Ater, informações que vieram a fomentar a crença de que se houvesse uma empresa, ou instituição nacional habilitada a captar e canalizar todos os recursos do orçamento geral da União dirigidos à Ater, seria sim viável articular-se aos outros entes federativos para universalizar o atendimento aos 4,5 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar do País.

No processo de construção da Lei de Ater, a necessidade de diálogo com as forças divergentes que encontrou no Congresso Nacional o levou a perceber que entre 2005 e 2010 a pauta da Extensão Rural simplesmente não existia entre os congressistas; o que motivou seu grupo político a ir construindo uma plataforma para além da coalizão que alcançou a reconstituição do Sistema Nacional de Ater; estimulando-o a candidatar-se e a ingressar no mandato de deputado federal.

“Quando eu cheguei ao congresso em 2011 nós passamos a ter um deputado; em 2014 elegemos cinco deputados que tiveram passagem pelas Emater” (Participante nº 13, fevereiro/2022). Seja como parlamentar, ou como gestor na Secretaria estadual de Agricultura, a ideia de que a partir da assistência técnica bons resultados podem ser alcançados tem sobressaído em seus argumentos de mediação para conquistar a compreensão e o apoio dos setores da economia, assumindo à lógica do “quem manda é quem assina o cheque” (Participante nº 13/ fevereiro/ 2022).

O Participante nº 14 também contribuiu em duas ocasiões com a pesquisa, possibilitando o aprofundar de compreensões e a partilha de reflexões a respeito dos processos e das ações relacionadas à trajetória da Extensão Rural, seus embates e protagonistas de destaque; teceu comentários sobre vinte mediadores entre pessoas físicas, jurídicas e processos vivenciados.

Seu olhar sobre a Pnater conjuga contribuições de diferentes fóruns, desde a época da Acaresc, onde atuou em unidades locais e na gestão da empresa; do fórum científico articulado à rede de professores de Extensão Rural e da vivência como gestor no Dater nas fases iniciais

da Pnater. Deste último campo de contribuições, o Participante nº 14 ressalta o papel de destaque do Sr Valter Bianchini, ratificando o que já fora trazido por outros participantes, a respeito do valor desde protagonista na agregação do núcleo gestor original do Dater/SAF em torno da crença e da encomenda pela reconstrução do sistema e de uma coordenação nacional para a Ater.

A vivência no programa de formação em pré-serviços em Ater, que era um dos atributos da Acaresc, como recurso de uma formação metodológica adotada pela Abcar nos anos 1970, de onde se destacaram quadros como o Romeu Padilha, o Odilo Friedrich, em contraponto ao difusionismo de Glauco Olinger, fez perceber a memória desse processo histórico como um instrumento mediador para o entendimento de que a Pnater deveria cumprir o papel inicial de propiciar momentos de formação nas contemporâneas gerações de extensionistas, promovendo o reencontro com seus desafios e embates históricos, para além do nivelamento conceitual em torno dos seus princípios norteadores.

O embate entre o Projeto democratizante – nos anos 1980, com os Encontros Brasileiros de Agricultura Alternativa questionando ao modelo de modernização da agricultura no contexto de superação ao Projeto autoritário – e o Projeto neoliberal, que ganhou fôlego no Brasil nos anos 1990, dividiu os núcleos de influência sobre a gestão pública em torno de crenças antagônicas, como: a necessidade de redução do Estado e dos seus custos; a necessidade de forçar a interação orgânica entre a pesquisa e a extensão; versus a compreensão de que não será o mercado que irá promover a redução das desigualdades sociais e a leitura de que dinamização econômica da sociedade requer a distribuição de terras, de crédito e de Ater para que tais intenções se realizem.

Em sua contribuição relatou que o Francisco Caporal, no Dater, era o coordenador que sustentava a defesa mais incisiva ao tema da agroecologia, ao que o participante nº 14 contra-argumentava:

‘Paco’ não é por aí! Vamos botar transição para a agroecologia, nós temos que respeitar, porque isso não está na cabeça das pessoas, tem toda uma formação acadêmica que as pessoas receberam, (...) então se montou um programa de formação muito interessante, se investiu nisso, se fez uma interrelação com as universidades como nunca tinha existido; foi muito bom a Extensão interagir com as universidades; claro, que com as empresas de pesquisa também (...) Mas se avançou muito! (Participante nº 14, fevereiro/ 2022).

O Dater era um fórum abrigando diferentes núcleos de crenças e de entendimentos, com um discurso alinhado, mas – segundo o participante nº 14 – sem capacidade de cobrança às Emateres. Mesmo com toda a escuta propiciada pela realização dos seminários regionais, e com

a recomposição do Condraf, o que de fato repercutiu em ampliar uma base de aliados, mas havia a presença estranha da Asbraer influenciando nas decisões e no trânsito dos recursos no Dater e na SAF. Foram vários os Projetos contratados que usavam as palavras dos princípios da Pnater de forma vã, “usavam, mas não as empregavam de fato” (Participante nº 14, fevereiro/ 2022).

O Participante nº 14 argumenta que para se entender o processo da Pnater deve-se olhar também para os processos das Conferências de Desenvolvimento Rural Sustentável (DRS), a Conferência de DRS de 2008 envolveu mais de quarenta mil pessoas, “leia aos tópicos 45 que trata da recuperação da capacidade de ação do Estado brasileiro e o 104-f que trata da criação de um sistema descentralizado de Ater; foi a este processo e a este conjunto de pessoas que a criação da Anater atropelou em 2013” (Participante nº 14, fevereiro/ 2022); (BRASIL/MDA/CONDRAF, 2008).

O Núcleo do Estado tecnocrático manteve-se presente na chefia de gabinete do MDA, seus interlocutores escreveram documentos antecipando sua leitura pró Anater e visualizando o fim do MDA, isso ainda em 2014/2015. Para o Participante nº 14 aqueles textos expressavam a disputa entre lideranças dentro da tecnocracia, uma disputa por cargos e pela presidência da Anater, no contexto de adeptos ao Projeto Neoliberal.

A hegemonia se faz entre forças heterogêneas, como uma expressão da interação entre núcleos – é a síntese para o contexto em que o Participante nº 14 associa a um conjunto de mediadores que vivenciaram condições similares a dos protagonistas que atuaram em defesa da Pnater; trata-se do trabalho do núcleo de pesquisadores da Embrapa que em 2006 coordenou a elaboração do Marco Referencial de Agroecologia, padecendo de uma condição análoga à discriminação institucional por engajarem-se em linhas de pesquisa vistas como “as primas pobres no debate interno da Embrapa” (Participante nº 14, fevereiro/ 2022).

O Participante nº 15 no início de sua atuação profissional atuou como professor em uma Escola Família Agrícola, antes de ser aprovado em concurso público para atuar numa empresa estadual de Ater, passagens que lhe agregam conhecimentos sobre experiências com relevância na dimensão pedagógica, a despeito da desvalorização e da instabilidade econômica em que tais equipamentos de política pública operam. Sua inserção entre os participantes desta Pesquisa agrega o olhar da gestão da Anater no início do ano 2022.

Além de seu testemunho sobre as condições de continuidade na implementação da Pnater, suas interações com as atuais políticas do Governo Federal – expressas nos termos das Chamadas Públicas que continuam sendo lançadas – o Participante nº 15 elenca a outros cinco

mediadores entre pessoas físicas, jurídicas e processos que seguem interagindo em nome da prestação de serviços públicos de Ater.

Sobre as coalizões e núcleos de crenças nota-se que vincular-se a um Núcleo político, na acepção de Sabatier e Weible (2007), concorre para que gradativamente se consolidem também os vínculos aos Núcleos profundos, com suas crenças e valores, que são atributos muito dependentes do conhecimento e da confiança sobre um processo histórico; diz-se isso em função de haver se constatado o fato de que o Participante nº 15 pouco conhecia sobre a história dos embates anteriores – como o Seminário e o Workshop de 1997 – sobre as causas em disputa em torno da Ater, sinalizando que teve uma apropriação gradativa dos processos vivenciados nos primeiros ciclos da Pnater.

Eu entrei para os quadros da Emater em 1998; em 2003 eu era extensionista local (...) a discussão de uma política nacional de ATER ela passava muito por dentro das instituições públicas de ATER; então a gente discutia muito o que seria ... mesmo que a gente não tivesse a ideia... porque estando longe de Brasília nem sempre a gente tem ideia sobre como que as leis são elaboradas, ou de qual é a discussão, mas a gente discutia a necessidade de ter a institucionalização de uma política de ATER mais clara para todo mundo. (...) os serviços de Ater nos Estados eles existem há mais de 60-70 anos; mas uma política que de fato reunisse os princípios, reunisse algumas ideias de assistência técnica a gente não tinha ainda; então essa discussão passava um pouco por lá (Participante nº 15, março/2022)

Segundo o Participante nº 15, os processos de criação de uma Lei e mesmo da própria Anater, naturalmente geraram frustrações, em comparação ao que se sonhava e se planejava com os debates, mas tal caminhada serviu para compreender melhor o todo do sistema nacional de Ater. O nível de compreensão sobre a necessidade de retomar uma empresa nacional, seja para a coordenação ou para a implementação da Ater foi mudando, desde que saiu de sua base local; que passou a ser gerente regional da Emater, interagindo com as discussões sobre as estratégias da instituição; e mais ainda quando veio para Brasília, em 2011, e passou a interagir no centro da formulação do que veio a ser a Agência Nacional de Ater.

Relata que exerceu a função de assessor em um mandato parlamentar na Câmara Federal, que tinha a sua plataforma de atuação trabalhada diretamente com os fóruns da Asbraer e das frentes parlamentares – de agricultura, com suas subdivisões de agricultura familiar e de Ater – tendo por centralidade o projeto de criação de uma instituição, ou empresa, que coordenasse nacionalmente os serviços de Ater. O Participante nº 15 recorda que não foi planejado que o formato institucional da Anater seria a de um serviço social autônomo.

quando sai assim, em 2013 gerou uma paralisia no gabinete. A Anater ficou praticamente parada entre 2013 e 2014; do Gabinete se insistia para que tirasse do papel! “Está criada, mas não se nomeia; não se cria”. E como serviço social autônomo a gente não entendia bem como seria. Era, e ainda é, uma questão muito nova – para poder existir tem a dependência de um contrato de gestão com a união (Participante nº 15, março/ 2022).

O momento político em que ocorreu a criação da Anater era inadequado, o diálogo passava pelas articulações com os fóruns da Asbraer e do Dater/SAF; pelas mediações com as frentes parlamentares. – Para uma ecologia dos saberes, seria importante identificar o que há de incomensurável, de incompatível, de contraditório e de complementar nessas informações em relação ao que já se visualizou, por exemplo, pelas contribuições dos participantes nº: 06, 10, 13 e 14.

A colaboração do Participante nº 15 serve para esclarecer sobre a atual composição da Anater responsável pela formulação das Chamadas de Ater, reconduzidas ao MAPA, onde o antigo Dater fora inicialmente convertido a um Departamento de Desenvolvimento Comunitário – uma designação tão vazia de significados, que em um ano voltou a ser chamado de Dater, pelo Decreto 10.827/2021– submetido a uma Secretaria de Agricultura Familiar e do Cooperativismo, em uma nova correlação de forças que deixou claro que a Anater executa a política que for demandada pelos gestores de governo, que encomendem e remunerem pelo trabalho demandado.

O Participante nº 16 refere-se a dez mediadores, identificados entre pessoas físicas, jurídicas, processos e análises acadêmicas sobre a trajetória da Extensão Rural no Brasil, mas em especial sobre a experiência da Emater-RS durante e após o período da gestão Olívio Dutra – de 1998 a 2002 – que elevou o nome da equipe de gestores composta por Caporal e Costabeber, entre outros, que exercitaram a referência agroecológica na orientação técnico política da empresa.

O primeiro processo a que se referiu como mediador, no sentido de memória recuperada sobre um feito que inspira confiança de que tal ação pode ser replicada, foi a constituição do Conselho Técnico Administrativo da Emater RS, nos anos 1980 que deu margem à participação de movimentos sociais na gestão da Empresa de Ater. Em matéria de favorecer a coalizão em torno da Extensão Rural, essa atitude favoreceu o diálogo com as organizações que praticavam às tecnologias alternativas.

Sobre a análise acadêmica exercendo função mediadora, o Participante nº 16 refere-se à obra de Maria Teresa Lousa da Fonseca (1985) ‘a Extensão Rural no Brasil, um projeto de formação para o capital’, que menciona ao refletir sobre as causas da extinção da Embrater,

justamente quando surgiram iniciativas de democratizar o acesso ao crédito e à Extensão Rural, abrindo-se margens para as respostas dos Projetos neoliberal – na lógica de reduzir o tamanho do Estado – e autoritário – pelo incremento da violência no campo – em um contexto que acabou resultando em ações contraditórias no receituário do Projeto neoliberal<sup>33</sup>.

Em sua visão, no entanto, seria injusto não reconhecer que existiram ações pedagógicas e sociais e que uma relativa atenção aos pequenos produtores também se fazia presente no radar da Extensão Rural antes da Pnater. O que mudou então a partir de 2003?

(...) eu acho que o que se trouxe de novo, nesse período a partir de 2003, com essa nova visão, foi o incorporar públicos historicamente excluídos das políticas públicas e da própria Extensão Rural, e aqui eu não me refiro aos agricultores familiares tradicionais, mas me refiro aos pescadores, aos assentados de reforma agrária, aos indígenas, aos ribeirinhos, aos extrativistas, aos quilombolas, (...) eu acho que esse foi o componente diferencial, porque antes se falava... e tanto que existe né [menciona o Fundo estadual de apoio a pequenos estabelecimentos rurais (FEATER), de 1988], inserir pequenos estabelecimentos rurais, pequenas propriedades, pequenos produtores, ... se buscava inserir eles na lógica dos mercados, de uma lógica de produção e tal, mas sem esse olhar para os públicos historicamente diferenciados (Participante nº 16, março/2022).

Nessa mudança o MDA desempenhou um papel fundamental de mediação ao se tornar um espaço para acolher as diversidades e suas reivindicações; para construir as políticas públicas para a agricultura familiar e formular linhas de crédito para atendê-las. São contribuições que auxiliam perceber a diferença entre institucionalizar e estruturar – admitindo a possibilidade de que tenha sido essa uma das falhas na política de Ater – dando vez a que crescesse o discurso da Federação da Agricultura do estado do Rio Grande do Sul (FARSUL), da representação gaúcha da CNA, “de que todas as agriculturas são expressões do agronegócio” (Participante nº 16, março/ 2022).

Depois de alertar sobre a importância de assegurar o protagonismo dos atores locais / municipais nos espaços de materialização da política pública, e do custo de conteúdo que teve a transformação da Pnater em Lei, no diálogo com o Congresso Nacional, o Participante nº 16 se foca no Personagem Anater e no grave problema pedagógico-metodológico que a agência reflete pelo prolongamento que a Diretoria de Difusão de Tecnologias da Embrapa reservou

---

<sup>33</sup> Neste trecho, cabe recuperar que o recrudescimento da violência e do projeto autoritário nos episódios conhecidos como as chacinas de Corumbiara-Rondônia (1995) e de Eldorado dos Carajás-Para (1996) pesaram para a decisão do Governo Federal – de orientação neoliberal – recolocar em pauta um Projeto de instituição de assentamentos de reforma agrária, formulando em seguida o Projeto Lumiar de Assistência Técnica à Reforma Agrária.

para si na estrutura da Agência: “o problema não é o nome, mas é a concepção (...) ela não pressupõe construir, (...) ela parte da premissa de que existe pesquisa que gera conhecimento e a extensão que transfere o conhecimento” (Participante nº 16, março/ 2022).

O Participante nº 17 agrega informação acerca de doze mediadores, entre indivíduos, instituições e processos que vivenciou, desde o início de sua atuação profissional na Emater-MG; como servidor da Embrater, responsável pelo setor de planejamento no momento de sua extinção, em 1990; consultor na cooperação internacional; assessor do MDA a serviço das Secretarias executiva do Condraf e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, e desde 2009 é professor de Extensão Rural na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Suas contribuições permitem perceber uma certa continuidade oculta nos trabalhos que a Embrater vinha realizando, quando foi extinta e inicialmente absorvida pela Embrapa e depois pelo MAPA. A equipe recebida pelo Murilo Xavier Flores constituía um núcleo afinado pelos termos do movimento do repensar a Extensão Rural e que, por dentro do MAPA, esteve na origem da formulação do Pronaf; sempre contando com a oposição do núcleo do difusionismo tecnológico, que se agregava em torno das ideias do Elizeu Andrade Alves. O Participante nº 17, a partir de sua experiência no relacionamento com esses núcleos da empresa, pondera:

a Embrapa é a organização pública mais refratária a ideias que inovem na agricultura brasileira; apesar de ser uma entidade de inovação, eles restringem a inovação à tecnologia e mais nada. Qualquer outra coisa fica sendo minoritária, muitas vezes é expressa em razão assim de preencher alguma lacuna na opinião pública, mas eles não realizam e nem promovem a realização. É muito fraco! Eu reconheço que têm dezenas de pesquisadores na Embrapa que gostariam de ter um papel mais relevante junto aos agricultores familiares, mas eles não são estimulados a fazer isso (Participante nº 17, março/ 2022).

Em 2003, o Participante nº 17 passou a integrar a equipe de assessoria à política de desenvolvimento territorial, em diálogo com Humberto de Oliveira, José Eli da Veiga e com o Ministro Miguel Rosseto, na SDT; Secretaria que assumiu a responsabilidade pela linha do Pronaf Infraestrutura, que fora iniciada no governo FHC e que se aprimorou com o Programa de Desenvolvimento Territorial no desenho dos Territórios de Identidade. Mais adiante, esse núcleo de formulação de inovação em políticas públicas conseguiria pautar o Dater e o Condraf no sentido de que a primeira leva de Chamadas Públicas de Ater, lançada em 2010, viesse a ser dirigida aos territórios de identidade.

Sobre a Anater sua opinião é de que ela “foi criada pra acabar. Ela não reflete nenhuma reivindicação de movimento social; nem de categoria de pensadores sobre o assunto; a ideia de

Agência é um modelo suicida, principalmente quando se trata de trabalhar com pobre” (Participante nº 17, março de 2022).

Concluída essa rodada de identificação de mediadores e das crenças percebidas pelos participantes da pesquisa, a interação entre os Fóruns de ideias, de formulação e de comunicação de políticas públicas e os núcleos de crenças que, entre e dentre tais fóruns, se articulam e se combatem em busca de melhor posição de influência nas coalizões, para promover e institucionalizar suas ideias na política pública, revela-se que, além dos atores, das pessoas físicas, das equipes e/ou das empresas que se aplicam à política, as memórias e os documentos gerados, as institucionalidades estruturadas sob as influências das diferentes filiações a projetos de desenvolvimento, envidam a essência do que é mediação em política pública.

Apesar de ser relativamente extenso, este conjunto de informações reflete à íntegra dos trabalhos de campo e os seus subsídios qualitativos para a melhor compreensão sobre as dinâmicas das coalizões; um conteúdo necessário ao aprofundamento das análises.

#### **4.2 O público e a finalidade da Pnater na percepção dos participantes da pesquisa**

Aferir a noção de utilidade de uma política nacional de assistência técnica e Extensão Rural remete a sua intrínseca relação com a noção de desenvolvimento que, no contexto rural brasileiro, em suas tramas evolutivas e conflituosas, esteve predominantemente subordinada aos interesses de uma elite econômica, desde seus primórdios; com nítida ênfase no período dedicado à modernização da agricultura que se deu, de forma expressiva no Brasil, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial.

A composição deste tópico aciona as referências bibliográficas aplicadas à noção sobre o desenvolvimento, a partir de grandes teóricos brasileiros, para fundamentar uma análise dialógica com a percepção da diversidade de nuances captadas pelos participantes da pesquisa, numa imersão que requer fôlego e atenção para captar as variáveis explicativas das mudanças sofridas pela Pnater, bem como a oscilação, ou não, dos atributos das coalizões de defesa em torno dos princípios e da imagem social que se refletem nessa política pública.

Para propiciar uma múltipla abordagem aos significados de desenvolvimento rural recorre-se, inicialmente, às perspectivas de Schneider (2010) e de Delgado (2010), que traçaram distintos panoramas sobre as correntes de pensamento e os referenciais globais, numa mesma escala temporal, revelando duas formas diferentes de perceber as formulações teóricas,

justificando o *Status* de noção, ao que na literatura os mais diferentes autores significam como Desenvolvimento.

O primeiro autor ressalta os fatores que percebe como decisivos para a emergência de uma nova onda nos debates sobre o desenvolvimento rural no País, sejam: a consolidação da agricultura familiar como categoria analítica; a intensificação de ações do Estado em políticas para apoio a esta categoria; a flexibilização de posições no âmbito político ideológico, com destaque ao papel da produção de alimentos e a incorporação do tema da sustentabilidade ambiental no campo das atividades econômicas.

É a partir dessas constatações que Schneider (2010) apresenta quatro correntes teórico-conceituais que têm envidado leituras concorrentes – tanto no sentido de coetâneas quanto no de contraditórias – para a explicação sobre os caminhos potenciais e as limitações que pairam sobre o futuro do rural e da sociedade brasileira contemporânea (SCHNEIDER, 2010), compondo agremiações cognitivas, nucleação de autores, que têm sido encontrados nas leituras sobre políticas públicas designadas como Fóruns de ideias e Fóruns de comunidades de políticas públicas; mesmo nestas agremiações pode-se perceber distintos núcleos e intensidades de coalizões conceituais, na interpretação sobre a noção do desenvolvimento rural no Brasil.

Em síntese, as quatro correntes apresentadas se referem a:

a) As contribuições nucleadas por pesquisadores da USP; inicialmente Schneider (2010) destaca os trabalhos de Veiga e de Abramovay, que reconhecem o potencial dinamizador das economias locais, relacionado à capacidade de inovação da agricultura familiar e às possibilidades de interagir com as instituições locais, repercutindo em agregação de valor e na redução de custos por suas atividades (SCHNEIDER, 2010, p. 519);

b) Trabalhos de Graziano, de Del Grossi e de Campanhola estariam entre as referências do segundo Núcleo, reunindo autores que dialogam através da noção de que existiria um Novo Rural Brasileiro (Projeto Rurbano), a conjugar as múltiplas atividades efetivadas no mundo rural e as ideias de políticas compensatórias, partindo de um pressuposto que a modernização conservadora da agricultura brasileira já teria dado conta de responder aos desafios da produção de alimentos, no sentido de que, constatado o progresso tecnológico, a questão da produção agrícola estaria resolvida (Ibid, p. 521);

c) A terceira corrente aporta a leitura sociológica do núcleo referenciado por José de Souza Martins e Zander Navarro, que partem de fundamentos weberianos para apontar as contradições no seio dos movimentos que se rendem às tentações de utilizar a posse da terra para fins de obter renda capitalizada (Ibid, p. 524) e, por fim,

d) Schneider (2010) se refere a uma quarta e ampla agremiação, que reconhece e reivindica um novo enfoque agroalimentar para tratar dos processos imbricados ao desenvolvimento rural, sinalizando que este seria um núcleo “pouco apegado à trajetória conceitual até então percorrida” e que se compõe por uma diversidade de linhas teóricas, cujo nome de destaque o autor reserva a Wilkinson (Ibid, p. 525).

O formato adotado pelo autor em tela, contudo, não consegue bem retratar as críticas e contribuições que se fortaleceram nos inter-núcleos que operam em torno da construção do conhecimento agroecológico, entre as leituras que foram determinantes na concepção da Pnater; tampouco evidencia às condições percebidas neste trabalho sobre as filiações a distintos projetos para o desenvolvimento, seja na linha neoliberal, democratizante, autoritária ou técnico-burocrática como, em parte, visualiza-se no segundo autor.

Delgado (2010), partindo da contextualização dos cenários político-econômico predominantes em cada período para o qual persegue o significado para a noção do desenvolvimento, reporta desde os precedentes à modernização conservadora da agricultura na década de 1970; passando pelas institucionalizações relevantes na Política Agrícola brasileira, como fora a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural em 1965 e pelo efeito das crises da macroeconomia entre a inflação e o aumento da dívida externa, nos anos 1980 – quando ocorreu o processo de redemocratização e a reorganização das pautas da sociedade civil para o desenvolvimento rural; chegando aos anos 1990 quando a agricultura familiar assumiu destaque e distinção ao que se designava por grande e pequena produção no agronegócio.

O autor detalha o fracasso do receituário neoliberal e traz a referência à ‘Confluência perversa’ aportada por Evelina Dagnino (2004), num recorte temporal de análise até 2009, quando um Projeto democratizante ainda se pautava pelas tentativas de conciliações entre núcleos com profundas contradições, em que mesmo o significado do Rural passou a demandar por atualizações e a inspirar novos debates conceituais.

Delgado (2010) conclui o artigo apresentando um conjunto de interrogações acerca de obstáculos, desafios e oportunidades para o desenvolvimento rural. Nota-se que neste período a Pnater ainda não constava instituída em Lei. Sua implementação se efetivava sob as instruções de seus textos originais. Mobilizava recursos e instrumentos, os mais diversos, nas empresas e nas organizações que a materializavam como uma ação pública valorizada para a promoção do desenvolvimento, não obstante a fluidez que se registrava sobre o que isso significaria.

Favareto (2007) ao revisar um dos capítulos de sua Tese sobre os Paradigmas do Desenvolvimento Rural, propôs-se a ir além de uma abordagem normativa sobre a questão do

desenvolvimento rural, o que implicaria em aprofundar compreensões sobre esses termos isoladamente e, de tal forma, reafirmou o desenvolvimento como uma Noção associada à evolução de configurações na interdependência de estruturas sociais, meio ambiente e de instituições, por um lado; e, por outro lado, se lançou na tentativa de caracterização sobre “quais seriam as particularidades do espaço rural contemporâneo” (FAVARETO, 2007, p 158).

Nesse estudo o autor se propôs a demonstrar uma hipótese elaborada a partir de uma tripla afirmação: a) os espaços rurais se integram por completo às dinâmicas do desenvolvimento; b) ocorreu um deslizamento no conteúdo social entre as dimensões típicas de ruralidade, quais sejam: as relações rural – urbana; a proximidade com a natureza e os laços interpessoais e c) ocorreu a erosão do paradigma agrário que embasava a visão predominante sobre o rural. Do conjunto da literatura mobilizada, parece ser especialmente relevante o enfoque adotado sobre a construção do significado do rural a partir do recorrente uso de figuras de pares determinantes, reciprocamente polarizados, ao exemplo da luz que explica a sombra: “o campo que explica a cidade, o rural que se constrói em contradição ao que é urbano” (FAVARETO, 2007, pp 158-168).

A peculiaridade latino americana não passou despercebida naquilo que imprime de diferencial ao significado de rural, a desafiar a transposição das ideias sobre o que deveria ser o desenvolvimento. As matrizes luso e hispânica, observadas com base nas análises de Sérgio Buarque de Holanda e de José Luis Romero, conferem “intencionalidades distintas para a configuração de suas cidades, unidades receptoras e replicadoras das normas e das lógicas provenientes das sedes das metrópoles europeias” (FAVARETO, 2007, p. 172), nos termos em que o autor explica a urbanização e suas relações com o mundo rural.

(...) esse processo de integração leva a uma espécie de triunfo do mundo urbano, mas numa síntese muito peculiar. Em Buarque de Holanda [Raízes do Brasil], a urbanização tragará pouco a pouco o homem cordial, criação do mundo rural, agregado, isolado, dependente, incorporando-o como uma espécie de portador do passado agrário. Em Romero [As Cidades e as ideias], embora haja a constante presença dos polos rural e urbano, é neste último que reside o foco dinâmico da história. (FAVARETO, 2007, p. 173).

Favareto (2007) reporta, e aplica tratamento analítico, à longa evolução da relação entre campo e cidade, mobilizando autores além dos que foram anteriormente citados, ao exemplo de clássicos brasileiros como Gilberto Freyre, Caio Prado e Celso Furtado, para tratar da “diluição e persistência do rural no urbano como uma característica marcante na América Latina e no Brasil” (FAVARETO, 2007, p. 173), cujos determinantes históricos e econômicos

carreiam às condições do subdesenvolvimento, como um tipo de desenvolvimento subjugado para cumprir o papel determinado pelo ‘Norte, ao Sul global’, como alerta Santos B. (2007).

O pressuposto dessa introdução é que, em alguma medida, essas diferentes leituras e interpretações relativas à noção sobre o desenvolvimento e sobre as contemporâneas condições de ruralidade influenciaram ao conjunto de participantes/ colaboradores da pesquisa e, da mesma forma, ao amplo conjunto de profissionais que compõem o quadro de extensionistas rurais no País, gerando identificação e/ou repulsa a depender das diferentes escolas em que tenham se formado para intervir em realidades produtivas e sócio culturais, a partir dos conhecimentos e da formação profissional adquirida.

Para refletir sobre tais contribuições teóricas e buscar evidências sobre a existência das coalizões de causas, ou de interesses, o trabalho se aplica a seguir em reconhecer aos termos que os Participantes/ informantes da pesquisa utilizam quando tratam da finalidade visualizada para os serviços de Ater, a começar pela identificação de seus principais protagonistas e pela busca aos termos ‘desenvolvimento’, reunindo as contribuições percebidas em quatorze, entre as dezessete, personalidades escutadas nos trabalhos de campo da pesquisa.

O Participante nº 01 ao recuperar como foi a organização da sociedade civil para participar da primeira Conferência Nacional de Ater – que considera ter sido um marco importante na afirmação da política – identifica o protagonismo de pouco mais de uma dezena de organizações da sociedade civil, envidando à percepção sobre intenções e finalidades diferentes que emanavam do processo instituído com a Pnater. São elas:

A Faser – organização de trabalhadores vinculados às empresas estatais, A Rede da As-Pta/Articulação Nacional de Agroecologia; o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf); a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes); A Representação dos Povos Indígenas; A Representação dos povos remanescentes de Quilombos; a Representação dos Seringueiros; a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA); a Representação da juventude rural; a Representação das Mulheres e a Organização Nacional das empresas estaduais de Ater (Asbraer) (Participante nº 01, set/2021).

Se tais organizações e movimentos representam os atores que disputavam a utilidade da Pnater pode-se apreender, das contribuições do Participante nº 01, que tais movimentos se contrapunham a uma inusitada ideia convergente, entre as correntes da sociopolítica reacionária e progressista, que acreditam que a agricultura familiar – assim como o campesinato – tende a desaparecer, referindo-se a gestores que seriam “Stalinistas de formação, daqueles que

acreditam que a agricultura familiar está fadada a desaparecer (...) [quando tratam a] reforma agrária é como uma questão social. (...) [e que partilham] a ideia de que toda (...) agricultura familiar é antiproducente” (Participante nº 01, setembro 2021). Então, uma finalidade da Pnater seria apoiar a resistência da agricultura familiar contra os setores da socioeconomia que negam o seu direito à existência.

O Participante nº 02 vivenciou, no GTO do Comitê de Ater do Condraf, debates sobre o alcance das linhas de crédito do Pronaf pelas famílias mais pobres; como uma das preocupações marcantes nas primeiras Chamadas de Ater, sobretudo na Chamada de Ater Agroecologia, combatida pelos setores do Estado Tecnocrático que apontavam para o não acesso às linhas de crédito como o Pronaf Agroecologia, despertando no gestor tecnocrata a leitura de que não eram apoios realmente demandados.

Me lembro que uma visão dominante no MDA, que estava mais no discurso dos Ministros que entravam no MDA... sobre haver uma boa política, que é o Pronaf, mas os mais pobres não estavam acessando; ‘esse problema tem de ser resolvido’ [- diziam em reunião -] ‘precisamos fazer o Pronaf chegar aos mais pobres’ (...) como se isso fosse a solução para o desenvolvimento da agricultura familiar... eles diziam que ‘o Pronaf Agroecologia não deslanchou, porque não tinha demanda’, eles não conseguiam ver o problema no desenho da política, do Pronaf. (...) Esse foi um debate que a gente avançou um pouco lá no caso da Paraíba; o pessoal lá do governo da Paraíba diz assim ‘nós só conseguimos avançar com o Pronaf Agroecologia porque a gente conseguiu redefinir os instrumentos, abrimos a planilha e dialogamos com a Emater para construir um novo desenho’ pensar um enfoque sistêmico, ter um novo desenho e um novo enfoque de política; e mudar as cabeças de quem faz os projetos e de quem os recebe no banco... ‘Só conseguimos avançar porque refizemos o desenho’ (Participante nº 02, outubro/2021).

O exemplo do estado da Paraíba reflete uma relação de confiança entre os agentes de Extensão Rural estatal e não governamental e os agentes financeiros, sendo fruto de um trabalho com mais de trinta anos de protagonismo de técnicos e de agricultores, atuando em rede em torno de um Programa de agroecologia capitaneado pela AS-PTA no agreste desse Estado. Um Programa que atravessou vários ciclos, passando pela formação de jovens lideranças vinculadas ao movimento de sindicatos de trabalhadores rurais, pela defesa das sementes da paixão, pelo programa de construção de cisternas para o consumo nas casas e para a produção, entre outros, sempre na perspectiva da Inter institucionalidade<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Ver mais em: <https://aspta.org.br/2013/12/13/um-movimento-agroecologico-20-anos-de-parceria-entre-polo-da-borborema-e-as-pta/> Acesso em 01/11/2022.

Para o Participante nº 04 pensar em Extensão Rural é válido se for para tratar de um serviço voltado para quem mais precisa dele, argumentando ter ciência de que o grande produtor precisa de um bom serviço de assistência técnica, mas o pequeno precisa mais do que assistência técnica, ele precisa de Extensão Rural. “E o nosso compromisso era de prestar a Extensão Rural (...) o que equivale a falar em mudança, (...) em construir juntos uma nova realidade; (...) o que não se alcança pela emissão de uma receita, ou de um receituário, ou de um indicativo de solução técnica para algum problema” (Participante nº 04, outubro/2021).

A participante nº 05 recupera sobre a segunda Conferência Nacional de Ater, realizada em 2016, que houve uma expressiva presença e cobrança por parte dos Povos e Comunidades Tradicionais, demandando pela consolidação de uma Ater indígena – Araújo e Verdum (2010) registram algumas iniciativas apoiadas pelo MDA no enfrentamento ao desafio da interculturalidade – de uma Ater quilombola, cobrando que a Pnater trabalhasse bem a identidade desses e de outros povos como os vazanteiros; os fachinais (...) “e esses povos vieram para a Conferência! Não adiantava dizer Povos e Comunidades Tradicionais; eles reivindicavam ser tratados por suas designações específicas. Isso ficou presente nos documentos” (Participante nº 05, outubro/2021).

O Participante nº 06, reconhece na evolução do termo desenvolvimento – desde os anos 1990, por suas adjetivações de: local, sustentável, endógeno, territorial; até que se aplicasse a acepção substantiva de Amartya Sen (2000), que vê o desenvolvimento como liberdade – uma parte dos elementos que tensionaram para a evolução no significado da Extensão Rural que fora assumido pela Pnater, através de uma coordenação de estratégias e de ações capilarizadas reinstituindo e acionando um sistema descentralizado de Extensão Rural, para superar a pobreza e promover o desenvolvimento rural.

Com o Novo Retrato da Agricultura Familiar do Brasil, o Censo Agropecuário de 1995/96, essa discussão começa – com aquela turma toda lá [FAO], como o Guanzioli – eles começam uma discussão de que tinha um conjunto de agricultores no Brasil, pobres, e que a pobreza estava sendo intensificada; (...) E aí você começa a vincular isso à falta de conhecimento (...) e tem alguns autores, como o Elizeu Alves, que escrevem sobre isso (...) Ele fala que um dos problemas geradores da pobreza no campo se devia à ausência de um serviço de Extensão Rural, pois com isso você excluiu um conjunto de agricultores de acessar conhecimento, de acessar informação, de acessar tecnologias. (...) e eu comungo com ele, que vê dois fatores que vieram excluindo agricultores e produzindo a pobreza no campo: que é a imperfeição de mercado (...) e um segundo fator, (...) é a falta de acesso à tecnologia, à assistência técnica. (Participante nº 06, outubro e dezembro/2021).

A habilidade para constituir coalizões aparece no conjunto de referências às quais os atores se reportam, às vezes contraditórios, como se pode visualizar no trecho acima, em que o Participante nº 06 reflete sobre o histórico da modernização da agricultura brasileira e a interação que ocorria entre a pesquisa agropecuária e a Extensão Rural; acrescentando que a evolução também marcou as modalidades de crédito rural, “do crédito supervisionado – no apoio às famílias, nas primeiras fases do extensionismo – para o crédito orientado – no fomento às *commodities*, após a aprovação da lei agrícola, no início dos anos 1990” (Participante nº 06, outubro/2021).

O Participante nº 07 tem posto ênfase nas interações entre a Ater e a motivação da juventude rural – fez uma dissertação dedicada à experiência da ONG Caatinga, da região do Araripe-PE, com a formação de jovens agentes de Ater pela agroecologia – e aborda o desdobramento dessa motivação entre as condições dos jovens permanecerem, ou não, no campo. Analisa que com as Chamadas instituídas a partir da Lei de Ater veio a lógica do atendimento individual às famílias, estipulando conjuntos de atividades com cargas horárias individuais e que isso gerou um debate proveitoso no Grupo de Trabalho Operacional (GTO), pois também fez que se contemplasse atividades coletivas, que propiciassem o diálogo entre agricultores – “é nessa vertente dos serviços de Ater, que prioriza o diálogo entre agricultores, que a gente consegue muito mais resultados, muito mais avanços nos processos de conversão para sistemas mais resilientes” (Participante nº 7, outubro/2021).

A participante nº 08 ao corroborar a importância que teve este debate sobre a escala dos serviços de Ater – entre o atendimento individual e o coletivo, no debate que se deu no GTO, que era onde se processava a concertação em torno das questões técnico operacionais para a formulação das Chamadas de Ater – identifica outros ganhos que se afirmaram com a Chamada de Ater Agroecologia, como o estabelecimento de uma cota de 50% de atendimento a mulheres e a demanda por atenção aos quintais produtivos, onde se materializa uma economia geralmente invisibilizada, mas que quando é quantificada revela-se importante para o sustento das famílias.

O Participante nº 09, nos trechos de sua entrevista em que se identificam as finalidades para os serviços de Ater, põe em destaque a mediação para as compras públicas, no âmbito de programas instituídos no mesmo contexto da Pnater – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) – ou em contextos anteriores do Estado brasileiro, ao exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) originado nos anos 1940, mas que a partir da Lei 11.947/2009 estabeleceu um percentual mínimo para compra direta de produtos da agricultura familiar. Em ambos os casos o destaque se faz para a finalidade de mediação do agente de Ater

junto a compradores que podem assegurar melhor valorização dos produtos e/ou novos mercados para o público atendido pela Ater.

No escopo da aplicação de uma análise de política pública é de se fazer notar que essas finalidades verificadas, ou reivindicadas, para a Ater não ocorrem em um ambiente inerte ou a parte de outras estruturas, relações e interesses econômicos e sociais. As forças concentradoras de renda, que também operam pela concentração fundiária, pela desvalorização do trabalho, pela proteção de seus nichos de mercado, pela elitização dos espaços acadêmicos onde ocorre a formação cidadã e profissional, concorrem nitidamente como componentes de resistência a que tais orientações se consolidem.

Em relação à coalizão política em torno da Pnater, das contribuições do Participante nº 10, que assumiu a Anater após uma década no exercício de funções na gestão ambiental no MMA, tendo passado pela formulação participativa da Pngatti, no âmbito das causas indígenas; pela coibição ao desmatamento da Amazônia, deparando-se com agricultores familiares sem acesso às políticas públicas e subjugados pelos interesses dos desmatadores; e pelo apoio à causa da Pnapo, numa formulação que o Ministério do Meio Ambiente assumiu quando tal pauta foi bloqueada no MDA, pode-se destacar:

(...) então, a gente tinha mais contato no Condraf, era nas reuniões do Condraf que isso era discutido né; e também naquele Comitê de ATER, que ficou muito tempo parado, teve que se fazer algumas pressões para que ele andasse, não só por parte do MDA, mas também por outros Ministérios, como o Ministério da Pesca, que tinha assento no Comitê (...) A política de fato era conduzida pelo MDA, os outros Ministérios eles participavam (...) mas quem pilotava mesmo (...) quem dava o ritmo, era o MDA e o que a gente percebia é que no próprio MDA tinha lá as suas divergências internas, o Caporal saiu do MDA não foi à toa; tinha lá as divergências em relação à implantação da agroecologia; tinham forças internas que conduziam esse processo. (...) Mas o que predominava dentro do MDA era essa visão Asbraer... essa política mais governamental da ATER, isso eu acho que também era um campo de disputa dentro do próprio MDA, então o ritmo com que a própria Política - a Pnater - e depois a criação da Anater [andou] acho que era influenciado por esse jogo de interesses que tinha, por parte dos órgãos estaduais de Ater e por quem os representava internamente no MDA (Participante nº 10, novembro/2021).

O Participante nº 10 esteve diretamente envolvido na tentativa de apaziguamento entre as correntes que disputaram e que mediaram a indicação da primeira diretoria para a Anater, além dos Ministérios já referenciados – MDA, Agricultura, Meio Ambiente, MDS, Pesca – também informou que houve a indicação de quadros do Ministério da Economia, facilitando perceber que a diferença entre os nomes que foram cogitados no fundo refletia ou a abertura para diálogo com os movimentos sociais, ou a visão tecnocrática, ou a afinidade com os

interesses da agricultura patronal, com suas distintas posições políticas sobre o significado do desenvolvimento; posições que foram postas à prova com o Golpe de 2016, refletindo na demissão de uns, no isolamento, ou na promoção de outros quadros atuantes na gestão pública.

Os Participantes nº 11 e nº 12 têm em comum o pertencimento, a mais de três décadas, aos quadros da atual Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) que conta com uma referência marcante sobre as finalidades dos serviços de Ater para a promoção do desenvolvimento, no contexto da elogiada condução aos sucessivos Programas de Microbacias Hidrográficas com recursos do Banco Mundial – ao exemplo do que ocorrera também em outros estados da federação, no mesmo período.

(...) O Projeto de Microbacias ele foi importante por trazer uma outra concepção teórica de Ater, diferente daquele modelo mais difusionista que predominava até então... com o Microbacias já se passou a adotar um enfoque mais sistêmico, no sentido de você observar a propriedade como um todo; verificar as questões, muito pensando aí na conservação do solo e da água, num contexto de agricultura como um todo. (...) O enfoque metodológico ele já tem uma nova abordagem, em parte pelo movimento que se teve desde os anos 1980, mas parte pela influência dos próprios consultores do banco mundial; eu percebo que a cada projeto do banco Mundial que se discute, e nós estamos discutindo aqui a possibilidade de um quarto projeto, cada um deles durou em torno de uma década, (...) a equipe de consultores tem e traz também um ponto de vista diferente. Enquanto o Microbacias 1 trouxe mais esse olhar sistêmico; o Microbacias 2 que iniciou ali no início dos anos 2002, ele já teve um olhar mais participativo... mantendo a questão sistêmica mas trazendo esse viés mais participativo; e o SC Rural (o Microbacias 3) depois procurou juntar esses enfoques sistêmico e participativo, de tal forma que o enfoque difusionista foi diminuindo de importância, embora que ainda exista – e eu não quero dizer que ele tenha de ser extinto como um todo – mas constatar que são concepções diferentes e que vão trazendo uma nova roupagem aí para a Ater, inclusive com todo o processo de discussão que houve para a discussão da Pnater (Participante nº 11, dezembro/2021).

(...) aqui no Estado, a Emater e a Pesquisa agropecuária sempre foram muito fortes; é uma referência nos serviços de apoio à agricultura em Santa Catarina, desde a época da Empresa de Pesquisa Agropecuária (Empasc), (...) nós tínhamos uma boa relação com a Embrapa, cerca de 40% das ações da Empasc eram da Embrapa, a gente trabalhava muito em conjunto (...) A Emater, por outro lado aqui – que se chamava Acaresc – até hoje é um nome tão forte, no Brasil inteiro; (...) a forma como eram preparados os profissionais para trabalhar; os planos de governo; os estudos que eram feitos, (...) e a credibilidade que existia nas duas entidades, de forma muito forte, pelo governo do estado, empresas apreciadas por todos os governadores do estado (...) então tinha a relação política, ao mesmo tempo em que tinha um respaldo técnico, sempre possibilitou esse destaque para Santa Catarina (Participante nº 12, janeiro/2022).

Os tensionamentos sofridos pela Extensão Rural em Santa Catarina nesse período associado à sucessão de Programas de Microbacias Hidrográficas, com os formatos reportados pelos Participantes nº 11 e nº 12 da Pesquisa, não diferem em muito do que foi vivenciado nos demais estados da Federação que implementaram a tais programas; período que também é marcado pela revolução técnico informacional, com a instalação de equipamentos e de sistemas operacionais, que a cada ano foram assumindo mais espaço, e demanda, no tempo de ocupação dos agentes de Ater; sem que outras obrigações rotineiras, como campanhas de vacinação, ou interação com o IBGE para o informe anual sobre a produção agropecuária municipal, pudessem ser deixadas de lado.

A essa altura da reunião de elementos para uma discussão mais embasada sobre valores e crenças, na constituição de núcleos de atores em políticas públicas, é possível reconhecer a grandiosidade que foi articular e manter por longo período uma coalizão de forças políticas de amplo espectro, reconquistando um sistema e uma coordenação nacional para os serviços de Ater – o feito, não sustentável, da Pnater – incidindo sobre a evolução progressiva no orçamento, ao ponto de despertar reações e interesses de outros setores, visivelmente mais vinculados à direção, à gestão e ao aparato técnico burocrático do que propriamente a um movimento de médios produtores rurais que estivessem reivindicando atendimento pelos serviços de uma Ater pública.

O Participante nº 15, que vivenciou a fase de concepção da Pnater como técnico de campo, em escritório local da Emater-MG, com rotinas de tal forma definidas que o fizeram oscilar na resposta à questão sobre se a Pnater trouxe, ou não, mudanças para o corpo técnico da Extensão Rural ... “A arena principal pro técnico está na questão salarial, que na maioria das vezes se frustra (...) no conjunto geral mudou bastante, pelos convênios direcionados pelo Dater (...) chegaram contratos novos com o MDA” (Participante nº 15, março/2022), contribuiu mais sobre o tema da finalidade da Pnater nas fases em que se reporta à tradução da importância da constituição da Anater para os parlamentares no Congresso Nacional – quando estava como assessor parlamentar de um deputado federal – e para entender a quadra atual, quando exerce cargo de diretoria da Anater sintonizando as Chamadas de Ater com os interesses e orientações do Governo Bolsonaro, por exemplo, na aceleração do processo de titulação das áreas de reforma agrária.

[sobre as principais ações; os programas e as prioridades da Anater – as Chamadas que estão em execução nesse momento?] (...) As primeiras Chamadas de 2021 foram para a consolidação dos Assentamentos (Os recém titulados ou em fase de titulação, preparando para a política de titulação das

terras (...) inclusive com os serviços de georeferenciamento; elaboração do CAR por Lotes – chamamos de programa Produzir Brasil, iniciando pelo Centro Oeste, Norte e agora no Nordeste – Outro programa é o Brasil mais cooperativo – para apoiar as compras institucionais, iniciando por entender qual é o foco central do “Não comprar”; Também lançou a Chamada Terra Brasil para apoiar o Crédito Fundiário... o Fundo para compra de terras de Reforma Agrária deve ter quase 1 bilhão de reais e você não tem essa compra acontecendo ... foi lançado em MG, TO, MS, PE... então estamos focando a ATER para realizar os Programas de Governo... também lançou uma Chamada de orgânicos, para trabalhar com as OCS's... que finalizou o contrato [em fevereiro de 2022] (Participante nº 15, março/2022).

O Participante nº 15 com o aporte de informações sobre a recente orientação para as Chamadas de Ater vê com naturalidade que não seja uma prioridade do governo realizar novas Conferências, ou manter os Conselhos participativos, “no Brasil você tem uma eleição a cada quatro anos para Presidente, e aí muda tudo” (Participante nº 15, março/2022) assumindo também que se perdeu a ideia da Anater como uma agência autônoma, pela forma como ela foi criada, sem um orçamento próprio. ‘A Agência responde à política que é decidida lá no MAPA, que é quem assina o contrato de gestão’ \_ conclui o Participante nº 15.

O Participante nº 16, retrospectivamente, vê na criação da Anater uma solução do ponto de vista jurídico, para ajustar o marco regulatório legal no sentido de dar agilidade e segurança à contratação dos serviços de Ater; porém, a coalizão de forças que a instituiu introduziu um “grave problema pedagógico e metodológico quando a diretoria de difusão de tecnologias da Embrapa se apresenta para o mesmo fim na Anater, algo anacrônico, ultrapassado por toda a discussão do que é a Extensão Rural” (Participante nº 16, março/2022). O Participante nº 14 externou a mesma leitura, acrescentando o fato de que a recíproca não é verdadeira: não há um cargo da Extensão Rural a exercer influência sobre os rumos da Pesquisa na Embrapa.

Trata-se do debate sobre a finalidade dos serviços da Extensão Rural realizado em uma esfera de concepção que os formuladores da Pnater haviam dado por um assunto superado e cuja brecha para este retrocesso, se não abismo, interpretando a contribuição do Participante nº 16, foi dada na fase entre 2009/2010 quando se discutiu e se aprovou a Lei de Ater no Congresso Nacional – ao frisar que a Lei foi importante, mas que teve um custo muito alto para a concepção inicial.

(...) eu fiquei três anos na Associação dos servidores dos extensionistas daqui, [Emater RS] e por isso eu participava das reuniões da Faser (...) e nós tínhamos reuniões com (...) o MDA, (...) Embora eu entenda o argumento [de que era preciso] avançar com as articulações com o Congresso, mas eu entendo que de fato ali houve uma erosão dos princípios agroecológicos, na tradução do que foram os Seminários regionais e do que foram os debates e do que foi toda

a construção em relação à lei. (...) Sem desmerecer, porque a Lei foi importante, avançou e etc... mas se perdeu muito dessa concepção (Participante nº 16, março/2022).

Visualizadas as abordagens teóricas sobre o desenvolvimento e as contribuições dos participantes da pesquisa sobre as finalidades ressaltadas e os contextos entrelaçados à Extensão Rural em diferentes estados e regiões do Brasil, e como estes fatores se relacionam com as realidades da agricultura familiar e do amplo contexto rural, o que se apresenta é um leque de possibilidades e de interesses para intervir sobre a realidade dos públicos assistidos; notando-se a permanência de lógicas antagônicas no que se refere ao sentido do fluxo do planejamento, entre o pensar em conjunto e a partir das demandas do público – conforme preconiza a Pnater – e o que é formulado à parte, na perspectiva de gestores e/ou financiadores da Ater, atentos aos interesses de setores econômicos e/ou à necessidade de correção de imperfeições do mercado.

Nesta sequência de falas aportada pelos Participantes, a Ater e os interesses pela intervenção na realidade aparecem em uma escala diferenciada daquela em que o personagem concebido por Bordenave (1972) utiliza para retratar suas condições de trabalho e rotina de afazeres – ao dialogar com a frustração frente aos resultados da Extensão Rural na América Latina, no Quadro 06 da Tese. – Entre apoiar a resistência da agricultura familiar, envolver a juventude, gerar confiança interinstitucional, corrigir imperfeições de mercado e facilitar acesso a tecnologias, assegurar melhores condições corporativas de trabalho, entre outros tópicos identificados nas falas dos participantes da pesquisa, ressalta-se a discrepância entre significados que possam ser atribuídos a uma Política nacional de Ater.

Segue, porém, em aberto o desafio de elucidar o processo de construção do obstáculo à Pnater, seja na dimensão estrutural, nos termos impostos pelo sistema político constituído no Estado brasileiro; seja na dimensão conjuntural, expressa na dinâmica correlação de forças entre atores políticos, no amplo sistema que confere à Pnater o *status* de um *subsistema* a operar entre diferentes setores da socioeconomia nacional.

Ao longo dessa exposição introdutória ao tópico, o que subliminarmente esteve em foco foi a premissa de Weible *et al* (2019) a respeito de reunir condições, ou informações, necessárias e suficientes para a aplicação da abordagem da *Advocacy Coalition Framework*, como coalizões de causas que se materializam pela descrição e observação de cinco atributos que, como visto no Capítulo 2, precisam ser bem caracterizados quais sejam: os atores políticos, as crenças compartilhadas, a coordenação, os recursos e a estabilidade nas coalizões de causas, ou de interesses.

As etapas seguidas por esta pesquisa permitiram dialogar com essa condicionalidade, sendo importante recuperar o que foi registrado no texto do Projeto da Qualificação apresentado e defendido em novembro de 2021, mobilizando-se sobretudo as Figuras e Quadros gerados para melhor ilustrar a conclusão deste subtópico, antes de trazer à luz as contribuições partilhadas como ‘os aprendizados’ legados pelo processo Pnater aos Participantes/ informantes da pesquisa.

O olhar aos atores políticos, como um dos atributos na evolução da coalizão de causas, no caso da Pnater e no histórico da Extensão Rural, poderia atrair atenção à figura do Nelson Rockefeller à frente da Associação Internacional Americana, um interlocutor filantrópico norte americano, “em diálogo com as elites nacionais que em meados dos anos 1940 estavam preocupadas com a educação rural, com o desempenho econômico no cenário internacional e com a necessidade de conter a migração rural para as zonas urbanas” (FONSECA, 1985, p. 54).

Fonseca (1985) porém, ajuda a compreender que tal olhar seria insuficiente, quando se refere à institucionalização do ensino agrônômico no Brasil, no mesmo ano em que fora instituído o Serviço de Proteção aos Índios e de Localização dos Trabalhadores Nacionais – respectivamente os Decretos 8.319 e 8.072, ambos de 1910 – somando voz com outros autores que verificam haver raízes da pesquisa agropecuária, do ensino e da Extensão Rural, decorrentes dos interesses e das ações de um conjunto de atores políticos ligados às elites econômicas e as suas ações na gestão governamental desde os primórdios do País independente.

Admite-se ainda um encontro entre os caminhos que Mendonça (1998) apresenta em sua obra *Agronomia e poder no Brasil* e o que Ramos (2006) traça com seu *O poder de domar do fraco*, obras com denso potencial para esclarecer questões sobre o papel das elites nos regimes políticos, ao exemplo do enfoque que Lecuyer (2018) traz aos “regimes parciais de compromisso estatal, que ocorrem em paralelo à gestão patronal e assistencialista” (LECUYER, 2018, p. 62)<sup>35</sup>, no tratamento às trajetórias de institucionalização da Ater, no Brasil e no México, ambas influenciadas pela chamada revolução verde que fora difundida nos dois Países pela Fundação Rockefeller.

Enquanto Mendonça (1998) imerge numa busca documental sobre o ensino técnico agrícola em solo brasileiro, amparada pelos setores de registros e protocolos da Escola Superior

---

<sup>35</sup> A autora, que se vale de outras perspectivas e abordagens para a análise de políticas públicas, se refere às dificuldades nos estudos de políticas realizadas em longos contextos de transição e sinaliza que o conceito de regimes parciais é um recurso de interesse pois evidencia a diversidade de espaços de negociação que se justapõem no momento de transições que são de fato plurais. (...) [podendo auxiliar a] compreender as mudanças ao longo do tempo (...) [facilitando] observar os fenômenos de continuidade (LECUYER, 2018, p. 67). O trabalho não aplicou esse recurso de análise para transições de regimes políticos.

de Agricultura Luiz de Queiroz - fundada em 1901 - e da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - em sua origem, Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, foco do Decreto 8.319/1910 - para tratar das relações de poder e suas nuances atinentes ao pensamento e à ação agronômicas; Ramos (2006) se debruça sobre relatórios de inspetores do Serviço do Povoamento do Solo Nacional, no intuito de reconhecer padrões de “procedimentos operados por atores de uma agência de Estado (...) como uma faceta do processo de formação da autoridade federal, em matéria de imigração” (RAMOS, 2006, p. 28).

Ramos (2006) *apud* Gollo (2015) permite inferir a similaridade entre os serviços dos agentes de imigração e os serviços do extensionista rural, seja no provimento de insumos, no planejamento de obras de infraestrutura, ou no destino da produção para as compras públicas; sobretudo ao registrar o tratamento diferenciado dirigido a subsidiados, espontâneos, indesejáveis e nacionais em um pertinente diálogo, tanto com Santos B. (2007) no tratar de um pensamento abissal a dividir os mundos, quanto com os processos de desenvolvimento na intencionalidade de tais atores políticos.

Os mediadores que são referenciados pelos participantes/ informantes da pesquisa são como ícones oriundos dessas diversas escolas e trajetórias institucionais, ora permeadas por novos paradigmas ou questionamentos globais – tipo a Eco 92 – ora intransigentes e convictos de saber fazer melhorias e progressos de forma mais consistente do que fazem os agricultores em seu senso comum – o que justificaria o alegado mérito da difusão das tecnologias.

Percebe-se então que o atributo Atores políticos encontra no texto subsídios necessários e suficientes para que se possa verificar sua evolução ao longo do tempo desde a concepção da Pnater e que a Figura 01, com o conjunto de mediadores referenciados, compõe bem a ilustração a este componente das coalizões e seus respectivos núcleos.

O atributo crenças compartilhadas pode ser melhor percebido a partir do trabalho de Grisa (2012), no trecho em que trata da evolução das políticas públicas dirigidas inicialmente à pequena produção nos anos 1960, até a consolidação da noção da agricultura familiar, nos anos 1990, distinguindo as crenças expressas na Ater, pela “institucionalização de dois referenciais: o da modernização da agricultura e o do alívio da pobreza rural” (GRISA, 2012, p. 104).

Analisando esses referenciais e considerando ser um ponto pacífico que o aumento da produtividade e a obtenção de melhores rendimentos materiais e financeiros, por unidade de trabalho desprendida, ainda hoje é a crença que mais se emprega em nome da Ater, intui-se que o dinheiro, tanto nas iniciativas de convencimento aos agricultores para a adoção de técnicas contemporâneas, quanto nas argumentações junto a agentes de governo e legisladores sobre a

oferta de serviços públicos da Extensão Rural, merece receber um olhar mais atento neste tópico.

Santos M. (2006), em Santos M. *et al* (2006), aporta uma sólida referência da geografia humana para apoiar a reflexão sobre essa crença compartilhada, como uma tradução direta dos motivos pelos quais essa política pública pode e deveria ser acionada para proporcionar melhor produtividade e renda como resultados centrais de um serviço público. O autor, que apresenta o artigo ‘O dinheiro e o território’ como um ensaio de método para problematizar uma das dimensões do estudo sobre os territórios, nos auxilia a definir o que é o território – este elemento que tem sido identificado como uma das polêmicas dimensões de torque à Políticas de Ater – e o que é o dinheiro, elemento facilmente identificado como principal crença mobilizadora contemporânea.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. (...) O dinheiro aparece em decorrência de uma vida econômica tornada complexa, quando o simples escambo já não basta e, ao longo do tempo, acaba se impondo como um equivalente geral de todas as coisas que existem e são, ou serão, ou poderão ser, objeto de comércio. O dinheiro pretende ser a medida do valor que é, desse modo, atribuído ao trabalho e aos seus resultados (SANTOS M., 2006, p. 14).

Assim como se reconheceu as contribuições sobre a noção do desenvolvimento rural em Schneider (2010) e Delgado (2010), complementados por Favareto (2007) ao refletir sobre a metamorfose dos espaços urbano-rurais a configurar novas ruralidades, parece haver uma promessa de compreensão facilitada na relação entre a ‘ditadura do dinheiro’ e a ‘desregulação de territórios’ que Santos M. (2006) de forma densa, em poucas páginas, oferece aos leitores com uma provocação à aproximação entre os trabalhos de geógrafos e de cientistas políticos. “Porque uma ciência política que não se funde no funcionamento e na dinâmica do território pode, dificilmente, oferecer uma contribuição empírica à solução dos problemas nacionais” (SANTOS M., 2006, p. 20).

Mas nem tudo é consenso em torno do atributo crença compartilhada. Na primeira fase da Pnater os gestores alocados no MDA irmanavam-se na crença sobre a necessidade de reinstaurar um sistema e uma coordenação nacional para a Ater, tal crença fragmentou-se pelo caminho acima visualizado, sobretudo quando fora diluída pela apresentação de seu conteúdo ao Congresso nacional, alcançando a institucionalização dos documentos Pnater e Pronater em

Lei, vigente e regulamentada, porém com seus princípios solenemente incompreendidos, se não sabotados, por expressiva parcela dos atores políticos que deles não partilham enquanto crenças.

Com essas leituras, o atributo crenças compartilhadas aparece como um ponto nebuloso na mudança das coalizões que atuaram pró concepção, implementação e desmonte da Pnater; pois, quando uma simples e regular troca de gestor presidencial faz abandonar diagnósticos e entendimentos coletivamente consolidados em longas trajetórias de reflexão sobre a atuação profissional, para não falar no abandono à orientação constitucional – que seria a mais forte das balizas institucionais – necessita-se de uma releitura muito cautelosa aos termos já reunidos e expressos nessa pesquisa para contemplar este componente na análise pela *ACF*.

Para iniciar o tratamento ao terceiro atributo identificado por Weible *et al* (2019) como indicador nos processos de coalizões, cumpre perceber que a Coordenação da Pnater se modificou ao longo do tempo. A Coordenação na fase inicial, que em 2003 resgatou o Dater do ostracismo em que este se encontrava no Ministério da Agricultura atuou como herdeira direta, ativa e determinada pelos diagnósticos e contribuições do movimento Repensar a Extensão Rural – dos anos 1980 – cujas propostas foram ratificadas pelos debates e textos gerados pelo Seminário e Workshop de 1997, que conclamaram por uma nova assistência técnica e Extensão Rural centrada na agricultura familiar.

O que a contribuição dos participantes/informantes da pesquisa ajuda a perceber é que havia diferentes níveis, ou escalas, de coordenação desde uma interação interministerial, que também se expressava no espaço de concertação aos interesses contraditórios representados no Condraf, mas cujo centro de comando era operado pela equipe de Coordenação do Dater, sob tensão e relacionamento direto com os outros setores da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), e idem da SAF com as outras Secretarias do mesmo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

A imagem que o MDA proporcionava era de um variegado de ideias e de propostas de ações, inovadoras pelo acolhimento a públicos e a pleitos em nome de quem não se costumava atuar diretamente na esplanada; mesmo que em um dos Ministérios pior estruturados – com menos de uma centena de funcionários para todo o País – valendo-se de estratégias como a contratação temporária de consultores, via agências de cooperação internacional, fragilizando-se frente aos órgãos de controle – e seus atores do Estado tecnocrático – que atuavam com extrema agilidade para avisar e punir tudo o que não poderia ser feito.

A impressão que aflora é de que o Projeto democratizante Dagnino (2004), Delgado (2010) estava operando dentro das margens políticas conquistadas por um resultado eleitoral, e

não se percebia como utópico, como sem lugar, na estrutura social conservadora de um estado com profundos compromissos com a inalteração de suas relações de poder. Os órgãos de controle do uso dos recursos públicos, como a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA)<sup>36</sup> interna ao MDA, ou o Tribunal de Contas da União (TCU), não tardaram a crivar de interpelações os agentes que exerciam as funções de coordenação no Dater – na execução do Pronater – e também no Incra, que simultaneamente coordenava o programa de Ates.

Com a regulamentação da Lei de Ater em 2010 foi desenvolvido o Sistema Informatizado de Ater (Siater) onde as empresas e organizações de Ater, uma vez credenciadas em seus estados, tiveram que se cadastrar para poder participar das Chamadas Públicas, um mecanismo que preencheu o chamado novo marco legal para, de forma mais segura, operar o repasse de recursos públicos para as prestadoras de natureza jurídica não estatal.

A necessidade de atuar por novas interfaces de relações político administrativas parece constituir uma das marcas que caracterizaram a gestão e a coordenação dos trabalhos de Ater no âmbito do extinto MDA; quase sempre em diálogo com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural – sustentável – e de Agricultura familiar.

Paralelamente, conforme se visualizou na sequência de contribuições dos participantes/informantes da pesquisa, a Asbraer exerceu atuação na linha de uma *eminência parda*, ao se investir de uma autoridade não formal para o exercício de sua influência no Dater e no Condraf; aceita pela SAF/MDA, em função da sua representação vinculada aos governos estaduais, mas que refletia a força do núcleo do estado tecnocrático, com um certo saudosismo do período glorioso de uma Ater estatal forte, sentindo-se superior às construções participativas ao ponto de elaborar um ‘anexo 3’ para o texto da 1ª Cnater, não coerente às propostas aprovadas nem aos demais documentos gerados pela Conferência. Tal componente do produto final da 1ª Cnater foi o documento utilizado como diretriz para a formulação inicial da proposta de uma nova entidade nacional, de início visualizada como o novo centro de formulação e de coordenação da Pnater.

De forma embasada por estudos sobre as fontes orçamentárias nas diferentes instâncias de governo, um núcleo político abrigado na Asbraer concebeu e articulou junto ao Ministério da Agricultura e ao Congresso nacional a proposta original do que veio a ser a Anater, inclusive

---

<sup>36</sup> A figura da SPOA (Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração) era acionada frequentemente nos diálogos dos gestores do DATER/SAF/MDA com as prestadoras de serviços de ATER nos argumentos sobre o que poderia e o que não poderia ser contemplado nos termos dos contratos celebrados. Em conjunto ao Tribunal de Contas da União (TCU), no ambiente de regulação da ação público administrativa, essa subsecretaria compôs o quadro de atores políticos com influência sobre a coordenação do subsistema.

acendendo ao pleito de inserir médios agricultores – entenda-se propriedades acima de quatro módulos fiscais – para atendimento pela Anater, para valerem-se do mesmo volume de recursos que jamais chegou a ser suficiente para a universalização dos serviços à agricultura familiar.

Embora tenha sido instituída em 2013/2014, apenas em 2016 a Anater veio a assinar o contrato de gestão com o extinto MDA, assumindo a função de gerir o sistema de contratação de serviços de Ater, vivenciado o contexto de aprofundamento da ruptura institucional decorrente do golpe parlamentar, midiático e jurídico consumado em 2016. Até então, a Agência seguia se estruturando frente às demandas apresentadas pela coordenação dos gestores do MDA e, posteriormente, da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (Sead). Entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022 respondeu aos comandos do MAPA para o lançamento de novas Chamadas públicas de Ater.

A Coordenação do subsistema Pnater foi sendo esvaziada até alcançar o grau máximo de desmantelamento, no início do Governo Bolsonaro, quando o Dater/SAF foi reinstituído ao MAPA, tendo seu nome reduzido a ‘Departamento de Desenvolvimento Comunitário’ pelo Decreto 10.253/2020, numa ação de desmonte expressa em seus termos de troca de arena, e de conotação ativa e simbólica. (JORDAN, BAUER, *and* GREEN-PEDERSEN, 2013); (SABOURIN *et al*, 2020).

O atributo Recursos, sob a perspectiva de Weible *et al* (2019), se refere aos mecanismos e à capacidade dos atores políticos, em seus núcleos de participação, influenciarem nos processos políticos, podendo ser compreendido como “estrutura, dinheiro, informações, apoio público ou capacidade de formar opinião” (WEIBLE *et al*, 2019, p. 13); o que implica, de início, perceber que este atributo em muito transcende ao aspecto monetário, ou financeiro, conforme poder-se-ia interpretar pela leitura linear ao termo.

Nestes termos consolidou-se no processo da pesquisa a interpretação de que o próprio subsistema é um recurso disputado pelas coalizões de causas; uma vez instituído, normatizado, atuante a expressar os valores e as crenças que estão relacionadas a si e a sua trajetória de constituição. Com seus núcleos, fóruns e arenas o subsistema integraria e estaria em interação com um conjunto de recursos em si e de outros sistemas que atuam para influenciar, viabilizar e promover às ações da Ater, em seus múltiplos objetivos.

E nesse contexto emergem as questões sobre quais seriam os elementos concretos, em termos de universos de público e de agentes de Ater, interagindo por quais recursos institucionais, por meio de quais condicionantes administrativos, operando de forma articulada

e/ou em reação a quais outros subsistemas, que inspiram a ideia da política como uma imagem social a qual este trabalho pretende ajudar a visualizar.

Nesse sentido o Subsistema Pnater é ilustrado pela figura 14, a seguir, tendo um centro de coordenação nas siglas da Anater, da Embrapa, do MAPA e do Incra e incluindo as Secretarias estaduais e municipais de agricultura. Os agentes executores e os distintos públicos assistidos – sinalizados em sua escala de grandeza quantitativa – se encontram posicionados nos vértices dessa representação de subsistema; com suas organizações intermediárias, e os subsistemas com que estabelecem interfaces, compondo a íntegra da Figura que a seguir é apresentada.

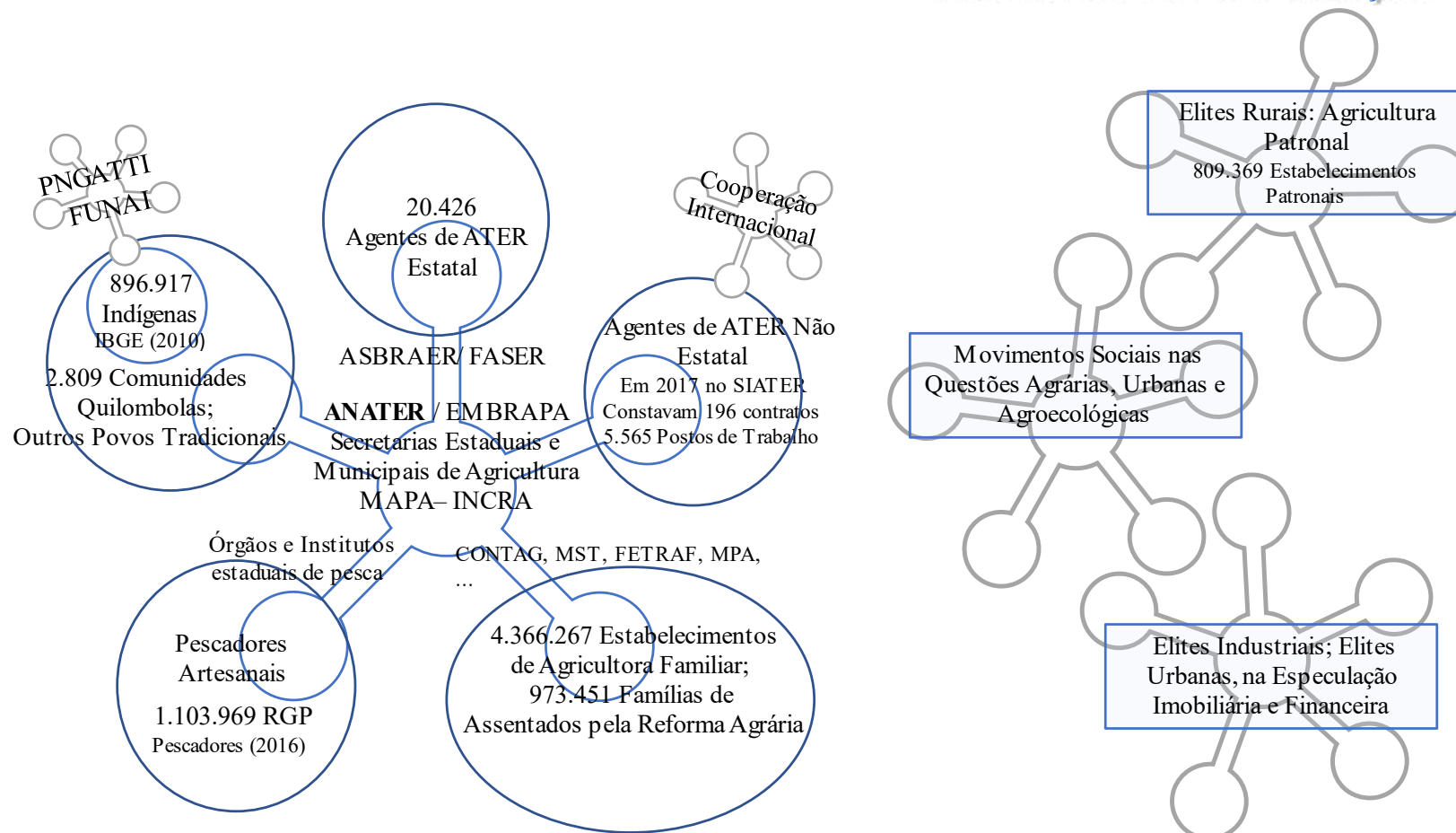
A vinculação entre o aporte de recursos financeiros federais e a adesão à Pnater entre os anos 2003/2016, assim como foi reportado sobre as edições do Programa de Microbacias Hidrográficas financiadas pelo Banco Mundial, em décadas de interação com distintas unidades federativas no País, informam sobre os mecanismos de influência exercidos pelos financiadores a favor da adoção de um enfoque sistêmico e participativo na abordagem metodológica da Ater contemporânea, numa concreta realização de ajustes entre referenciais global e setoriais.

Note-se que o subsistema Pnater é simbolizado graficamente por uma estrela de cinco pontas, que interage com outros subsistemas, cujas estruturas, populações, aparato estatal instituído, acesso a informações, apoio público e capacidade de influenciar na formação da opinião pública, constituem fatores tão importantes quanto o montante orçamentário, crédito, renda, impostos e valor de produção econômica que seus componentes anualmente mobilizam.

A interação entre o referencial global e o setorial, no contexto das ruralidades brasileiras, também ganhou expressão com a adoção do termo sustentável por uma expressiva parcela dos Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural que, apesar de relevantes, não aparecem registrados no esboço original para evitar um exagero de informações na imagem. Via de regra é aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável que as organizações, ou empresas de Ater, devem se dirigir para realizar o seu cadastro e manter sua habilitação em prestar serviços pela Pnater.

Figura 14 – Um Esboço do Subsistema Pnater articulado a seus Subsistemas de interação.

## Subsistema Política Nacional de ATER – Subsistemas de interação



Fontes: elaboração Própria, 2022. Dados Quantitativos Retirados de SIATER (2017) e de *sites* acessados dia 20/09/2022, além de Documentos do IBGE e do MAPA.

Nesse contexto a Figura 14<sup>37</sup> esboça uma imagem parcial do Subsistema de Ater, refletindo suas potencialidades e interações com outros subsistemas, tanto na perspectiva macro, como na mais setorial, ao exemplo da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (Pngatti) – que orienta o que deve ser um Programa respeitoso às diferenças culturais existentes entre e dentre o público indígena, inserido como público da Pnater – assim como na referência a um subsistema de cooperação internacional, esquematicamente vinculado aos agentes de Ater não estatais, mas que também opera com os agentes estatais, conforme prática de diferentes agências da Organização das Nações Unidas (FAO, Pnud, Cepal) e dos Bancos de apoio ao desenvolvimento: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, entre outras organizações que financiam Programas que sejam executados por agentes de Ater<sup>38</sup>.

A Figura 14, ao apresentar os quantitativos populacionais para os diferentes públicos e efetivos de Agentes de Ater, com base nas informações oficiais, em seus números mais recentes, auxilia a constatar o que seria a proposta de atender de forma universal ao público da Pnater, uma perspectiva que marcou a concepção original da Política e, também, o seu tratamento como uma proposição utópica, em trabalhos como os que Diesel, Dias e Neumann (2015) e Bergamasco (2022) ofereceram para uma análise acadêmica sobre o subsistema.

Resta, por fim, tratar do atributo Estabilidade em uma política pública, tema que remete às dimensões de tempo e ao binômio mudança-permanência, constituindo uma chave na análise que necessita ser aplicada de forma articulada aos demais atributos apresentados, no sentido de verificar a intensidade das coalizões, conforme a terminologia adotada por Weible *et al* (2019).

---

<sup>37</sup> Legendas e referências atinentes à Figura 14

Agentes de ATER - Técnicos de campo + Servidores administrativos nas empresas estaduais de ATER (2017) <http://www.asbraer.org.br/index.php/ind-23>  
 População Indígena em área rural, segundo o Censo Demográfico de 2010, IBGE. <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/povos-indigenas/o-brasil-indigena-ibge-1>  
 Número de Famílias em Projetos de Assentamento do INCRA em 2020 <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/a-politica>  
 Número de Comunidades Quilombolas reconhecidas pela Fundação Palmares em 2021 <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/tabela-crq-completa-certificadas-22-04-2021.pdf>  
 Número de Estabelecimentos Patronais e da Agricultura Familiar [IBGE, Censo Agropecuário 2017; Oliveira \(2020\)](#)  
 Número de Pescadores Artesanais com Registro Geral de Atividade de Pesca  
 MAPA, BRASIL, Resumo de ações de aquicultura e pesca, Coordenação de Pesca e Aquicultura, Brasília-DF, 2016

<sup>38</sup> Várias Unidades Federativas do Brasil (SC, RJ, SP, CE, entre outras) captaram recursos para a promoção de ações orientadas ao desenvolvimento rural sustentável em microbacias hidrográficas, tendo como fontes financiadoras, entre outras organizações, o Banco Mundial e o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), por sua sigla em inglês.

Antes de fazê-lo, porém, é possível constatar que a pesquisa proporcionou encontrar um arranjo, ou uma coalizão, de forças adversas à Pnater constituído na expressão dos sistemas técnico administrativo, político e agrário do Brasil, onde a estrutura da posse e da concentração de terras, poder e riqueza pode ser entendida como uma ideia historicamente institucionalizada na economia e na representação política nacionais.

Para encontrar umnexo entre essa expressão cognitiva e a estabilidade secular de uma coalizão dominante, tornou-se necessário admitir a existência de um ator político coletivo, de fôlego, ao exemplo de “elites rurais”, “elites urbanas”, “elites financeiras”, com seus ativos cambiantes entre si e frente às quais os interesses opostos invisibilizados – que jamais poderiam ser tratados como inexistentes – se apresentam em contraposição, na forma de “coalizões minoritárias” (WEIBLE *et al*, 2019, p. 15), que é como a Coalizão pró Pnater pode ser melhor entendida e designada.

A estabilidade desta coalizão de causas pró Pnater foi posta à prova ao longo das várias fases identificadas por este trabalho e que somam praticamente vinte anos, desde sua concepção em 2003/2004. Para verificar as variantes de permanência ou mudança ao longo desse tempo fez-se um ensaio reflexivo sobre a evolução dos Princípios institucionalizados com a Pnater, desde seus documentos originais, passando pela Lei de Ater, em 2010 e pelas modificações efetivadas nas demais fases da política; conjugando-se a leitura dos registros das falas dos Participantes/ informantes com as contribuições de Weible *et al* (2019), onde o trabalho se inspira para a utilização de *status* como: mantido, alterado, questionado, atendido ou não atendido, abandonado, interrompido, ou preservado, o estudo permitiu verificar a dinâmica das coalizões ao longo das mudanças efetivadas na Pnater.

A aplicação de tal referencial revelou a importância de se realizar um ensaio reflexivo sobre o atributo estabilidade em torno dos princípios da Pnater – a seguir apresentado no Quadro 09 – no contexto das coalizões que envidaram a dinâmica dessa política pública.

Quadro 09 – Ensaio reflexivo sobre Estabilidade dos Princípios, por fase da Pnater.

Princípios da Pnater	2003/2004	2004/2009	2009/2010	2010/2016	2016/2022
Atendimento Exclusivo à agricultura familiar, a assentados pela reforma agrária e a povos tradicionais	<p>Os Princípios da Pnater expressam as ideias centrais que foram debatidas e institucionalizadas na versão dos documentos básicos, trabalhados nas Oficinas de Nivelamento Conceitual para formação de multiplicadores e na orientação para constituição dos Programas Estaduais de Ater, com ampla mobilização dos atores sociais e políticos nesta Fase de concepção.</p> <p>Embora constasse no texto da Pnater a ideia de SSAN não estava inserida entre os seus Princípios originais.</p>	Incra/Ates e Dater via convênios <b>MANTIDO</b>	Ates questionada; Público <b>MANTIDO</b>	Ates Interrompida; Público <b>MANTIDO</b>	Público <b>Questionado;</b> Incluiu Médios Produtores
Promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável		Referencial <b>MANTIDO</b>	Referencial <b>MANTIDO</b>	Referencial <b>MANTIDO</b>	Referencial <b>MANTIDO</b>
Abordagens multi e interdisciplinar com base na agroecologia		Orientações contempladas <b>MANTIDO</b>	Agroecologia Questionada; Princípio ALTERADO Na Lei de Ater	Lançadas Chamadas que contemplam a Agroecologia e outras que atendem por Setores: café leite; fumo	Em parte, mantido; em parte <b>INVERTIDO</b> para Fomentar Dependência Tecnológica; p/ atender políticas de desmonte
Adoção de enfoques metodológicos participativos		Referencial da org. contratada	Referencial da org. contratada	Referencial da org. contratada	Referencial da org. contratada
Democratizar as decisões; facilitar o processo de controle social		Referencial da org. contratada	Referencial da org. contratada	Referencial da org. contratada	Referencial da org. contratada <b>ABANDONADO</b>
Desenvolver processos educativos permanentes e continuados		Contratações em ciclos anuais <b>NÃO ATENDIDO</b>	Interrupções na ATES & DATER <b>NÃO ATENDIDO</b>	Alguns Territórios tiveram Chamadas Sucessivas; <b>ATENDIDOS</b> por maior prazo	Construtivismo questionado; abordagem <b>INTERROMPIDA</b>
Contribuir para a promoção da Segurança e da Soberania Alimentar e Nutricional (SSAN)		Não constava nos Princípios na Pnater versão de 2004	Inserida no Art. 3º da Lei de Ater <b>ATENDIDA</b> na dedicação ao PAA e ao Pnae	Atendimento efetivado pelos agentes que se dedicam a Programas afins	Princípio questionado com a <b>Extinção</b> do Consea Nacional

Fonte: elaboração própria. (2022) – a partir dos dados coletados e das entrevistas realizadas.

Com o Quadro 09 se oferece uma aproximação sistematizada à análise sobre este atributo do subsistema, trazendo à reflexão uma necessidade de ajuste ao foco desta Pesquisa, uma vez que o ensaio demonstrou que foi a iniciativa da Pnater que tentou romper – diriam Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017): “pela segunda vez” – com a estabilidade de um subsistema construído e articulado para ser o que é, ou seja: para exercer um poder de recomendações técnicas verticalizadas; de realizar mediações com o sistema financeiro e com os setores de comércio, conferindo um papel técnico-administrativo-social a uma profissão, que conta com respaldos institucionais e também com as expectativas de seus públicos assistidos, de seus parceiros políticos e sociais, na rede de subsistemas que operam para promover um modelo consolidado, embora problemático, de agricultura.

Os Princípios da Pnater, que estiveram no centro das atividades de formação e de nivelamento conceitual dos agentes de Ater nas etapas de consolidação da Política, atuaram como uma espécie de porta de entrada às pretensões de incidir sobre os processos de dinamização econômica e reencontro cultural com uma ruralidade contemporânea a partir de uma perspectiva inclusiva que, gradativamente, foi sendo abandonada, quando não, vedada; ou mantida como noção a ser erodida pelo vínculo a um sistema de práticas expressamente contrárias aos preceitos teóricos da ideia que se pretendia institucionalizar.

Admitindo-se que este conjunto de princípios consegue traduzir as ideias que se pretendia institucionalizar com a Pnater, mostra-se importante verificar em que medida essas propostas se confrontavam às crenças profundas dos agentes promotores da Ater hegemônica, confiantes nas ideias de difusão de tecnologias para a modernização da agricultura e para alívio da pobreza rural (GRISA, 2012); na ampliação da oferta do crédito rural para potencializar as forças produtivas imersas nas relações de mercado, pela dinamização do comércio de insumos agropecuários; vendas de máquinas e equipamentos aplicadas às monoculturas em larga escala.

Pelo conjunto das contribuições reunidas, foi possível perceber que desde o início existia a ciência de que a Pnater trazia entre suas finalidades a pretensão de apoiar a resistência da agricultura familiar, ampliada por um conjunto sociocultural historicamente marginalizado no acesso às políticas públicas, no cotidiano de suas lutas pelo direito à existência. A utilização do *Status* de ‘referencial mantido’ ao Princípio de agir para promover o desenvolvimento rural sustentável é emblemático por traduzir tanto o que não se compreende do conceito, quanto o que é o processo de erosão de conceitos e o abismo a que são relegadas as questões da pluralidade étnico cultural.

O exercício verificou a dinâmica de modificação/ permanência no *Status* dos Princípios da Pnater, ao longo das mudanças efetivadas na Política. Os Princípios que seguiram com o *Status* de ‘referencial da organização contratada’, se relacionam aos procedimentos das Chamadas Públicas que respeitam o conteúdo apresentado pelos Projetos e Planos de Trabalho elaborados pelas organizações, ou empresas, de Ater que concorrerem às oportunidades que são abertas. No âmbito das empresas estatais, desde 2016 estas foram dispensadas de submeterem-se às Chamadas Públicas de Ater, contando com a preferência para a contratação e execução dos serviços, nos termos formulados pela Anater.

Quando no capítulo anterior, reconheceu-se o Dater/SAF/MDA como fórum de coordenação da Pnater, verificou-se a sua fragmentação pelas dimensões temática, política, administrativa e operacional, interacionadas por um pequeno núcleo de gestão e comunicação de política pública; visualizou-se então, um conjunto de núcleos de crenças, articulados por um núcleo político, numa coalizão que ruiu abrindo flancos para retrocessos que seriam inimagináveis na virada de Século XX ao XXI.

A abordagem pela *ACF* se propõe a instrumentalizar a captação desses elementos na análise das políticas públicas. Resta compreender quais teriam sido as motivações e as coalizões que saíram vitoriosas entre os interesses que interagiram pela Pnater. Que lições este processo deixou para seus protagonistas e mediadores sobre as políticas públicas?

### 4.3 Os aprendizados

Estou aqui para soar o alarme: o mundo precisa acordar. (...) Enfrentamos a maior escalada de crises em nossas vidas. (...) desigualdades gritantes. (...) Crise climática (...) onda de desconfiança e desinformação (...) as sociedades, e os direitos humanos (...) a ciência [estão] sob ataque (...) passamos no teste de ciências. Mas estamos tirando a pior nota em Ética<sup>39</sup>. (GUTERRES, 2021)

É gritante a consonância entre os discursos realizados pelo Secretário-Geral António Guterres na abertura às 76<sup>a</sup> e 77<sup>a</sup> sessões da Assembleia Geral da ONU (2021 e 2022) e a conclamação por uma nova cultura política, que Santos B (2006) traz entre os fundamentos a sua proposta por uma “ecologia de saberes, que precisa ser epistemologicamente construída” (SANTOS B., 2007, p. 93).

---

<sup>39</sup> Trechos iniciais do discurso do Secretário-geral da ONU, António Guterres, na abertura da 76<sup>a</sup> sessão da Assembleia Geral, em 21 de setembro de 2021 Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/145385-discurso-do-secretario-geral-da-onu-assembleia-geral-21-de-setembro-de-2021>

Mesmo ciente das limitações deste trabalho para cumprir com uma efetiva contribuição ao campo da ecologia de saberes, o estudo sobre a Pnater nos remete aos fundamentos sobre tais apelos, quando são observadas as contribuições dos participantes da Pesquisa e o que essas trazem em ressonância à necessidade de mudança paradigmática Santos B. (2006; 2007) – corroborada por Guterres (2021; 2022) – ao alertarem pela urgente “reavaliação das intervenções e relações concretas na sociedade e na natureza [a partir de] (...) sistemas de conhecimento (...) que garantam a maior participação possível dos grupos sociais [envolvidos na] intervenção” (SANTOS, B., 2007, p. 90).

A análise da Pnater pelas perspectivas das abordagens cognitivas, tanto no âmbito dos ajustes entre referenciais global-setorial, quanto no ressaltar atenção aos aprendizados adquiridos e partilhados pelos mediadores no subsistema de ação pública em foco, conduziram à percepção de relevância deste encontro entre leituras de mundo.

Visualizou-se no tópico anterior que os princípios que fundam a Pnater são plenamente consoantes ao que Santos B. (2007 e 2006) trata em sua obra como uma Gramática do tempo Santos B. (2006), – resenhada por Ramos, Lopes e Jácome (2018) – ao conclamar por uma transição paradigmática, contra o desperdício da experiência; para que de forma atenta às forças locais possa se refundar uma compreensão do direito, na perspectiva do respeito aos que lutam pela sobrevivência, pela ordem e pela dignidade em sociedades dominadas pela exclusão e pela opressão; relendo a geografia pelos mapas da regulação e da emancipação em redes no mundo metrópole a partir de uma epistemologia do Sul, libertada do jugo abissal do binômio apropriação/violência que impera no mundo colônia (SANTOS B., 2006; 2007).

A gramática do tempo: para uma nova cultura política (...) é uma convocação à visibilidade política dos povos do Sul, sua diversidade e construção do conhecimento dentro da resistência ao pensamento hegemônico do Norte global. Propõe a concepção e construção de um pensamento alternativo ao da modernidade clássica, e nesse sentido, as análises são focadas em articulações entre os espaços-tempo local, nacional e global (RAMOS, LOPES e JÁCOME, 2018, p. 569).

Refletir sobre a Pnater e sua trajetória potencializa a oportunidade de compreender o acúmulo que reside nos diagnósticos e nas orientações metodológicas que foram aproveitados nos processos de formulação das políticas para o desenvolvimento rural brasileiro entre o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000. Neste tópico, a partir das conclamações que se referem a um entendimento global sobre prioridades, serão reconhecidos os principais aprendizados adquiridos pelos participantes da pesquisa, no exercício de aplicação da abordagem de ACF à Pnater.

Para o Participante nº 01, que percebeu o Condraf como um espaço organizativo que foi importante para acolher as reivindicações dos povos e comunidades tradicionais, e que contribuiu com a identificação de um conjunto de representações sociais com distintas intenções e finalidades na coalizão pró Pnater, que à época se organizava em torno da convicção de ser importante apoiar à agricultura familiar – agregada aos povos e comunidades tradicionais e aos pescadores artesanais – contra os setores da socioeconomia que lhes negam o direito de existir com seus típicos modos de vida e cultura, a visão sobre os aprendizados surge de forma sucinta e pragmática.

Em sua leitura, a Presidente Dilma Rousseff havia entendido a demanda social para que fosse instituída uma Política de Agroecologia no País [a Pnapo], que lhe fora apresentada pela representação da Marcha das Margaridas<sup>40</sup> em 2012, como algo objetivo a ser atendido com a formulação de um “programa de governo que em tanto tempo gerasse, ou atendesse, um número definido de famílias de agricultores que fossem agroecológicas” (Participante nº 01, setembro/2021). Desta leitura, sintetiza o aprendizado que partilha...

A gente colocou o carro na frente dos bois; tentou abraçar o mundo de uma forma muito universalista e perdemos a oportunidade de alcançar uma meta, que fosse a de 200.000 unidades agroecológicas, conforme a Dilma entendeu que era a proposta da Pnapo. Perdemos a oportunidade. Pelo conceito de ter que chegar a uma totalidade (Participante nº 01, setembro/2021).

Para o Participante nº 02, que participou do Comitê de Ater do Condraf por ocasião do processo de elaboração da Chamada de Ater para a Agroecologia, em 2013, e que atuou mais diretamente na concepção da Pnapo, do que na da Pnater, quando teve oportunidade de interagir com representações de um Estado Tecnocrático, como um núcleo de crenças que também engloba uma parte dos protagonistas formuladores do crédito rural, e que percebeu que havia a preocupação em fazer com que as famílias mais pobres também tivessem acesso ao Crédito Pronaf, as contribuições e aprendizados surgem relacionadas a uma análise sobre os avanços e recuos em programas e instituições.

Analisa que houve uma transição gradativa, que antes da ascensão da extrema direita, ainda no Governo Dilma o campo progressista já vinha perdendo espaços para as coalizões de direita, a coalizão que estava governando foi perdendo a disputa política no plano nacional, mas que foram deixados legados importantes.

---

<sup>40</sup> Ação estratégica para apresentação das pautas dos movimentos sindical de trabalhadoras e trabalhadores rurais, do campo, da floresta e de seus apoiadores na cidade, articulado aos movimentos feministas, no culto à memória de Margarida Alves, uma liderança sindical assassinada em 1983, por defender o direito dos trabalhadores rurais no Estado da Paraíba.

[Foi possível construir Programas favoráveis como] O Ecoforte (...) um Programa inovador, articulado com pouco recurso do MDA, com Recursos do BNDES, se conseguiu um espaço, se avançou mais em 2014 com a Secretaria Geral da Presidência atuando (...) [foi na] deterioração das condições políticas que a política de Ater foi desmontada. Você vê, o Pronaf Continuou! (...) A Extinção do MDA é muito mais significativa do que a criação da Anater. (...) [Foi no] segundo governo Dilma, do meio para a frente, que esse cenário começou a ser desenhado (Participante nº 02, outubro/2021).

O Participante nº 03, que percebe haver distinções dentre os participantes do Núcleo de convicção do Estado tecnocrático, entre os apoiadores do Pronaf, com seu foco nas metas a serem alcançadas por plano Safra e os auditores das políticas públicas; identifica que no Núcleo do Estado tecnocrático também havia os que dialogavam com as representações dos povos e comunidades tradicionais, interagindo com as coalizões que atuavam para fortalecer a Ater estatal. Concentra a sua leitura sobre os aprendizados no âmbito da oportunidade de atuação pela Pnater ter sido prejudicada por preconceitos e condutas.

(...) marcou bastante [como] aprendizado é que poderíamos ter feito mais; fizemos, mas poderia ter feito mais, mais profundo, [o aprendizado] foi esse de juntar os ..., de ter maior ... acho que união, maior solidariedade entre a gente da Ater; no fundo a gente discutia, a gente construía, mas sempre havia um pouco aquele negócio dessa divisão entre a ater pública e Ater não governamental (...) mesmo a gente melhorando, mesmo não querendo ser, aquilo tolhia às nossas ações; limitava as nossas ações; limitava os nossos horizontes; (...) poderíamos ter avançado um pouco mais se a gente tivesse tido um pouco mais de maturidade; (...) e não se deter pela dúvida; (...) Todo mundo que participava ali tinha o mesmo propósito; a mesma ideia – claro que cada um dentro do que julgava ser o mais importante; normal! E o que nos aproximava ali era muito maior do que nos afastava e o que nos aproximava era muito mais do que tínhamos as vezes dentro de nossos próprios ambientes; acho que se a gente tivesse sido um pouco mais conjunto e mais aberto nesse ponto a gente poderia ter avançado mais; falo isso em relação aos processos que estão ocorrendo, eu percebo que o retrocesso que nos pegou e aí agora está cada um na sua, querendo sobreviver, estando mais distantes do que estávamos antes, e se as coisas mudarem e espero que mudem reconstruir isso pode ser muito mais rápido do que se a gente precisar construir tudo de novo; a gente poderia ter ganhado mais se a gente tivesse otimizado isso naquele primeiro momento; temos de limpar mesmo esse tipo de coisa por que é isso que o momento exige (Participante nº 03, outubro/2021).

Para o Participante nº 04, que entende ser a Ater uma necessidade da agricultura, do agricultor e não de um, ou de outro governo, ao mesmo passo em que compreende que ela tem um poder político muito forte, no sentido de potencializar a organização das pessoas e da

sociedade; e que participou diretamente dos debates para a formulação da Anater, no âmbito da Asbraer e depois pelas composições iniciais de sua diretoria, dizendo-se frustrado com a perda da condição de autonomia da Agência, seus aprendizados vão da leitura dos sistemas agrícolas aos desafios que estão postos para a continuidade na oferta de um serviço público de Ater.

(...) eu me lembro que quando eu cheguei na região dos Inhamuns-CE, nos anos 1980, o agricultor plantava na mesma cova o milho, o feijão e a mamona, a gente vindo da universidade, via as três culturas na mesma cova, [e dizia...] competição por nutrientes, baixa produtividade... e a solução técnica da universidade era separar os campos e eu fui lá com esse pacote na cabeça ... já agora nos anos 2010, no sul do estado cheguei na casa de um agricultor e vi uma diversidade de colheitas, uns oito produtos lá, para levar pro Iguatú e eu vi na mesma área vários cultivos plantados... e eu conversando com ele ... ele dizia 'eu não tenho muita terra, a terra é boa e eu faço de tudo aqui' ...é a lógica do preço que, com o plantio, a diversidade oferece aos agricultores ... a Universidade tinha que ter nos ensinado de forma diferente. (...) A agroecologia começou com aquela visão de evitar o uso de agrotóxicos e tal; mas ela tem uma visão e capacidade de resposta econômica e ambiental que precisa ser compreendida também, ela ajuda a reduzir os custos; além de responder ambiental, responde com preços diferentes e não me coloca com tanto risco. (...) [Porém] a (...) nova ater de hoje é a ater digital; não tem como se pensar em Ater hoje que não seja uma Ater digital. (...) Pense agora com as senhas do *wi-fi*. O Canal rural já leva a informação para dentro da casa dos agricultores... e a Extensão Rural hoje ela precisa estar presente no mundo digital. (...) Ainda tem gente fazendo debate se o extensionista deve atender a sessenta ou a cem agricultores; rapaz, se ele atender duzentos ainda está caro. Um extensionista hoje tem que chegar a centenas e centenas de agricultores; em um mesmo instante; no mesmo momento em que eu estou em uma visita presencial a um agricultor, isso tem que estar chegando a centenas e centenas de outros agricultores; isso requer uma nova metodologia, uma nova estratégia e um novo investimento para a ATER (Participante nº 04, outubro/ 2021).

A Participante nº 05, reconhece na cultura da Assistência Técnica a permanência de desafios como o machismo, a centralidade no profissional de ciências agrárias, pouco interativo com os demais enfoques disciplinares – ou com a interdisciplinaridade – assim como a intenção do pequeno produtor em replicar, com expectativa de sucesso, aquilo que é feito pelo médio e pelo grande produtor, o que a linha de formação da Participante nº 05 aporta clareza de que não é viável. Sua trajetória pelas bases dos movimentos missionário, cooperativista, agroecológico e de mulheres fez ressaltar os aprendizados no campo das diferenças entre as ações pela sociedade civil e pelos espaços de governo.

Um aprendizado é que não dá para imaginar que por ser um governo de esquerda você, da sociedade civil, possa se sentir como se estivesse no poder. Quem está no poder é o Governo, é aquela composição de partidos, e entender isso foi importante (...) a gente dizia: estamos aqui reivindicando direitos. (...)

recursos para a agricultura familiar, recursos para a assistência técnica, reivindicando chamadas nas quais a gente possa participar. (...) Outra coisa foi que o Movimento social passou por um momento muito rico de conhecimento, de poder entender como é que funcionam os meandros do governo; o que pode e o que não pode; o que deve; a gente aprende a negociar e aprende a peitar e a fazer articulações e pequenas alianças (...) [mas faltou] investir mais na formação das pessoas (Participante nº 05, outubro/ 2021).

O Participante nº 06 é um dos dois componentes do conjunto de informantes da Pesquisa que participou desde a origem da concepção da Pnater, na condição de gestor do Dater, reconhecendo a importância dos diagnósticos e das iniciativas anteriores na gestão da Ater, indo ouvir os protagonistas que passaram pelo processo e movimento Repensar da Extensão Rural – como o Romeu Padilha de Figueiredo. – Ao partilhar informações dos bastidores da Política Pública auxiliou a compreender algumas diferenças entre os núcleos de crenças que compunham a SAF e o MDA, para a formulação e condução de suas distintas políticas públicas, abrindo espaço para interpretações como a da existência de diferentes dimensões no cuidar das pautas públicas, o que concorre para os diferentes níveis de apropriação sobre os significados das ideias e do embate entre os mediadores nos seus esforços para institucionaliza-las.

Suas contribuições auxiliaram a clarear o significado da mudança de fases na implementação da Pnater, uma vez que a primeira meta de reinstaurar o sistema e uma coordenação nacional para a Ater fora alcançada; tornou-se necessário estancar a penalização às empresas e organizações sociais que estavam prestando serviços públicos de Ater não estatal por meio de convênios e contratos de repasse, alçando a institucionalização em Lei a uma condição prioritária no final do segundo governo Lula, em 2009/2010. Sobre os aprendizados, o Participante sintetiza:

Primeiro é a força da sociedade civil organizada. Sem a participação desses grupos a gente não teria avançado (...) e aí nós mencionamos a Contag; o MPA; o MST, sempre mais cauteloso; mas fizeram a interlocução deles com o Incra, (...) nós criamos uma ação específica que era o Incra que cuidava (a Ates) (...) O segundo é que em um sistema democrático você não consegue fazer nada sem negociar com a força política instituída, e aí eu estou falando claramente do Congresso Nacional (...) era eu que ia para lá com um assessor parlamentar do Ministério e eu sei o que eu ouvi, os caras que paralisavam o andamento do Projeto de lei (...) na verdade era muito mais ciúme do que disputa (...) todo o ano nós nos desafiávamos para inovar e [fazer] a política pública chegar nos públicos, (...) e isso gerou uma certa disputa silenciosa, e o Ministério da Agricultura continuou a ser o Ministério da Defesa agropecuária (Participante nº 06, outubro/2021).

O Participante nº 07 que atua por uma organização não governamental que compõe a Rede Ater Nordeste de Agroecologia, iniciou sua contribuição pela descrição da metodologia utilizada para otimizar os recursos dos programas de formação de Agentes de Ater, em Rede, uma iniciativa que virou referência na fase inicial da Pnater. Testemunhou, no Comitê de Ater do Condraf, as reações ao esvaziamento desse fórum no contexto da discussão paralela que engendrou a criação da Anater. Entre os aprendizados que destaca a partir da vivência na Pnater, incluiu uma análise sobre a questão regional, na composição de forças, ou nas coalizões, para a gestão das políticas públicas para a agricultura familiar.

Uma primeira coisa é reconhecer a diversidade de sujeitos políticos na construção de uma política pública. (...) quando a gente discute com o [pessoa que formula projetos de Ater] lá na região do Sul, construindo processos em uma lógica do que é a agricultura familiar e a agricultura camponesa, isso é uma dimensão muito diferente do que é o Nordeste; e muito diferente do que é no Norte; e que é preciso a gente respeitar muito essa diversidade (...) Segundo, é que por mais difícil que seja fazer as disputas entre a sociedade civil e o governo, na construção de uma política pública e numa agenda de interesse social (...) esse é um processo muito benéfico do ponto de vista da reafirmação da democracia; de um estado democrático de direito (...) e aqui cabe uma ressalva... se a gente olha do ponto de vista histórico, o MDA sempre esteve nas mãos das regiões Sul e Sudeste do Brasil, ... pouquíssima presença do Nordeste, embora o Nordeste tivesse o maior número de estabelecimentos da agricultura familiar até hoje (...) mas não tinha essa força política para assumir a gestão do MDA (...) Um terceiro [aprendizado] é que houve um acúmulo de conhecimento, de experiência de gestão de política pública, pelas organizações da sociedade civil (...) Você imagine que a maior parte das nossas organizações, que foram criadas ao final dos anos 1980, início dos anos 1990, tiveram uma grande oportunidade de fazer controle social, de executar, de fazer gestão de política pública (...) e isso gerou um conjunto de capacidades nas organizações, de gestão financeira, administrativa, de conhecimento da legislação, dessa coisa toda, algo que foi muito importante (Participante nº 07, outubro/2021).

A Participante nº 08 aportou elementos a respeito da construção de uma Ater com enfoque de gênero, atuando pela ressignificação do papel das mulheres, pela valorização econômica e social dos trabalhos que as mulheres desempenham nas unidades familiares, desde a sua atuação na formação de conselheiras e conselheiros no Programa de Desenvolvimento Territorial da SDT, até sua atuação como consultora do Dater/SAF em diálogo com a Diretoria de políticas públicas para mulheres, do MDA e com o Programa de igualdade, raça e etnia do Inca. Sua menção aos aprendizados remete, inicialmente, a uma surpresa negativa com o nível de machismo que encontrou, mesmo no movimento agroecológico.

Eu fiquei muito impressionada com os debates que a gente fez no âmbito da ANA; a gente ficou surpresa pela forma, pelas estratégias que estavam sendo adotadas por homens da ANA [com uma] visão extremamente machistas, e a forma de lidar com isso (...) na construção da política, isso foi um dos maiores aprendizados que eu tive. (...) [Já nos preparativos para a 2ª Conferência de Ater] Eu lembro que ali todo mundo já sabia que a gente estava construindo propostas que não necessariamente viriam a ser executadas, mas que a gente avaliou que era importante demarcar, assim (...) a gente tinha feito uma Pré conferência temática das mulheres; e daí na Conferência temática a gente já tinha indicado essa marca de cota de 50% de Ater para as mulheres; a gente aprovou a proposta de colocar 30% de recursos especificamente para as mulheres na ATER (...) tem uma série de propostas que estão lá no documento da Cnater (...) a gente fez uma reflexão das mulheres, sobre todos os eixos temáticos e apontamos as propostas que eram prioritárias e durante a conferência a gente se reunia em plenárias das mulheres – em reuniões ampliadas, porque não tinha espaço para fazer a plenária das mulheres – mas a gente se reunia, (...) mulheres das várias organizações, para distribuir as propostas e [fazer] as articulações. (Participante nº 08, novembro/ 2021).

O Participante nº 09, sinalizou sobre duas experiências diferenciadas de Ater que vivenciou no âmbito do movimento sindical de trabalhadores e trabalhadoras rurais, sendo a primeira delas o projeto Proambiente, financiado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente ao final dos anos 1990, e que abordou a dimensão socioambiental na região amazônica; a segunda foi a construção do referencial do projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável e solidário, com uma essência de grande afinidade ao que é preconizado pela Pnater “[na] questão dos processos participativos de construção do conhecimento; [na] transição para os processos produtivos sustentáveis; [na] valorização do conhecimento local; (...) [na] luta pela reforma agrária (...) tudo isso está no projeto alternativo” (Participante nº 09, novembro de 2021).

O aprendizado que destaca se refere ao processo de construção conjunta dos projetos.

O principal aprendizado, é que nós precisamos retomar o processo de construção participativa. (...) nós tivemos um retrocesso na participação social nos Conselhos (...) no Condraf, na época do MDA, nós chegamos a [ter] a participação da sociedade em uma relação de 2/3 da Sociedade civil para 1/3 de representação de governo. Já com a SEAD nós tivemos a redução disso aí. (...) A SEAD queria ter a prerrogativa de indicar os representantes da Sociedade civil; onde é que já se viu isso? (...) Isso não existe! (...) O principal aprendizado é que quando a gente faz junto a gente faz melhor; quando a gente escuta, a gente consegue diagnosticar, saber onde dói e em quem está doendo. Quando a gente faz juntos, a gente consegue amadurecer melhor as propostas e é claro, propor melhor; sem utopia, e com os pés no chão. Para mim esse foi o principal aprendizado (Participante nº 09, novembro de 2021).

O Participante nº 10, por sua vez, agregou informações sobre o exercício de coalizão no governo federal, em uma escala acima, no âmbito das ações de apaziguamento na disputa entre os ministérios da agricultura e do desenvolvimento agrário em torno da indicação da primeira

equipe gestora da Anater; revelando ter sido um processo altamente intuitivo deflagrado a partir de uma demanda de escritório, originada de uma suposta má interpretação de algo que não consta expressamente demandado nos registros da primeira Conferência Nacional de Ater.

A turbulência política que se acentuou após o ano 2013 – quando o Congresso Nacional decretou e a Presidência da República sancionou a Lei 12.897, autorizando o poder executivo a instituir o serviço social autônomo denominado Anater e estabelecendo competências vinculantes à estreita colaboração com a Embrapa – gerou consequências que não permitem ter clareza sobre quais seriam as reais intenções dos protagonistas do governo ao engendrarem as diretrizes para o funcionamento de um novo serviço social autônomo subordinado aos recursos e às competências do Poder Executivo na supervisão da gestão da Anater.

Os aprendizados do Participante nº 10 se apresentam assim como os de um protagonista que ainda se dedica a tentar obter uma elucidação convincente sobre qual teria sido sua personagem naquele contexto histórico; como se fora uma equação no meio de sua resolução.

vou tentar olhar primeiro no sentido mais concreto, antes de algo mais teórico [tipo] “pau que nasce torto, morre torto” O próprio nascimento da Anater já foi uma coisa assim torta... [a demora] A cada ano era um passo, lento ... se fosse algo para valer, pegava e fazia! É um pouco o que a gente comentava... quando é política para pobre, tudo é mais difícil (...) quando é política para renegociação de dívida do MAPA, do agronegócio, e tal, ... passa. Isso já está colocado, vai lá e se coloca... tudo que era para nós, do campo popular, para os pobres, era mais difícil de fazer; a criação de unidades de conservação, atender a povos e comunidades tradicionais, tudo isso era difícil. Então eu acho que já começou isso... a Anater já nasceu frágil, nesse processo de criação. (...) Já houve um problema na concepção do que é de fato que se queria! E até isso... era o MDA ou era a Anater que iria conceber a política pública? Isso não estava claro... tinham margens de dúvidas e de disputas e ia se tentando empurrar, para tentar convencer, com essas coisas mal resolvidas. (...) Tem essa questão da conjuntura política... porque a implantação da Anater foi em um momento de grande fragilidade política do governo; onde o foco das atenções não era mais esse, o foco estava em derrubar o impeachment; o jogo de poder ... e até que a Anater não entrou nesse jogo de poder (...) não houve em nenhum momento a ideia do tipo: “vamos entregar a Anater para os ruralistas para melhor defender a Dilma” não houve isso, mas também ali não era um foco de atenção. Essas políticas outras aí eram menores em relação ao que estava em jogo! (Participante nº 10, novembro/2021).

Outra questão também que se coloca em um governo de coalizão se refere a esses interesses do MAPA e do MDA... são situações muito difíceis de colocar (...) ... acho que muito orientado pela Dilma, ficou um acordo de que ao MAPA, (...) caberia indicar o Diretor administrativo [mas] isso não estava escrito na Lei, não constava em lugar nenhum... mas foi um acordo entre elas; ao MDA caberia indicar a presidência e a Diretoria Técnica [onde entrou] a pessoa (...) indicada pela Asbraer (...) Essa dualidade entre Projetos da Agricultura familiar e da grande agricultura é algo que prejudicou dentro dessa coalizão de forças... não que o governo não tenha que ter políticas para o

agronegócio, tem que ter, assim como tem que ter para agricultura familiar, mas numa questão dessas, se a Ater é principalmente para a agricultura familiar não tinha que ter dúvidas... [a política] era do MDA mesmo (Participante nº 10, novembro/2021).

O Participante nº 11, exercendo função de diretoria na Epagri, – pioneira na experiência de fusão entre empresas de pesquisa agropecuária e de Extensão Rural – relata que a diretoria tem sido procurada por equipes gestoras de empresas de Ater de outras unidades da federação com interesse em entender o seu modelo de gestão. Ressalta, em suas contribuições, a memória sobre os processos de formação de agentes de Ater que eram proporcionados pela Acaresc de forma articulada ao que nacionalmente era promovido pela Abcar/ Embrater. A essência dos aprendizados que partilha se refere a criar meios que propiciem o envolvimento das pessoas com o planejamento e a gestão das ações na Ater.

Quanto mais a gente está próximo das discussões [mais] a gente vai tendo uma evolução e consegue contribuir mais... sendo extensionista municipal [de nível local] – como quando eu estava lá e não sabia o que estava acontecendo – (...) você vai fazer a leitura, mas tu ficas à parte do processo; então na minha parte, pelo menos, o que eu procuro sempre aqui – agora como gestor – é buscar o envolvimento das pessoas. (...) Quando surge um tema que é importante para a Extensão Rural, como um todo, eu busco formas de fazer o diálogo com os colegas, com os extensionistas que trabalham no município e na regional, e que possam então entender e contribuir com isso, porque a única forma de a gente avançar é coletivamente (...) Eu tenho falado sempre, nessas conversas com as demais Emateres do País ai, se na Emater do Ceará tiver alguma evolução lá, no processo deles, a partir de nossas conversas isso é importante para nós... não adianta uma conseguir se fortalecer e as outras não; é preciso pensar na Extensão Rural como um todo (Participante nº 11, dezembro/2021).

A Participante nº 12 não acompanhou o movimento da construção da Pnater em nível nacional, mas reconhece que a Pnater/ Pronater foi muito bem construída e que representa a formalização de uma discussão que teve início nos anos 1980/90. Pela coordenação da Faser tem acompanhado a situação das empresas estaduais e vê que, na maioria, estão sendo desmanteladas; num contexto em que o MAPA e a Anater, sob a influência da CNA, têm se inspirado no modelo do sistema S – Sebrae e Senar – de forma articulada aos interesses do agronegócio, pois reduzem a Extensão Rural à ideia de qualificar a mão de obra para uma agricultura altamente tecnificada realizada por empreendedores.

Uma síntese dos aprendizados adquiridos, em sua caminhada na pesquisa agropecuária, na gestão e no planejamento das ações de Extensão Rural e na representação aos interesses da

categoria de profissionais do setor público neste setor, aponta para a atuação em coletivos e ao respeito às diferenças como nortes agregadores, em sua experiência.

Eu acredito muito na questão das intenções (...) quando a tua intenção é do coletivo tu ganhas força. O coletivo é fundamental. E o coletivo ele vem do indivíduo, ou seja, da forma como ele pensa; porque o teu agir é coletivo; mesmo que tu estejas agindo individualmente. Então quando a tua intenção é do bem comum, os teus resultados eles crescem. (...) o crescimento ele se dá porque o conhecimento, quanto mais ele é compartilhado mais ele cresce; é exponencial; conhecimento é fermento. (...) Quanto mais tu compartilhas, mais tu cresces, mais tu trazes força e melhora a tua ideia. (...) O pensamento coletivo; o respeito e a criatividade, também! (Participante nº 12, janeiro/2022).

O Participante nº 13, vivenciou ainda na condição de estudante de agronomia a um conjunto de Seminários estaduais que atenderam à formulação do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, em meados dos anos 1980, partilhando que sua formação política vem dessa época e que se associa ao ingresso na Ater pública para atendimento a áreas de reforma agrária, instituídas pelo Governo José Sarney. Nesse contexto compreende a ação da reforma agrária como um elemento dinamizador da economia e promotor do agronegócio, pois em sua opinião não há sentido em distinguir a agricultura familiar do agronegócio.

Sobre os aprendizados adquiridos, o participante destaca que a passagem pelo assentamento de reforma agrária no início de sua carreira serviu de escola complementar a sua formação, enriquecida pelo contato com as pessoas e pelas mediações em prol da inserção socioeconômica das famílias; outro destaque foi a participação no processo de criação de uma referência em metodologias participativas de Extensão Rural – a MEXPAR – no contexto de sua passagem pela Ater pública e que segue sendo aprimorada pelos atores do setor.

(...) o primeiro aprendizado é que a grande universidade da minha vida foi esse primeiro assentamento lá [Fazenda Barreiro, no Triângulo Mineiro], onde eu pude vivenciar na prática essa construção de saberes. (...) Outro aprendizado, (...) foi na gestão da própria Emater, (...) como um extensionista dirigente, foi exatamente quando nós construímos a Mexpar, que é a metodologia de extensão participativa. (...) e que mostra também a necessidade do foco, porque é preciso ter o foco (...) [para] transformar ideias e projetos em políticas públicas e [o caso dos Projetos] pró-Genética e o Certifica Minas Café, (...) são também exemplos que materializam o aprendizado de que com construtivismo você consegue transformar ideias em políticas públicas. (...) Outro aprendizado [veio com] a minha ida para a Frente Parlamentar, a frente ruralista, é de que você viver em ambiente contraditório talvez seja o que mais nos ensina (...) claro que respeitando as diferenças ali, mas é esse contraditório que constrói (Participante nº 13, fevereiro /2022).

O Participante nº 14 é o segundo dos informantes da Pesquisa que participou da origem da concepção da Pnater, no âmbito da coordenação inicial do Dater/SAF, contribuindo com a articulação junto às Universidades públicas para multiplicar a oferta de formação aos agentes de Ater no contexto do nivelamento conceitual a respeito dos Princípios assumidos pela Pnater. Reportou à Pesquisa as fases preliminares de oitivas pela coordenação do Dater para conceber a proposta da Política que foi apresentada e reformulada a partir dos Seminários regionais e nacional de consolidação da proposta entre 2003/2004.

Em sua compreensão a lei de 2010 institucionaliza, ao mesmo tempo em que nega, a Pnater – uma condição que foi bastante atenuada pela observação aos pontos de vínculo que o Participante nº 01 destacou como conquistas no diálogo com os parlamentares em 2010 – e considera a instituição da Anater uma excrescência, articulada pela representação da CNA na figura da Senadora e depois Ministra Katia Abreu. Argumenta ainda que esses acontecimentos, anteriores ao Golpe de 2016, também tinham expressões reconhecidas como maquiagem nos projetos que eram apresentados ao Dater e que mencionavam a agroecologia ou o uso de metodologias participativas, mas que na prática em nada se afinavam com tais princípios da Pnater.

Sobre os aprendizados consolidados, sua ênfase é de que a formação acadêmica que os agentes de Ater receberam – e recebem – não é favorável à compreensão da proposta agroecológica e que os instrumentos iniciais concebidos pelo Dater/SAF/MDA para apoiar a agricultura familiar foram extintos porque apontavam para um correto e necessário caminho de mudanças, que totalmente desinteressa aos atores sociais que assumiram o poder no País.

Eu acho que nós aprendemos muito..., não dá para jogar a Pnater no lixo, mas com esse aprendizado a gente pode discutir uma outra forma... eu, particularmente, se alguém me perguntasse ... alguém de peso em decisões, alguém que vai ser ministro, me perguntasse eu diria: acabem com a ANATER, vamos criar uma outra coisa. Vamos recriar o Ministério do Desenvolvimento Agrário, porque estava dando certo. (...) Foi extinto porque ao governo neoliberal ele não interessa. O que interessa é o agronegócio; não interessa a agricultura familiar; nem o agronegócinho interessa para eles. [Isso que aí está] esse quadro, [em que] Ministro da Justiça espalhou medalhas do mérito indígena para pessoas que não têm nenhuma identidade com a causa. É uma vergonha! Então o que tu podes esperar de um governo desses ou de coisa parecida? (Participante nº 14, fevereiro/2022).

O Participante nº 15 concorre com as informações sobre a contemporânea coordenação dos serviços de Ater, no âmbito da gestão da Anater em 2022. Sua trajetória profissional

iniciada em uma Escola Família Agrícola, passando pela Emater e depois pela assessoria parlamentar na Câmara dos Deputados promoveu uma perspectiva diferenciada, numa gradativa apropriação sobre os significados da Pnater, ora determinados pela subordinação às políticas do Governo Bolsonaro, que nitidamente negam os valores originais da Pnater.

Encara com naturalidade às frustrações que o acompanhamento da institucionalização de ideias em Leis e nas ações do Estado proporcionam aos mediadores nas políticas públicas. Sobre os aprendizados adquiridos, partilha que...

Um primeiro [aprendizado] é que [é necessário fazer] articulação política para [alcançar] aquilo que a gente quer (...) articular as forças políticas (...) [saber] que essa ideia tem de ser comprada por outras pessoas, não só por a gente, que faz parte ali daquela ideia. (...) A Extensão Rural ela tem de ser vendida agora como algo que é a principal política do campo. (...) nós temos que conseguir demonstrar que isso é verdade; como é que você demonstra que isso é verdade? (...) Eu sempre discuto isso com o pessoal da Asbraer: o querer não é tão importante; o importante é demonstrar que aquilo que a gente quer é importante. (...) Nos estados onde a gente vai ter que melhorar a questão das estruturas das entidades; onde a gente tem que demonstrar que é preciso criar a política estadual de ATER também, a partir de uma política nacional. (...) Outro aprendizado é que eu acho que a Pnater pode ser aprimorada; acho que já tem muita coisa em que nós podemos aprimora-la no sentido de... dar mais praticidade a tudo aquilo que a política prevê. [Precisamos] discutir um financiador para essa política (...) a forma de financiar essa política (...) de maneira mais clara [não se pode] ficar simplesmente à mercê da priorização do governo; eu acho que isso é importante. (...) Outro aprendizado... é preciso que se junte essa Ater que as entidades públicas fazem com a Extensão Rural que as entidades privadas fazem (...) tem espaço e necessita de todo mundo (Participante nº 15, março/2022).

O Participante nº 16 agregou à pesquisa contribuições amadurecidas desde sua experiência na Ater estatal, na construção de referências pedagógicas e metodológicas incorporadas pela gestão da empresa pública, ao exemplo da abertura do Conselho técnico administrativo à participação dos movimentos sociais; ou da experiência da gestão orientada à transição agroecológica entre 1998/2002, ressaltando as figuras de Caporal e Costabeber, com quem partilhou a orientação dos trabalhos, naquela ocasião.

Suas contribuições a respeito dos aprendizados adquiridos vêm na perspectiva da Extensão Rural como um serviço continuado, que precisa se auto interpelar sobre as suas finalidades no século XXI, com os recursos de informações acessíveis de forma quase que imediata aos agricultores que também têm acesso às redes de internet; o que e como fazer para que os serviços de Extensão Rural se realizem como um processo educativo e promotor de autonomias.

O essencial, ao meu ver, é a postura (...) a gente tem que trabalhar a pedagogia antes da metodologia, porque eu posso falar em metodologias participativas, dar um curso de metodologias participativas e ter uma postura extremamente autoritária. Então, é preciso ter uma postura pedagógica de saber ouvir, saber aprender e construir conhecimento de forma conjunta, coletiva... isso do ponto de vista metodológico e pedagógico. (...) Do ponto de vista de políticas públicas, eu tiro duas coisas: primeiro que não basta ter boas intenções e boas políticas inclusive formuladas e implementadas, elas têm de ser traduzidas em decretos ou leis, de preferência, elas têm que ser aprovadas porque se não elas podem ser extintas (...) [debate-las com o público] dificulta sua extinção. (...) Segundo é que o controle social ele de fato aconteça, que não seja apenas para referendar as ações. A própria extinção do MDA pecou muito nisso... foi muita proposta, muita inovação, muitas ideias inovadoras, mas que não se perenizaram, em parte, por isso. (...) E terceiro eu acho que a própria política de Extensão Rural ela está em uma encruzilhada, seria o tempo de um novo repensar, porque a realidade mudou... eu sempre digo para os colegas, “olha o que está no Google você não precisa dizer para os agricultores porque eles já olharam!” Nós temos que colocar novos papéis, novos desafios e é claro que o componente tecnológico ele continua sendo essencial (...) não é que nós não precisamos mais de especialistas, mas não precisamos mais daqueles especialistas com o olhar pontual, específicos e sem visão sistêmica (...) E aí entra uma coisa que eu acho essencial, é que a atuação da Extensão Rural não passa apenas pela questão técnico produtiva, ou mesmo social, mas passa pela gestão e pelas formas de gestão e aí entra toda a questão do cooperativismo, do associativismo e etc, pela agregação de valor, tudo isso, para discutir com os públicos beneficiários da Extensão Rural como trabalhar a questão das ferramentas de gestão...isso para mim hoje e está cada vez mais claro que é um gargalo e nós temos que dar respostas para isso (Participante nº 16, março/2022).

Por fim, o Participante nº 17 aporta informações que revelam a continuidade das ações dos mediadores da gestão da Extensão Rural após o fim da Embrater, em 1990; menciona as diferentes influências e filiações paradigmáticas – entre os que eram bem conservadores e os que eram um pouco menos conservadores, no contexto das reações à chamada “reciclagem de pré-serviço” que fora instituída na gestão do Romeu Padilha de Figueiredo – quando a Embrater foi demandada a prestar Ater ao público do Procerá/Incra, pouco antes de ser extinta.

Após passagem pela Embrapa, os quadros da Empresa foram direcionados para o Ministério da Agricultura, havendo um núcleo que se responsabilizou pela elaboração do Pronaf já no Governo FHC. O registro de suas histórias e desabafos tem uma linha forte de confiança nos trabalhos que evoluíram das ideias do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Delis) – coordenado pela ex primeira dama Ruth Cardoso – para o desenho de desenvolvimento territorial assumido pela SDT/MDA, que reivindicava entre as personagens da Extensão Rural que fosse assumido o protagonismo de articuladores territoriais.

Os aprendizados que adquiriu passaram a ser partilhados com seus alunos na disciplina de Extensão Rural, em uma Universidade pública e são os compilados a seguir.

Bom, eu aprendi a ser profissional na FAO. Eu aprendi a ser articulador no IICA. Eu aprendi a elaborar e gerenciar projetos na Embrater; e agora eu estou aprendendo muitas outras coisas sendo professor, mas essas foram as principais áreas em que eu aprendi. (...) O meu contato com agricultores pobres, tanto no Brasil quanto na África, foi que me definiu como alguém que iria lutar por eles, porque qualquer ganho que eles tivessem era relativamente muito maior do que eu poderia produzir com a minha formação profissional gratuita, que eu obtive da sociedade brasileira. (...) minha mentalidade é a seguinte: um excelente projeto, realizado de maneira excelente, mas que não se replica, que não se transforma em política, que não se transforma em modo, conduta, em critério [pode ser um bom projeto] mas não passa disso! – em síntese, eram insuficientes. (...) eu acho que nós tínhamos que transformar essas coisas em política pública, e essas políticas públicas não poderiam ser resolvidas pelo ‘político público’, tinha que ser resolvidas pelo público. E o público são os atores. E por isso que uma grande parceria que nós tivemos foi com o Ministério do Planejamento, naquela época... nós chegamos lá dizendo: ‘olha nós queremos fazer um planejamento de baixo para cima!’ – ‘É, mas como faz isso?’ Eles perguntaram., e eles adotaram! Adotaram a abordagem territorial (...) O Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial é a equalização dos Planos territoriais! (Participante nº 17, março/2022).

No processo de revisão deste trabalho, foi cogitado o atendimento à sugestão de sistematização do conjunto de aprendizados em uma sequência de tópicos, mas optou-se por manter a exposição por participante da pesquisa, face às significativas perdas de conteúdo e de visão sobre a diversidade de interpretações, que uma síntese promoveria.

No estudo sobre fóruns, arenas e coalizões o Condraf foi percebido como um espaço organizativo importante, entre outros motivos, por acolher as reivindicações dos povos e comunidades tradicionais, contribuindo para a identificação de um conjunto de representações sociais com distintas intenções e finalidades na coalizão pró Pnater, que à época se organizava em torno da convicção de ser importante apoiar à agricultura familiar – agregada aos povos e comunidades tradicionais e aos pescadores artesanais – contra os setores da socioeconomia que lhes negavam o direito de existir com seus típicos modos de vida e cultura.

O Condraf era um espaço dedicado a múltiplos temas, numa conformação de assembleia plural que justificava a criação de comitês temáticos específicos, para que suas pautas pudessem ter avanço. Nos comitês, reproduzia-se a concorrência pelo tempo de fala, entre as vozes políticas e técnicas; no comitê de Ater a solução encontrada foi a criação de um Grupo de Trabalho Operacional, essencialmente composto pelas assessorias técnicas, o que possibilitou

melhores condições de debate e sustentação das propostas que retornavam ao pleno do Conselho para deliberação.

Em todas essas instâncias reproduzia-se a distinção entre núcleos de crenças, entre estes, havia o que guardava convicção sobre a necessidade da Ater ser conduzida por um Estado tecnocrático, núcleo também composto pelos apoiadores do Pronaf – com seu foco nas metas a serem alcançadas por plano Safra – e pelos auditores das políticas públicas; mas também havia os que dialogavam com as representações dos povos e comunidades tradicionais, interagindo com as coalizões que atuavam para fortalecer a Ater estatal. É importante registrar que foi este o núcleo que permaneceu na coordenação da política durante o período de restrição ao projeto democratizante, a partir do Golpe de 2016.

Propiciar a expressão dos aprendizados de todos os participantes desta pesquisa sobre a Pnater tornou-se, assim, indispensável para evidenciar uma fração da diversidade epistemológica no subsistema Pnater, publicizando as causas da insustentabilidade de coalizões políticas fundadas em crenças não amadurecidas, ou que tenham sido sabotadas.

#### **4.4 Considerações de síntese**

Uma forte constatação que emerge deste Capítulo é a heterogeneidade nas formas que os atores têm ao captar fatos e processos, mais uma vez corroborando a primeira assertiva de Long (2007), em sua sociologia do desenvolvimento. Nesse sentido, mais do que uma identificação da frequência em que determinados núcleos profundos e núcleos políticos se articulam – ao exemplo do que fez Araújo (2013) – o que se efetiva é uma análise do conteúdo das contribuições dos participantes / informantes da pesquisa, contemporizadas para as diferentes fases da Pnater.

Sobre o lugar de fala desses atores sociais, o olhar dirigido aos seus respectivos núcleos de inserção política permite verificar que seis dos participantes agregam ao movimento agroecológico; outros seis compõem ao Estado tecnocrático; dois externam mais afinidade ao tema do agronegócio e três exercem influência mais direta nos espaços de formação acadêmica. Pelo conjunto das contribuições, pode-se reconhecer filiações aos Projetos: democratizante, corporativo estatizante e neoliberal. Mesmo no caso dos gestores mais diretamente submetidos a uma orientação por projeto autoritário, não se percebeu indícios de compromisso com a proposição de tal projeto pelos participantes entrevistados.

A bibliografia acessada também permitiu verificar, sobre a longa fase preliminar à Pnater, que a ideia de instruir e modernizar a agricultura atravessou ciclos históricos desde o

País independente, com o predomínio de desconsideração aos interesses das populações nativas e das pessoas então escravizadas, com as elites valendo-se de seus saberes sempre que isso se fazia conveniente.

Os estudos revelam que a vontade civilizadora, traduzida pelo ideal modernizador, tinha por fontes: os interesses de um poder central convencido da necessidade de favorecer e apoiar os fluxos imigratórios; os interesses do poder estabelecido, agrário e/ou financeiro, por obter recursos e vantagens para si e a seus negócios, e um incipiente interesse pela ciência positivista, relacionada aos estudos e às demonstrações para a modernização das tecnologias agropecuárias e agroindustriais.

A criação do ensino agrônômico, datada de 1910, constituiu uma mudança nas ações do Estado brasileiro para apoio à agricultura, na qual a coalizão vitoriosa articulou-se pelas ideias do núcleo de defesa da ciência positivista – como núcleo profundo – a orientar e agregar os núcleos de atores políticos capazes de influenciar às forças legislativas e aos tomadores de decisão do País, para replicar mecanismos de modernização e promoção da agricultura como ciência, sob o referencial global que Mendonça (1998) e Coelho (2014) registraram ser um recurso à época utilizado na França e nos Estados Unidos da América do Norte.

Compreender tais tipos de mudança em política, pela aplicação da *ACF* se faz pelo tratamento ao “sistema de crenças dos atores e coalizões (...) concebido segundo o grau de resistência à mudança por parte dos atores (...) [em arranjos de] núcleo duro (...), núcleo político (...) e aspectos instrumentais” (ARAÚJO, 2013, p. 25), conforme este trabalho tem ressaltado em consonância com a leitura acessada para explicitar a constituição de diferentes núcleos de compreensão sobre os significados da ação do Estado no intuito de promover desenvolvimento.

Do exposto anteriormente é possível apreender que o núcleo profundo que se expressa na coalizão pró o modelo da Ater difusionista, em essência, se caracteriza pela crença de que a ciência detém o melhor conhecimento, e que este deve ser expandido à sociedade; pela compreensão de que a finalidade dos serviços de Ater se atrela a modernizar a agricultura; passando pela ideia de aliviar a pobreza via a vinculação dos pobres ao mercado; cabendo às corporações do ramo a venda dos fatores condicionantes ao progresso tecnológico. As unidades que não consigam se atualizar tecnologicamente seriam eliminadas pela concorrência.

Nesses termos as contribuições dos participantes/ informantes da pesquisa auxiliam a delinear um conjunto de projetos e coalizões constituídas em torno do agronegócio, do projeto neoliberal, do difusionismo, de um projeto corporativo estatizante e mesmo de um projeto autoritário, que se apresentam em contraponto aos núcleos profundos e políticos articulados em

torno da defesa aos valores da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, do movimento agroecológico e do projeto democratizante – como arranjos decorrentes da evolução dos referidos ideal modernizador e vontade civilizadora, que operaram no início do século XX.

Eis o ponto nebuloso relativo às crenças compartilhadas no estudo das coalizões que evoluíram a partir da oportunidade de reinstaurar uma coordenação e o Sistema nacional de Ater, em 2003: os atributos das relações entre os saberes na acepção de Santos B. (2007) – incomensuráveis, incompatíveis, contraditórios, complementares – expressando os limites internos e a condição semiótica – produção de significados – inerentes na essência do conhecimento, que transcende à dimensão da ciência, no que se traduz por um olhar plural sobre a noção do desenvolvimento.

Uma das premissas básicas da ecologia de saberes é que todos os conhecimentos têm limites internos, referentes às intervenções no real que eles permitem, e externos, decorrentes do reconhecimento de intervenções alternativas propiciadas por outras formas de conhecimento. (...) a credibilidade da construção cognitiva é mensurada pelo tipo de intervenção no mundo que ela proporciona, auxilia, ou impede (...) E não deveria nos impressionar a riqueza dos conhecimentos que lograram preservar modos de vida, universos simbólicos e informações vitais para a sobrevivência em ambientes hostis, com base exclusivamente na tradição oral (SANTOS, B., 2007, p. 88).

Ora, se o trabalho permitiu reunir aprendizados originais partilhados por atores sociais que vivenciaram as distintas fases do mesmo processo – o subsistema Pnater – é de se intuir que o número possível de agregações de saberes e leituras guarde correspondência próxima ao número de sujeitos que venham a ter as suas vozes escutadas, delineando-se uma agregação por tipologias que contrastam a um conjunto muito maior de crenças, extrapolando o que seria uma simples distinção entre o apoio à agricultura familiar versus apoio à agricultura patronal.

Nestes termos a continuidade e o aprimoramento da Pnater, considerada a complexidade do subsistema parcialmente exposto na Figura 14, independente de constar instituída em Lei, equivale a um tipo de questão que tem mais de uma resposta correta a ser assinalada.

Pode-se inferir que a Pnater terá continuidade no âmbito do serviço estatal, na direta proporção do respeito que os serviços conquistaram em suas respectivas unidades federativas; ao mesmo passo em que permanecerá como uma ação estratégica nos mecanismos legais: Constituição Federal, Lei Agrícola, Estatuto da Terra; Lei de Ater, constituições estaduais, entre outros. A Pnater foi reconhecida como uma política mediadora de acesso a outras políticas, sendo estratégica para a promoção das ações de interesse dos governantes. Não obstante, há um

alerta ambiental global que resulta de iniciativas políticas e econômicas que urgem ser revistas, nos termos do discurso de António Guterres, Secretário Geral da ONU na abertura das 76<sup>a</sup> e 77<sup>a</sup> Sessões da Assembleia Geral.

No âmbito da literatura acionada, Weible *et al* (2019) oferecem um conjunto consistente de alertas, ou pistas, sobre como proceder um processo de pesquisa no sentido de captar se ocorreram, e em que grau ocorreram, ações coordenadas entre atores políticos que compartilham das crenças centrais que compõem e que se sucederam em fases pela Pnater. Equivalem a orientações para verificar o que se chamou de ‘hipótese da homofilia’, que se reporta à “tendência em se coordenar com os atores políticos que compartilham das mesmas crenças centrais” (WEIBLE, *et al* 2019, p. 5).

Em diálogo com o Capítulo 3 cujas figuras de síntese, por fase da Pnater, apontaram para os fóruns e arenas visualizando-se no ápice das imagens os setores que exerciam a coordenação da política, o Capítulo 4 oferece em seu Quadro 09 uma síntese com a evolução do *Status* no atributo estabilidade, na dinâmica das coalizões que coordenaram à Pnater.

Acionar a comparação entre essas diferentes formas de apresentação de informações sobre atores em seus fóruns e arenas políticas e a aceitação das ideias centrais expressas nos Princípios da Pnater, tratando a sucessão pragmática de ideias e metas que pautaram a cada fase, põe em evidência o desafio que se apresenta para a conclusão do trabalho, demandando que o Capítulo em síntese, por diferentes enfoques às contribuições legadas pelos participantes da pesquisa, auxiliasse a visualizar os quesitos fundamentais para a abordagem pela *ACF*.

Neste sentido foram efetivadas três rodadas de exposição às contribuições dos participantes da pesquisa, reconhecendo suas respectivas percepções sobre: o público, as finalidades da Pnater e os aprendizados adquiridos para, de forma articulada ao referencial teórico da pesquisa, analisar às concorrentes noções sobre o desenvolvimento e a dinâmica dos atributos das coalizões constituídas, nos termos tipificados por Weible *et al* (2019).

Como subsídios para melhor operar a aplicação da abordagem *ACF* visualizou-se ao trabalho de outros autores, como Santos (2011) e Araújo (2013), valendo-se ainda das análises de Bergamasco (2022) em sua fala no evento virtual preparatório ao XIV Congresso Nacional da Faser, quando a autora abordou o processo de desmonte e as controvérsias da Pnater.

Nessa referida contribuição a autora resgatou a trajetória do debate sobre os modelos de desenvolvimento rural no Brasil contextualizando à evolução das distintas coalizões de defesa que envidaram o embate ideológico sobre a permanência, ou não, da necessidade do Estado manter ativa uma política de Ater, reportando-se à sequência de diagnósticos e de propostas

que desde os anos 1980 aglutinam atores políticos em núcleos que, por um lado, reivindicam a reformulação dos serviços públicos de Ater para atender a agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionalmente invisibilizados e, por outro lado, insistem que tais serviços já cumpriram sua função na modernização da agricultura e por isso devem ser extintos.

Com tais leituras ressaltaram-se os caracteres marcantes na distinção entre uma sequência de coalizões hegemônicas que se articularam em torno da Ater, ao longo da trajetória desses serviços, como a institucionalização da ideia de modernizar a agricultura brasileira – muito vinculada aos operadores do crédito rural e que teve início por um viés autoritário, engendrado por uma política para o capital e que por muito tempo se confundiu diretamente com uma política para o latifúndio – centrada no apoio ao interesse das corporações produtoras de insumos e de equipamentos agrícolas e no treinamento de um corpo técnico para a melhor difusão dessas inovações.

As reivindicações das classes trabalhadoras no meio rural, após o silenciamento imposto às ligas camponesas pelo Golpe de 1964, voltam a ter visibilidade com o processo de redemocratização do País, congregando a anistia política, com o retorno ao debate de ideias explicitado pelo movimento ‘Repensar a Extensão Rural’, sinalizando as principais bandeiras que pautavam o processo de desenvolvimento, à época. Um debate entre o projeto autoritário e o projeto democratizante, que emerge da rigidez do regime militar juntamente com a ideia de desestatização, representada pelo projeto neoliberal, para citar três polos atrativos para o alinhamento dos profissionais de Ater, antes que se descerrasse a visão de uma defesa do ator da tecnoburocracia, como que um possível personagem isento e imune a qualquer uma dessas outras filiações ideológicas.

Por ser o capítulo dedicado à análise no campo das crenças e das agremiações em núcleos políticos, que também se ajustam em função de elementos secundários, mostrou-se intrigante o papel que a ideia de promover o desenvolvimento sustentável trouxe ao debate sobre o setor, em especial por suas influências ao subsistema da Pnater; pois, por um lado, institucionalizou-se ao ponto de nominar fóruns e arenas de políticas públicas – ao exemplo dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, em suas diferentes instâncias governamentais e, por outro, tornou-se o conceito mais erodido, incompreendido e inócuo na política, ao ponto de atravessar todas as fases da Pnater sem sofrer interrupções ou maiores questionamentos.

Pelo que se pode compreender, coube ao núcleo tecnocrático da gestão da Pnater, que se sentia mais à vontade no diálogo com a Asbraer do que com o Condraf, o papel de elaborar e inserir o Anexo 3 – o documento dissonante que deu margem à criação da Anater – entre os

materiais da 1ª Cnater. Bergamasco (2022) menciona que tal ação somou-se a um movimento realizado também pelo MAPA, já sob a gestão da então ministra Katia Abreu, confluindo em forças para as tratativas com o Congresso Nacional.

Em tal ponto volta-se a uma tentativa de aproximação ao amplo conjunto de termos que podem melhor retratar aos núcleos componentes dessa dinâmica coalizão de defesas de causas vivenciada pela Pnater, corroborando os resultados de Santos (2011) no sentido de que as ideias de difusionismo, ou de transição agroecológica; assim como a distinção entre os Projetos autoritário, democratizante, neoliberal e corporativo estatizante, não podem ser compreendidos pela simples categorização entre os interesses da agricultura familiar e os interesses da agricultura patronal, por mais que ambos encerrem lógicas profundamente diferenciadas em suas expressões socioculturais.

A partir desses termos é que o capítulo passa a se aplicar a reconhecer a percepção dos participantes/ informantes da pesquisa sobre as crenças e coalizões às quais partilharam e/ou visualizaram como preponderantes, concorrendo para a erosão da ideia de um sistema descentralizado de Ater, a começar pela caracterização do nicho de atuação de cada um dos participantes da pesquisa, agregando informações sobre os mediadores que foram identificados no processo da Pnater, ressalvada a existência de documentos, processos e de instituições mediadoras, conforme se contextualiza em cada ocorrência.

Do registro das contribuições de todos os participantes – consideração indispensável para a caracterização de seus respectivos nichos de atuação/ contribuição – partiu-se para a rodada em que as compreensões sobre o público e sobre a finalidade da Pnater mostraram suas nítidas correlações com o debate acerca das noções sobre o desenvolvimento que vem sendo travado por expoentes da sociologia brasileira nos últimos anos; interpolando-se às contribuições de Santos B. (2007) que pondera sobre a necessidade de uma nova cultura política Santos B. (2006).

As contribuições dos participantes naquilo que se complementam e retornam com novos enfoques para consolidar as informações reunidas, passam a fomentar a novas compreensões, ao exemplo dos reais significados do processo de desmonte de políticas públicas, como um recurso cognitivo dos setores bem favorecidos na sociedade brasileira, abrindo-se o espaço para articular tais elementos com as leituras sobre os atributos das coalizões percebidas, aplicando-se a perspectiva de Weible *et al* (2019), agregada a um esboço sobre o subsistema e a um quadro com um ensaio sobre a evolução do atributo estabilidade no Subsistema – O Quadro 09.

A terceira e última rodada na partilha de contribuições dos participantes da pesquisa foi dedicada à socialização dos aprendizados adquiridos, destacando-se: a percepção de que o processo da Pnater foi, em si, uma grande e ousada oportunidade de evolução sociotécnica, sobretudo pela escuta a atores historicamente não contemplados pelas políticas anteriores de Ater. Percebeu-se que houve mudanças na coordenação ao longo das fases, com gradativo fortalecimento de núcleos de atores que seguiam na crença da Ater como força motriz para a continuidade da modernização da agricultura.

A distinção entre atores governamentais e não governamentais na gestão da política, para além do que revela sobre filiações aos Projetos de corporativismo estatal, neoliberal ou democratizante, reverbera a formação convencional que segue hegemônica nas universidades e escolas agrotécnicas, mas também ressalta – na visão de alguns participantes – aos preconceitos estruturais da sociedade brasileira, como o machismo, o racismo e o desprezo aos mais pobres.

A maioria dos depoimentos ressalta a força da sociedade civil organizada e sua capacidade de influenciar mudanças, ao exemplo da rede de Ater nordeste de agroecologia, potencializando o uso de recursos, a partir do autoconhecimento e da interação regional/territorial; e que é preciso envolver as pessoas em um processo efetivamente participativo para que haja compromisso com a mudança pretendida. Partilham ainda que é necessário persistência e disposição para a convivência com os diferentes, para aprimorar os saberes e os conhecimentos; uma postura pedagógica coerente tanto nas aplicações das metodologias participativas quanto no exercício do controle social sobre a ação pública, em práticas desafiadas pela atual conexão informacional e tecnológica das sociedades.

A título de identificar uma cota de relevância dessas contribuições com as demandas e necessidades globais do tempo presente, o texto previamente recuperou as palavras do Secretário Geral da ONU na abertura dos trabalhos da 76ª sessão de Assembleia Geral das Nações Unidas, em 2021, em termos muito similares ao que o mesmo Secretário voltou a empregar em 2022, referindo-se ao agravamento da situação com os riscos aos fluxos globais de alimentos e de fertilizantes, em função da guerra na Ucrânia; além de seu alerta sobre a criação de um inferno climático para as gerações futuras, no discurso da COP27, no Egito, em novembro de 2022.

A diversidade dos nichos de origem e de atuação dos participantes da pesquisa permite, com facilidade, verificar a conexão entre os fatores globais e locais/ setoriais expressa na partilha dos aprendizados.

## CONCLUSÕES

A literatura acessada apontou para um padrão de autoritarismo na constituição do Estado brasileiro e que também formou e permeia às escolas de ciências agrárias, despertando leituras e reações reconhecíveis na formação de fóruns, arenas e coalizões políticas inspiradas por distintas orientações, ou filiações, a projetos de desenvolvimento presentes na trajetória e nos contextos da institucionalização da Ater no Brasil.

A partir dessa dimensão histórica o objetivo de analisar a política nacional de Ater, em suas fases de concepção, recepção como utopia, implementação disputada e desmonte, ressignificou-se em aprofundar a reflexão sobre a reação à adoção dos princípios originais da Pnater, ao exemplo da exclusividade de atendimento à agricultura familiar e de sua orientação à transição para a agroecologia, bem como relacionar esses temas com as concepções de desenvolvimento rural vigentes e em processo de disputa.

Sobre a identificação dos princípios da Pnater como as ideias e valores centrais que teriam se institucionalizado em tal processo, na medida em que se efetivou a análise, percebeu-se que não foram essas as variáveis explicativas das mudanças na Política. Fase à fase, nas matrizes com os fluxos de ideias que retratam a seleção de alternativas políticas Fouilleux (2011) elencaram-se as principais ideias força percebidas, que foram desde reinstaurar uma coordenação nacional de Ater, até a polarização entre aceitação e negação à existência da agricultura familiar – no contexto de desmonte vivenciado pela Pnater.

A sequência das matrizes que ilustram o Capítulo 3 facilita perceber que o papel de coordenação foi predominantemente exercido pelo Dater, embora que nem sempre em diálogo com o Condraf. Aqui mencionam-se dois fóruns inequívocos na trajetória da Pnater; respectivamente, de comunicação e de formulação da política, mas também de embate entre ideias. O primeiro deles, foi o propulsor da Pnater no qual se visualizaram diferentes dimensões de atuação de seus mediadores: dimensão temática – mais afeta à defesa dos princípios da Pnater, – dimensão política, dimensão administrativa e a dimensão operacional. Nas ocasiões em que o embate interno foi publicizado, ao exemplo da fase de formulação e aprovação da Lei de Ater, o Dater/SAF nitidamente assumiu também a condição de arena nesta política pública.

Esta é uma interpretação resultante da aplicação das abordagens cognitivas para a análise de políticas públicas, na tentativa de captar mudanças a partir dos ajustes entre referenciais global-setorial e a influência dos núcleos de crenças sobre as coalizões de interesses, um exercício que requer imersão e caracterização nas dimensões histórica, social,

técnica e política, que operam nos cenários em que se constrói, se implementa e se avalia a política em questão. O estudo sobre a Pnater mobilizou uma parcela da farta contribuição bibliográfica que há sobre este tema e seus congêneres, na formulação política sobre processos de desenvolvimento.

A realização dos trabalhos de campo e a análise de conteúdo permitiram perceber que a função de mediação em política pública extrapola o exercício de uma atuação humana, ou melhor, que se estende pela evocação de memórias e de consensos que também se fazem presentes nos registros de processos, em documentos, conforme restou evidenciado pelas referências ao movimento ‘repensar da extensão rural’, em meados dos anos 1980 e aos eventos Seminário e Workshop de Ater realizados em 1997. São memórias que assumiram a condição de instrumentos de mediação, ou de lentes, que foram buscadas e utilizadas pelos protagonistas da Pnater, para afirmar valores e ideias que extensionistas e os públicos da política queriam ver institucionalizadas.

Institucionalizar uma ideia em política pública pareceu ser equivalente a intenção de perenizar instruções para a ação pública a partir de consensos, ou convencimentos, que se façam registrar em textos normativos, desde a Constituição Federal, passando pelas Leis e Decretos, até chegar às normas e recomendações operacionais que atuam para a mediação e orientação dos agentes públicos sobre seus afazeres, instruindo-os sobre suas possibilidades e limitações frente às normas. Mas a pesquisa evidenciou que não basta o texto frio de uma norma para que a ação pública se materialize.

Ideias institucionalizadas em políticas públicas resultam de processos e de experiências debatidas e amadurecidas, que tenham alcançado uma condição de consenso dinâmico em seu contexto de aplicação, refletindo na elevação da capacidade e estrutura estatal para realizar tais ações, como medidas concretas que sobressaem entre os vetores resultantes das forças dos diferentes núcleos de crenças e de política atuantes em fóruns e arenas públicas, nos termos conceituados por Fouilleux (2011) e assumidos por este trabalho de pesquisa.

Neste sentido, a criação da Anater pode ser entendida como uma reação às restrições impostas pelas forças da tecnoburocracia, dialogando com as leituras de Long (2007) sobre a necessidade de desmistificar as intervenções planejadas a partir de um exemplo concreto de mudança institucional que fez desagradar, ou frustrar, a totalidade dos atores envolvidos, como o prenúncio do retorno da força de um Projeto autoritário, desvinculado e desinteressado dos acúmulos anteriores entre diagnósticos, propostas e legislação instituída, no caso, a respeito do Sistema descentralizado de Ater que restou abandonado.

Ao concluir o estudo sobre fóruns, arenas e coalizões na Pnater pode-se visualizar a ocorrência de cerca de quinze fóruns organizados em torno do subsistema – no emprego do termo utilizado pela abordagem *ACF* – que é afetado diretamente por divergentes projetos de desenvolvimento, cujas influências puderam ser relacionadas e designadas a partir dos termos assumidos por Dagnino (2004) e Delgado (2010) como os Projetos democratizante e neoliberal e, além disso, estatal-tecnocrático e autoritário, conforme fora visualizado sobretudo nos Capítulos 3 e 4 deste trabalho.

A coexistência e a concorrência entre essas distintas projeções para o desenvolvimento têm raízes estruturadas na formação socioeconômica brasileira, que se mesclam entre e dentre às coalizões que assumem a dicotomia agricultura familiar – agricultura patronal, ou agronegócio, que Santos (2011) inicialmente julgou serem coalizões suficientes para explicar o contexto do Pronaf “propiciando o surgimento da nova trajetória de políticas (...) de apoio à agricultura familiar” (SANTOS, 2011, p. 164).

Os estudos sobre as coalizões na Pnater apontaram que os núcleos de crenças profundas e de política se distinguem pela filiação aos projetos de desenvolvimento supramencionados, que agregam seus protagonistas independentemente da tipificação socioeconômica de tais núcleos. Estes, por sua vez, envidam aos debates nos fóruns de ideias e de formulação de políticas públicas. No caso da Pnater, a influência estatal tecnocrática tem na formação que historicamente é oferecida pelas ciências agrárias uma profunda relação com suas origens autoritárias e positivistas.

Outra das contribuições do trabalho foi tentar demonstrar que a crise discursiva percebida por Dagnino (2004) tem um forte viés cognitivo atrelado à disputa pela construção dos significados, valendo-se dos trabalhos de Blyth (2010; 2017) para desmascarar o argumento da austeridade, um recurso central do neoliberalismo na disputa pelas orientações às ações do Estado, valendo-se de ideias do senso comum para realizar políticas de classe com privilégio à economia rentista.

Similar manipulação semiótica foi encontrada no processo de erosão conceitual de valores como o princípio do desenvolvimento sustentável, que seguiu inalterado ao longo de todas as fases da Pnater, esvaziado de seu significado original na assimilação da crítica aos impactos dos processos de fomento ao desenvolvimento econômico sem a devida atenção ao meio ambiente, na origem da consolidação da alternativa agroecológica como instrumento de harmonização e retomada de um ritmo de coevolução socioambiental.

O processo participativo efetivado para a construção da proposta da Pnater foi um marco de eficiência no acolhimento de ideias e valores, as fazendo reverberar para além das derrotas que foram impostas com a promulgação da Lei e a instituição da Anater, resistindo nos termos da Lei 12.188/2010 enquanto instrumento que pode ser retomado e ressignificado frente aos contextos urgentes de volta da fome, alta no preço dos alimentos, falta de oportunidades de trabalho, necessidade de dinamizar o setor econômico e o agravamento da crise climática, entre outras aplicabilidades de um Programa de Ater.

Ao visualizar a dimensão e a complexidade do subsistema – observado o Quadro 14 desta Tese – uma das limitações que emergiram foi a restrição nas possibilidades de projetar com mais clareza quais seriam as perspectivas para a Pnater. Uma solução visualizada para tal limitação foi apostar no diálogo com as **orientações problematizadoras**, expressas no Quadro 01 deste trabalho, que emergem da aplicação dos referenciais teóricos aos resultados de campo que, em complemento ao conjunto das sínteses que se apresentam ao final de cada capítulo da Tese, consolidam à conclusão deste estudo.

O primeiro campo de referencial teórico metodológico – expresso no Quadro 01 – se destina à análise de conteúdo e à compreensão sobre a produção de significados entre atores sociais que se aglutinam em torno de diferentes ideias, crenças e valores, para disputar as políticas públicas como imagens sociais. Serviu à pesquisa, a começar pelas contribuições de Olabuenaga (1999) na orientação para o tratamento pela codificação-decodificação dos textos das conversas com os dezessete participantes, para a identificação de ideias-força, ou as variáveis explicativas das mudanças, que encontram-se registradas nas matrizes com o fluxo de ideias por fase da Pnater.

Ao assumir o significado da Extensão rural como ação educativa, em sua essência comunicativa, o conteúdo da abordagem semiótica – na compreensão sobre processos de produção de significados – mostra-se fundamental a uma política de Ater que incorpora ao seu público novos atores com modos de vida profundamente diferenciados, ao exemplo de pescadores artesanais, povos indígenas, quilombolas, geraizeiros, ribeirinhos, caiçaras, entre várias outras designações de povos e comunidades tradicionais, com seus saberes consistentes e ancestrais.

Da mesma forma, nas mais diversas categorias de público assistido, com pleno respeito cultural, é possível compreender e agir para uma promoção humana nas bases de uma assessoria que contemple às questões de gênero e de geração, desafiando às novas prestações de serviços de Ater a se apresentarem com olhares adequados para os trabalhos com as mulheres e com as

juventudes, na pluralidade com que essas forças reprodutivas da sociobiodiversidade se apresentem às equipes multidisciplinares de Ater – nos termos da Pnater instituída pela Lei 12.188/2010.

O estudo sobre a Pnater demonstrou que a reação a tais proposições foi, literalmente, escolar e bem traduzida na acepção de Santos B. (2007) sobre o pensamento abissal como um grillão civilizatório que nega os conhecimentos que não sejam os da ciência ocidental excludente, que se apresenta numa postura ansiosa pela recomendação de técnicas exógenas aos sistemas socioprodutivos; por vezes, promotora ou aliada de interações entre “paradigmas da apropriação/violência em ascendência sobre as possibilidades de regulação/ emancipação” (SANTOS, B., 2007, p. 94).

Uma reação escolar, pois, o que predomina nas escolas que oferecem formação a possíveis futuros extensionistas, nas ciências agrárias, se aferra ao ensino de culturas de vegetais e de animais de forma isolada, especificada, não sistêmica; priorizando ao enfoque da constante modernização tecnológica, difusionista, orientada ao capital e, via de regra, desconectada do que poderia ser uma concepção territorial para o desenvolvimento.

O segundo campo de referencial teórico metodológico se refere aos elementos e correntes na noção do desenvolvimento rural e pode ser abordado a partir de suas sucessivas contribuições centrais, conforme relacionado no Quadro 01. No tratamento à disputa entre paradigmas na noção sobre o desenvolvimento, a questão problematizadora final é a quem interessa a Pnater? Questão antecedida pela percepção de ser necessário também problematizar o que é o agronegócio e o que é a agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e a noção sobre soberania e segurança alimentar e nutricional.

Além dos aspectos normativos, a distinção entre a lógica patronal no exercício da agropecuária e as lógicas da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, sociológica e antropologicamente, parece nitidamente compreensível; porém, no auge do processo de desmonte das políticas formuladas para o desenvolvimento agrário, o núcleo que assumiu a coordenação da política agrícola e pecuária do País, concentrado no MAPA, insistiu em desqualificar essa distinção; colocando novamente as possibilidades de apoio governamental a serviço de todo o agronegócio; ou seja, das expressões mais capitalizadas que habitam o mundo rural, onde as interações socioculturais, sem expressiva finalidade econômica, são meramente invisibilizadas.

Na expectativa de facilitar compreender tais lógicas de pensamento, o trabalho proporcionou uma longa imersão na trajetória de constituição do Brasil como Estado

independente, especialmente no Capítulo 1, mas também nos demais capítulos; constituindo um texto que auxilia nessa problematização ao recuperar uma sequência de diagnósticos, de autocríticas e de proposições de ajustes à política de Extensão Rural, assumidas e ratificadas pela Pnater para melhor lidar com públicos estruturalmente diferenciados e invisibilizados.

O trabalho também auxilia a perceber a origem da matriz escolar das ciências agrárias que se mostra atrelada a um sistema que designa de produtos aos itens que a interação disciplinar com a nutrição, com a cultura e com a saúde humana reconhece como alimentos, nutrientes e/ou comida de verdade, vinculando a ideia da assistência técnica e Extensão Rural aos novos ditames de uma sociedade esclarecida que, compreendendo os malefícios dos sistemas de produção artificializados e à base de agrotóxicos, desafia à agronomia a estabelecer conexão com os temas da soberania e da segurança alimentar e nutricional.

Schneider (2010) ao situar o contexto e as questões do desenvolvimento rural no Brasil mostra o fórum científico dividido em escolas que apenas nos anos 1990 recuperam este debate, depois da dormência provocada pela apropriação/violência do golpe militar que silenciou as ligas camponesas e seus apoiadores na formulação da questão agrária brasileira. As mudanças conjunturais e os estudos sobre a delimitação da agricultura familiar como uma categoria social e econômica dinâmica, incompatível de permanecer a ser tratada como ‘a pequena produção’, foram fatores que o autor reconheceu que pesaram para a retomada do tema desenvolvimento rural pela agenda de produção acadêmica do País.

Ao recorrer aos estudos de Long (2007) sobre o desenvolvimento na perspectiva dos atores sociais, o foco da problematização dirigiu-se a uma noção do desenvolvimento que, mesmo tendo sido assumida pela Pnater (BRASIL, 2004a, 2010), não obrigatoriamente foi assimilada e partilhada pela maioria dos agentes de Ater, e menos ainda pelos gestores das diversas instâncias decisórias que interferem sobre a agropecuária nacional – em municípios, estados, empresas e autarquias federais – alertando para a dimensão do desafio que despertou, em diferentes analistas, a ideia de ser a proposição da Pnater a expressão de uma utopia.

A terceira linha do Quadro 01 apresenta-se para ilustrar o referencial teórico dedicado às distintas abordagens na análise de política pública, centrando-se em autores das chamadas abordagens cognitivas. Coube, portanto, ao Capítulo 2, com suas leituras sobre a interrelação entre o Estado e as políticas públicas demonstrar a ampla variedade de caminhos e/ou estilos metodológicos para empreender aos estudos e/ou análises de políticas públicas, bem como apresentar os argumentos e motivos que levaram a priorizar o estudo da institucionalização das ideias em políticas públicas.

O referencial teórico adotado valorizou o que houve de diálogo, de concertação e de aprendizados no processo de concepção e de implementação da Pnater, servindo as abordagens cognitivas para evidenciar as ideias em torno das quais os mediadores da política travaram os mais diversos embates para, de um lado, institucionalizá-las e de outro, negá-las, ou desqualifica-las. A crise discursiva, percebida por Dagnino (2004) em grande parte resulta das diversas estratégias dessa desqualificação de ideias e de conceitos, numa expressão do questionamento aos diagnósticos, aos estudos e, como se viu de forma acentuada em 2022, evoluíram politicamente para a negação à própria realidade e aos resultados da política eleitoral.

A revisão bibliográfica realizada serviu para demonstrar a evolução conceitual e a incorporação de recursos metodológicos no intuito de melhor esclarecer os conceitos de fóruns, de arenas e de coalizões nos processos de formulação, implementação, avaliação e desmonte de políticas públicas, relacionando autores que têm legado densas contribuições nesse campo de construção de conhecimentos. O que se apresentou à problematização nesta linha de referência foi a questão se o trabalho, de fato, conseguiu identificar e caracterizar os fóruns, arenas e as coalizões que propiciaram a institucionalização e a negação de ideias na Pnater.

Em resposta, compreende-se que o esforço realizado nos Capítulos 3 e 4 do trabalho, sobretudo com a sequência de Figuras que se reportam às matrizes com fluxo de ideias por fases da Pnater, foi dirigido a esta intencionalidade. O formato da matriz, inspirado pela leitura a Fouilleux (2011), articulou ao conjunto de fóruns percebidos em atuação, expressando em sua primeira linha os diferentes projetos de desenvolvimento influenciadores à coordenação da Política – graficamente centralizada nessa linha – com destaque ao Fórum/Arena Dater/SAF/MDA que predominantemente exerceu tal função em diálogo com o Condraf. Exceto na fase em que foram concebidos e articulados, com o Congresso Nacional, os termos da lei de Ater, em que o destaque de protagonismo centralizou-se pelas mediações da Asbraer.

A mudança de posicionamento político do fórum Asbraer, visualizado o abandono às propostas oriundas do Seminário e Workshop de 1997 – quando tal fórum se somou à demanda por uma nova Ater centrada na agricultura familiar – fez ressaltar a leitura sobre os núcleos de crenças que se articulam entre e dentre fóruns e arenas e que, no caso, impuseram mudanças ao posicionamento estratégico e à condução da Pnater.

Ao abandonar o diálogo com o Condraf, e construir as propostas de lei de Ater e, posteriormente, de criação da Anater, em seus ambientes internos e em diálogo com outros atores representados no Congresso Nacional e no Ministério da Agricultura, a Asbraer demonstrou seu afastamento da ideia de desenvolvimento pautada pelo projeto democratizante,

filiou-se mais às lembranças de um apogeu da Extensão Rural, associado ao projeto autoritário, quando da criação da Embrater pelo Governo militar, repercutindo em si a formação tecnocrática convencional de seus quadros, coerente com a formação difusionista que, em maioria, estes receberam.

Por fim, a quarta linha do Quadro 1 dedica-se a referenciais teóricos relacionados à agricultura familiar e à agroecologia, nos princípios da Pnater original, assumindo por orientação problematizadora as propostas de delinear o que seriam: o projeto democratizante fracionado e a erosão das ideias na política pública.

O trabalho verificou que a Pnater tanto é herdeira de um debate nacional, desde o movimento ‘Repensar a Extensão Rural’ – anos 1980 – quanto é um reflexo das demandas e questões globais nas dimensões ambiental, social e das cobranças pela redução dos desequilíbrios econômicos, em contextos subjugados por fatores histórico políticos e estruturais, que se apresentam ora como interpelantes, ora como restritivos, ora como desqualificadores das pautas sociais que possam ser capazes de operar transições entre os paradigmas da apropriação/ violência e os da regulação/ emancipação, nos termos de Santos B. (2007).

Assume-se, como outra limitação ao trabalho, que a diversidade de enfoques às categorias agricultura familiar e agroecologia fora apenas tangenciada, seja nas referências que traz à necessidade de buscar maior interação com a Pngatti, para se apurar o trabalho de Ater com as populações indígenas, seguindo-se na perspectiva da interculturalidade, em continuidade às experiências de Ater junto a povos indígenas, conforme visto em Araújo e Verdum (2010); seja na menção ao referencial teórico apresentado na Figura 12, pela espiral da transição agroecológica nos estudos de Mussoi (2011), que alerta para “a relação de desprezo e de preconceito que a gestão estatal hierarquizada das empresas de Ater mantinha sobre esses temas” (MUSSOI, 2011, p. 87).

Tanto os estudos sobre a composição orçamentária encomendados pelos quadros da Asbraer nos primeiros anos da Pnater, quanto as investigações da Associação Auditoria Cidadã da Dívida pública (LINDESAY e MARCELINO, 2021) sinalizam que não há falta de recursos no escopo do orçamento federal brasileiro, caso realmente houvesse a intenção de universalizar o atendimento pela Política Nacional de Ater no País; acaso fosse revista, por exemplo, a determinação de remunerar o rentismo que ocorre via o pagamento de juros da dívida pública.

Recuperando o que Blyth ([2013], 2017) identificou sobre a austeridade ser uma ideia perigosa intui-se que, no Brasil de 2022, confrontar-se aos defensores das limitações estruturais

à universalização da Pnater ao conjunto de públicos identificados na Figura 14, assumindo a defesa de manter os conceitos da agricultura familiar e da transição para a agroecologia, sem aceitar as margens de relativização – ou de erosão – desses conceitos e princípios, é uma prática bem mais do que uma ideia perigosa, é uma causa, que a leitura integral a este trabalho deixa bem mais transparente.

Problematizados esses eixos teórico metodológicos, à luz do Quadro 01 deste Trabalho; reconhecida a construção social que legou a Pnater e o Pronater à sociedade brasileira, o que se impõem é que os textos instituídos pela Lei 12.188/2010 e pelo Decreto 7.215/2010 sejam reapropriados, compreendidos e sua efetivação reivindicada pelas partes interessadas.

Noutras palavras, a mediação para os ajustes entre os urgentes referenciais globais e os diversos referenciais setoriais componentes dos campos de atuação dos serviços públicos de Ater, na perspectiva de retomada de um Projeto democratizante, tem uma sólida normativa de apoio já instituída, restando apenas cumpri-la, reinstituindo-se os Conselhos e a participação da sociedade civil e, ato contínuo, conclamando-se por uma terceira Conferência Nacional de Ater, de preferência, concomitante à formulação de um terceiro Plano Nacional de Reforma Agrária.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. Estudos avançados 15, (43), 2001; Acesso em 30/11/2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/qNBc6gbwCZ7xTHwr4mYzRQD/?format=pdf&lang=pt>
- ALENCAR, Joana Luiza Oliveira. **O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável na visão de seus conselheiros / Relatório de pesquisa do Projeto Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros**. Brasília-DF, IPEA, 2012.
- ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável**. Guaíba-RS, Ed. Agropecuária, 2002.
- APAER – Associação Paulista de Extensão Rural. **A importância da Extensão Rural brasileira: perspectivas e ameaças**. Live, transmitida pelo Youtube, 09/12/2020. Acesso em 12/08/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yoYEr7JATTM>
- ARAÚJO, André Luis de O. e VERDUM, Ricardo (Org.). **Experiências de assistência técnica e Extensão Rural junto aos povos indígenas: o desafio da interculturalidade**. Brasília-DF, NEAD/MDA, 2010.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Política ambiental no Brasil no período 1992-2002: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. (Tese) Doutorado, Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013.
- ASBRAER, CONTAG, FASER. **Uma nova assistência técnica e Extensão Rural centrada na agricultura familiar: proposta**. Documento resultante do Workshop nacional, precedido de seminário nacional homônimos, Brasília-DF, FAO-MA/SDR/DATEE-PNUD/Projeto BRA 92/020, 1997.
- BATALHA, Mário Otávio, *et al.* **Recursos humanos e agronegócio: a evolução do perfil profissional**. Jaboticabal-SP. Ed. Novos tempos. 2005.
- BENSADON, Ligia Scarpa. **Tecendo projetos políticos: a trajetória da Articulação Nacional de Agroecologia** (Dissertação) Mestrado Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2016.
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; THOMSON, Carolina Rios e BORSATTO, Ricardo Serra. **Da extinção da EMBRATER à criação da ANATER: os desafios da política de assistência técnica e Extensão Rural brasileira**. In: DELGADO, G. C. e BERGAMASCO, S. M. P. P (ORG.) Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro. Brasília-DF, Ministério do Desenvolvimento Agrário (SEAD), 2017, pp. 314-342.
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. **Política pública de Ater no Brasil: desmonte e controvérsias**. In: 1º Seminário virtual da FASER – A essencialidade da Ater pública, contexto histórico e desafio na atual conjuntura, 2022. Acesso em 22/03/2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UFqIojRoq-o>
- BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. (Org). **Construindo a agenda 21 local**, 2ª Edição. Ministério do Meio Ambiente, Brasília-DF, 2003.
- BHERING, Marcos Jungmann e MAIO, Marcos Chor. **Ciência, positivismo e agricultura: uma análise do Ministério da agricultura, indústria e comércio na primeira república**. Belo Horizonte - MG, Varia História, Vol 27, nº 46, 2011. Pp 689-709.

BLYTH, Mark. **Austeridade – a história de uma ideia perigosa**. 2010. Acesso em 12/08/2022 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=E1Kzp5EVUWg>

BLYTH, Mark. **Austeridade – a história de uma ideia perigosa**. São Paulo-SP, Autonomia literária, [2013] 2017.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro-RJ, Ed. Graal, 1982.

BRASIL, **Estatuto da terra – Lei 4.504/1964**, Brasília-DF, 1964.

BRASIL, **Manual Operacional do Proceca/ Lumiar**, Brasília-DF, Incra-DF. Mimio, 1997.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: versão final**. Brasília-DF, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), 2004a.

BRASIL. **Manual operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES)**. Brasília-DF, Incra/MDA – OS/SD/Nº 02, 2004b.

BRASIL. **Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília-DF, MDA, SAF, Dater, Versão de 01/03/2005, 2005.

BRASIL. **Manual operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES)**. Brasília-DF, Incra/MDA – NE/DD/ Nº 78, 2008.

BRASIL/MDA/CONDRAF. **1ª Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário – Documento Base à versão nacional**. Brasília-DF; Condraf, Olinda-PE, 2008.

BRASIL, **Lei 12.188 – 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 para a agricultura familiar e reforma agrária (Pronater)**, Brasília-DF, DOU, 12.1.2010.

BRASIL, DATER/SAF/MDA. **Chamada pública para seleção de entidade executora de assistência técnica e Extensão Rural para os territórios da cidadania – Chamadas públicas SAF ATER nº 79 e nº 80**. Brasília-DF, Dater/SAF/MDA, 2010.

BRASIL/MDA. **1ª Conferência nacional de assistência técnica e Extensão Rural na agricultura familiar e reforma agrária (1ª CNATER): Relatório Final**. Brasília-DF, Comissão executiva nacional/ Comitê de Ater do Condraf, 2012.

BRASIL/STN. **Dívida pública federal: relatório anual (RAD) 2020**. Brasília-DF, Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Acesso em 14/08/2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/01/relatorio-da-divida-2020-27jan2021.pdf>

BRASIL/TCU. **Relatório de auditoria operacional nas ações de assistência técnica e Extensão Rural (Ater)**. Brasília-DF, TC 016.398/2012-2, SEGECEX/SEAUD, 2012.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. e CALMON, Paulo Carlos du Pin, **Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais**. Administração pública e gestão social, 7(2), abr-jun, 2015. Pp. 91-99.

CAPORAL, Francisco Roberto. **Política nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados.** (Documento) Brasília-DF, Coordenação Geral de Ater/ Dater/SAF/MDA, 2005.

\_\_\_\_\_. **Extensão Rural e agroecologia: temas sobre um novo desenvolvimento rural, necessário e possível.** Brasília-DF, 2009. Acesso em 28/11/2021. Disponível em: [http://www.cpatsa.embrapa.br:8080/public\\_eletronica/downloads/OPB2444.pdf](http://www.cpatsa.embrapa.br:8080/public_eletronica/downloads/OPB2444.pdf)

\_\_\_\_\_. Lei de ATER: exclusão da agroecologia e outras armadilhas. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável. Set/Dez, 2011. Pp. 23-33.

CAPORAL, Francisco Roberto e RAMOS, Ladjane de Fátima. **Da Extensão Rural convencional à Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia.** Brasília-DF, Dater/Saf/Mda, Mimio. 2006.

CAMARGO, Angélica Ricci. **História do ministério da agricultura, indústria e comércio 1906-1931.** Acesso em 30/08/2021.

Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/528-ministerio-da-agricultura-industria-e-comercio-1906-1931>

CARNEIRO, Fernando Ferreira (Org) *et al.* **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde.** Rio de Janeiro / São Paulo Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e Expressão Popular, 2015.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa.** São Paulo-SP, 2ª Edição. Ed Melhoramentos, 1969.

CASTRO, Ana Célia. **Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento.** Brasília-DF. Caderno Difusão de Tecnologia, 1(3) set/dez. 1984; pp 309-344.

CICERI, Larissa Ananda. **O processo de especialização da economia brasileira no setor agropecuário e a bancada ruralista como ator de política externa (2006 – 2019).** (TCC), Curso de Relações Internacionais/ Faculdades de ciências econômicas/UFRGS, Porto Alegre-RS, 2019.

COELHO, France Maria Gontinjo. **A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos.** Viçosa-MG, 2ª Ed. Suprema, 2014.

CORRÊA NETO, Nelson Eduardo *et al.* **Agroflorestando o mundo de facão a trator: gerando práxis agroflorestal em rede (que já une mais de mil famílias camponesas e assentadas).** Barra do Turvo-SP, Cooperafloresta / Programa Petrobras Socioambiental, 2016.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Política e sociedade, Nº 5, 2004. Pp 139-164.

D'AGUIAR, Rosa Freire. **Celso Furtado: essencial.** São Paulo-SP, Pinguim - Companhia das Letras, 2013.

DELGADO, Nelson Giordano. **O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao governo Lula.** Texto da Disciplina IH 1518 -Teorias de Desenvolvimento. CPDA/ UFRRJ, 2010.

DELGADO, G. C. e BERGAMASCO, S. M. P. P (ORG.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro.** Brasília-DF, Ministério do Desenvolvimento Agrário (SEAD), 2017.

DIAS, Marcelo Miná. **Diversidade atual das concepções e práticas da Extensão Rural**. Mimio, Material didático da Disciplina ERU 451 (Extensão Rural), Viçosa-MG, UFV, 2018.

DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná e NEUMANN, Pedro Selvino. **Pnater (2004-2014): da concepção à materialização**. In: GRISA, C, SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, Porto Alegre-RS, Editora da UFRGS, 2015. Pp 107-128.

EDWARDS, Richard J. A. **Monitoramento de sistemas agrícolas como forma de experimentação com agricultores**. Rio de Janeiro-RJ, AS-PTA, 1993.

EMBRAPA. **Marco referencial em agroecologia**. Brasília, DF, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Embrapa Informação Tecnológica, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade**. Brasília-DF. Revista do Serviço Público, 69, Edição especial Repensando o estado brasileiro, dez. 2018.

FAVARETO, Arilson. **A longa evolução da relação Rural-Urbano: para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural**. Campinas- SP, Ruris/ Unicamp, Volume 1, Nº 1, 2007. Pp. 157 – 190.

FERMENT, Gilles *et al.* **Lavouras transgênicas – riscos e incertezas: mais de 750 estudos desprezados pelos órgãos reguladores de OGMs**. Brasília-DF, NEAD Debate 26, 2015.

FIDALGO, António e GRADIM, Anabela. **Manual de semiótica**. Covilhã/ Portugal Universidade da Beira Interior, 2005.

FIGUEIREDO, Romeu Padilha de. **A Extensão Rural face à problemática da pequena produção no Brasil** in: GRZYBOWSKI, Cândido, CALAZANS, Maria Julieta e MOREIRA, Sonia Ribeiro (Coord). **Seminário extensão e formação profissional rural**, Rio de Janeiro-RJ, ANPEd/CNPq, 1982, pp. 5-10. Acesso em 30/06/2021. Disponível em:

<https://anped.org.br/biblioteca/item/cadernos-anped-extensao-e-formacao-profissional-rural-no-1-jun-1982>

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo – SP, Edições Loyola, 1985.

FOUILLEUX, Eve. **Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune**. In: Revue française de Science politique, 50º année, nº 2, 2000. Pp 277-306.

FOUILLEUX, Eve. **Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança**. Rio de Janeiro-RJ; UFRRJ – Estudos, Sociedade e Agricultura, v 19, n. 1, abr., 2011.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 8ª Edição, Rio de Janeiro-RJ, Paz e Terra, 1985.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido**. 17ª Edição, Rio de Janeiro-RJ, Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ª Edição, São Paulo-SP, Paz e Terra, 1996.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Brasília-DF, IPEA Planejamento e políticas públicas, Nº 21 – Jun, 2000. pp 211-259.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecología: procesos ecológicos en agricultura sostenible**. Turrialba, Costa Rica, Catie, 2002.

GOLLO, Alexandre Magno Lopes. **Relatório Preliminar: Planejamento participativo do uso da terra na comunidade de Conceição do Imbé – Campos dos Goytacazes – RJ**. Niterói-RJ, Pesagro/Rio – Programa de desenvolvimento rural sustentável em microbacias hidrográficas/ Rio Rural. 1992.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas e agricultura familiar no território noroeste fluminense/RJ: recolhimento e análise de textos para uma leitura sobre as oportunidades das políticas públicas voltadas à agricultura familiar no território; seu alcance e distorções** (TCC /Especialização em Extensão Rural). Recife-PE UFRPE, 2006.

\_\_\_\_\_. **Do espaço aos territórios: as expressões da agricultura familiar e da pesca artesanal no noroeste fluminense – os fatores que limitam sua reprodução**. (Dissertação/ Geografia). Niterói-RJ, Universidade Federal Fluminense, 2015.

\_\_\_\_\_. **Documento contendo identificação de centros e unidades pedagógicas de formação Sistemes no Sistema nacional de Ater (...) na região Sudeste – Produto 01**. Brasília-DF, Cgfat/SAF/SEAD – PNUD, Contrato 000223/2016, 2016.

\_\_\_\_\_. **Documento contendo levantamento e sistematização de informações dos cursos formais, não formais, eventos e seminários de educação em agroecologia ou com ênfase em agroecologia realizados na região Sudeste – Produto 04**. Brasília-DF, Cgfat/SAF/SEAD – PNUD, Contrato 000223/2016, 2017.

GOLLO, Alexandre Magno Lopes e OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco de. **Capacitação de agentes de ATER em processos de formação em agroecologia na região Sudeste do Brasil**. Research, Society and Development, v. 10, n.2, e46810212603, 2021. Acesso em 24/05/2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i2.12603>

GRISA, Catia. **As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva**. Desenvolvimento em Debate. v. 1, n.2, pp 83-109, janeiro-abril e maio-agosto 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. (Tese), Rio de Janeiro-RJ – Brasil, CPDA/ Instituto de Ciências Humanas e Sociais/ Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **Palestra no V Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural: desafios para Agricultura Familiar frente ao novo cenário político**. 2017. Acesso em 20/09/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WfkocqZg3M8>

\_\_\_\_\_. **As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller**. In: LIMA, Luciana Leite e SCHABBACH, Letícia. **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre-RS, Ed UFRGS/CEGOV, 2020.

GRZYBOWSKI, Cândido, CALAZANS, Maria Julieta e MOREIRA, Sonia Ribeiro (Coord.). **Seminário Extensão Rural e formação profissional rural**. Rio de Janeiro-RJ, ANPEd/CNPq, 1982.

GUTERRES, António. **Discurso do secretário-geral da ONU à Assembleia Geral de 21 de setembro de 2021**. Acesso em 11/11/2021. Disponível em:

<https://brasil.un.org/pt-br/145385-discurso-do-secretario-geral-da-onu-assembleia-geral-21-de-setembro-de-2021>

HIRSCHMAN, Albert O. **Auto-subversão: teorias consagradas em xeque**. São Paulo-SP, Companhia das Letras, 1996.

IICA, FAO, CEPAL. **Informe Interagencial una Mirada hacia América Latina y el Caribe: perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas**, IICA Uruguay, 2013. Acesso em 12/12/2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=5MRBMDJwvew>

IPA – Instituto Agrônomo de Pernambuco. **Paradigmas e desafios da Ater Pública: para onde vamos?** VIII Seminário de Extensão Rural em Pernambuco. Transmitido em 1º/12/2020. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=T\\_B8RzHuiYA](https://www.youtube.com/watch?v=T_B8RzHuiYA) Acesso em 10/12/2020).

JESUS, Eli Lino de. **Histórico e filosofia da agricultura alternativa**. Rio de Janeiro-RJ, FASE, Proposta nº 27; experiências em educação popular, 1985, pp 34-40.

JOBERT, Bruno *et* MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris/França, Presses Universitaires de France, 1987.

JORDAN, Andrew, BAUER, Michael W. and GREEN-PEDERSEN, Christoffer. **Policy dismantling**. Journal of european public policy, 20:5, pp 795-805, 2013.

JORDANA, Jacint. **Multiple crises and policy dismantling in Spain: political strategies and distributive implications**. Política Studies Review, 2014. Vol 12, pp. 224-238.

KOPENAWA, Davi e ALBERT, Bruce. **A Queda do Céu: palavras de um xamã Yanomami**. 1ª Edição. São Paulo-SP, Companhia das letras. 2015.

LATOUR, Bruno. **Onde aterrar? – Como se orientar politicamente no Antropoceno**. Rio de Janeiro-RJ, Bazar do tempo, 2020.

LECUYER, Lauren. **Analyse comparée des élites fédérales au Brésil et au Mexique: l'exemple des trajectoires des politiques d'appui à la petite agriculture (1960-2000)** (Thèse, Science politique), Université de Montpellier França, 2018.

LIMA, Maria Lucia de Oliveira F. de, *et al.* **Relatório de auditoria operacional nas ações de assistência técnica e Extensão Rural (Ater)**. Brasília-DF, Secretaria de métodos aplicados e suporte à auditoria, Tribunal de Contas da União, 2012.

LINDESAY, Paulo e MARCELINO, Marcelo. **O impacto do sistema da dívida pública no estado brasileiro**. Rio de Janeiro-RJ, CLEMAARJ, Conferências Temáticas, 2021, Acesso em 20/07/2022. Disponível em: <https://dividapub.clemaarj.org/>

LONG, Norman. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México. Centro de investigaciones y estudios superiores em antropologia social, 2007.

MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Eduardo Pimenta de. (Orgs) **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo-SP, Ed. UNESP; Rio de Janeiro-RJ, Ed. FIOCRUZ; 2013.

MAZOYER, Marcel e ROUDART, Laurence. **Crise agrária e crise geral in: História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo - SP, UNESP e Brasília-DF, NEAD, 2010. Pp 491-552.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. (Coord.) **Conflitos por terra e repressão no campo no estado do Rio de Janeiro (1946-1998) – Relatório Final**. Rio de Janeiro-RJ, Núcleo de Pesquisa e documentação movimentos sociais no campo, Proc. E-26/110.008/2014, CPDA/UFRRJ, 2015.

MEDEIROS, Jenifer Cristine e GRISA, Catia. **O Ministério do desenvolvimento agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural**. Campo-Terrítório: revista de geografia agrária, v. 14, n. 34, p. 06-35, dez., 2019.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Agronomia e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro-RJ, Vício de leitura, 1998.

MULLER, Pierre. **L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique**. In: Revue française de Science politique, 50<sup>o</sup> année, n<sup>o</sup>2, Paris, 2000, pp 189-208  
\_\_\_\_\_. **Les politiques publiques in: Que sais-je? Dixième edition mise à jour**. Paris, PUF, 2004.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves; [traduzido por] Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. **A análise das políticas públicas**. Pelotas-RS, EDUCAT, 2002.

MUSSOI, Eros Marion. **Política de Extensão Rural Agroecológica en Brasil: avances y desafíos en la transición en las instituciones oficiales**. Córdoba - Espanha, (Tesina de Pós Doctorado), Universidad de Córdoba / Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

NIERDELE, Paulo André. **A coreografia do campesinato na sociedade contemporânea**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais CSOnline, Ano 2, Volume 5, 2008. Pp 319-325.

OLABUÉNAGA, José Ignacio Ruiz. **Análisis de contenido in: OLABUÉNAGA, J. I. R., Metodología de la investigación cualitativa, 2<sup>a</sup> Edición**. Bilbao, Espanha, Universidad de Deusto, 1999, pp. 191-214.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Camponeses, quilombolas, indígenas e grileiros em conflito no campo brasileiro**. In: OLIVEIRA *et al*, A grilagem de terras na formação territorial brasileira. São Paulo-SP, Faculdade de filosofia, letras e ciências humanas/USP, 2020, pp. 9-54 Acesso em 01/05/2022. Disponível em:

<http://www.geografia.ffe.usp.br/inferior/laboratorios/agraria/publicacoes.htm>

PEIXOTO, Marcus. **Extensão Rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação**. Brasília-DF, Texto para discussão 48, Centro de estudos da Consultoria legislativa do Senado Federal. 2008. Acesso em 07/11/2021. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/136891>

PEREIRA, Mariângela de Araújo Póvoas *et al*. **(Re)significação do Ensino Agrícola da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – Relatório Final**. Brasília-DF, Santa Maria-RS, UFSM; MEC/SETEC. 2009.

PETTAN, Kleber Batista. **A Política nacional de assistência técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências**, Campinas-SP (Tese) Programa de Pós Graduação em Engenharia Agrícola, Feagri/Unicamp, 2010.

PINHEIRO, Mauricio Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Rio de Janeiro-RJ, Ipea: Texto para Discussão 1794, 2012.

PLOEG, Jan Douwe van der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre-RS, Ed. UFRGS, 2008.

PRIMAVESI, Ana Maria. **Manejo ecológico do solo: a agricultura em regiões tropicais**. São Paulo-SP, Nobel 1979.

RAMOS, Jair de Souza. **O poder de domar do fraco: construção de autoridade e poder tutelar na política de povoamento do solo nacional**. Niterói-RJ, EDUFF, 2006.

RAMOS, Leticia Ramos; LOPES, Douglas Pierre Justino da Silva e JÁCOME, Aldarosa Cartaxo. **Resenha crítica da obra a gramática do tempo: por uma nova cultura política de Boaventura de Souza Santos**. João Pessoa-PB, Revista Espaço do currículo (*online*), v.11, n.3, p.569-575, set/dez 2018.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo-SP, Ed. Ática, 1993, 269 p.

RIO DE JANEIRO. **Programa estadual de assistência técnica e Extensão Rural (Peater-RJ)**. Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior (SEAAPI), Secretaria Executiva estadual do Pronaf; Comitê estadual de Ater-RJ, 2006.

ROCHE, Jean. **Uma colonização dirigida**. In: A colonização alemã e o Rio Grande do Sul I. Porto Alegre: Ed. Globo, 1969 pp. 93 -156.

RÖLKE, H. **Raízes da imigração alemã: história e cultura alemã no estado do Espírito Santo**. (2016). Vitória-ES: Arquivo público do estado do Espírito Santo. Acesso em 30/11/2020. Disponível em:

[https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Livros/APEES\\_23\\_Ra%C3%ADzes\\_da\\_Imigra%C3%A7%C3%A3o\\_Alem%C3%A3\\_Helmar\\_R%C3%B6lke.pdf](https://ape.es.gov.br/Media/ape/PDF/Livros/APEES_23_Ra%C3%ADzes_da_Imigra%C3%A7%C3%A3o_Alem%C3%A3_Helmar_R%C3%B6lke.pdf)

SABATIER, Paul A. e WEIBLE, Christopher M. **The advocacy coalition framework: innovations and clarifications**. In: SABATIER, Paul. A. Theories of the policy process, University of Califórnia Davis, 2007, pp189-222. Acesso em: 16/02/2023

Disponível em:

<https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf#page=195>

SABOURIN, Eric *et al.* **Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil**. EDP Sciences, 2020. Acesso em 13/05/2021. Disponível em: [www.cahiersagricultures.fr](http://www.cahiersagricultures.fr)

SABOURIN, Eric, CRAVIOTTI, Clara e MILHORANCE, Carolina. **The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina**. International Review of Public Policy [online], 2:1, 2020. Acesso em: 13/05/2021. Disponível em: <http://journals.openedition.org/irpp/799>

SANTOS B. Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo-SP, Cortez, 2006.

SANTOS B., Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Revista Novos Estudos, Cebrap 79, 2007. Pp. 71-94. Acesso em: 05/05/2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n79/04.pdf> .

\_\_\_\_\_. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra, Ed. Almedina, 2020, 32 p. Acesso em 05/06/2020. Disponível em: <https://www.cpalsocial.org/documentos/927.pdf>

SANTOS, Fabio Pereira. **Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil**. São Paulo-SP, Tese (Administração pública e governo). Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2011.

SANTOS M., Milton. **A natureza do espaço: técnicas e tempo; razão e emoção**. 4ª Edição. 5ª reimpressão. São Paulo. Editora Universidade de São Paulo, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio. **Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate.** Revista de Economia Política, vol. 30 n. 3 (119), julho-setembro, 2010, pp 511-531.

SCHUTTER, Olivier de. **Agroecologia e o direito humano à alimentação adequada: relatório da ONU para o direito humano à alimentação, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos.** Brasília-DF, CAISAN, MDS, 2012.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo-SP, Companhia das letras, 2000.

SILVA, Claiton Marcio da. **Agricultura e cooperação internacional: a atuação da American International Association for Economic and Social Development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946-1961) / Claiton Marcio da Silva – Rio de Janeiro-RJ: s.n. 2009 (Tese em História da Ciências e da Saúde) Fundação Oswaldo Cruz, casa de Oswaldo Cruz, 2009.**

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura.** Porto Alegre-RS, Sociologias, V. 8, n 16, p. 20-45, 2006.

WEIBLE, Christopher M. *et al.* **A quarter century of the Advocacy Coalition Framework: an introduction to the special issue.** Policy Studies Journal, Vol 39, Nº 3, 2011. pp 349-360.

WEIBLE, Christopher M. *et al.* **Sharpening advocacy coalitions.** Policy Studies Journal, Vol. 0, Nº 0, 2019.

# Anexos e Compêndios

## Compêndio 1

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**Título da pesquisa:** Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): um estudo sobre fóruns, arenas e coalizões em uma política pública.

**Duração:** Estimamos realizar entrevistas numa faixa entre 40 (quarenta) e 90 (noventa) minutos de duração. Pede-se autorização para proceder a gravação no intuito de gerar um texto (por gravação) a ser devolvido ao participante para eventuais correções, complementos e/ou supressões que entenda ser necessárias.

**Início:** Agradecimento e convite a que a/o participante se apresente ressaltando os encontros entre sua trajetória pessoal e os serviços de assistência técnica e Extensão Rural.

**Desenvolvimento:** a partir dessa apresentação específica a orientação da conversa visa atender às seguintes questões.

- a) Interagir com as ideias e questões apresentadas pelo(a) participante. Buscar vínculos com as ideias que se institucionalizaram com a Pnater;
- b) Em quais espaços de debate político (núcleos, fóruns e/ou arenas) essas ideias foram debatidas;
- c) Quais foram os contextos e fatores que propiciaram a obtenção de convergência em torno das ideias institucionalizadas com a Pnater;
- d) Opinião sobre ideias debatidas nesses espaços que tenham sido secundarizadas, ou mesmo negadas... Quais?
- e) Sobre fatores e/ou processos que contribuíram para o desgaste da Pnater;
- f) Sobre as influências do Seminário e Workshop de Ater realizado em 1997 sob a coordenação da Asbraer, Contag e Faser;
- g) Sobre o atual contexto da Pnater, no que se refere aos ajustes propostos, à disponibilidade de recursos e ao formato de execução dos contratos via chamadas Públicas de Ater;
- h) Quais foram os principais aprendizados legados pela sua trajetória na Pnater?
- i) Quais outros atores deveriam ser escutados sobre a institucionalização das ideias centrais para a Pnater?

Obrigado!

**Anexo 1 - Trechos do Decreto 8.319/1910 – com sua grafia original.**

<p align="center"><b>DECRETO Nº 8.319, DE 20 DE OUTUBRO DE 1910</b></p> <p>Crêa o Ensino Agronomico e approva o respectivo regulamento</p> <p>O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, á vista do que dispõe o art. 2º, § 1º da lei n. 1.606, de 29 de dezembro de 1906 e de accôrdo com o art. 48, n. 1 da Constituição Federal, resolve crear o Ensino Agronomico e approvar o respectivo regulamento, que com este baixa, assignado pelo ministro de Estado dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio.</p> <p>Rio de Janeiro, 20 de outubro de 1910, 89º da Independencia e 22º da Republica.</p> <p align="right">NILO PEÇANHA. Rodolpho Nogueira da Rocha Miranda.</p> <p><b>CAPITULO I</b></p> <p>Art. 1º O ensino agronomico instituido no Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, de accôrdo com o presente regulamento, tem por fim a instrucção technica professional relativa á agricultura e ás industrias correlativas, e comprehende o ensino agricola, de medicina veterinaria, zootechnia e industrias ruraes.</p> <p><b>CAPITULO II</b> <b>DO ENSINO AGRICOLA</b></p> <p>Art. 2º O ensino agricola terá as seguintes divisões:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1º Ensino superior.</li> <li>2º Ensino médio ou theorico-pratico.</li> <li>3º Ensino pratico.</li> <li>4º Aprendizados agricolas.</li> <li>5º Ensino primario agricolas.</li> <li>6º Escolas especiaes de agricultura.</li> <li>7º Escolas domesticas agricolas.</li> <li>8º Cursos ambulantes.</li> <li>9º Cursos connexos com o ensino agricola.</li> <li>10. Consultas agricolas.</li> <li>11. Conferencias agricolas.</li> </ol> <p>Art. 3º O ensino agricola será ministrado em estabelecimentos adaptados aos fins a que se destinam e terá os seguintes serviços e installações complementares:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) estações experimentaes;</li> <li>b) campos de experiencia e demonstração;</li> <li>c) fazendas experimentaes;</li> <li>d) estação de ensaio de machinas agricolas;</li> <li>e) postos zootechnicos;</li> <li>f) postos meteorologicos.</li> </ol>	<p><b>CAPITULO V</b> <b>DOS MEMBROS DO MAGISTERIO</b></p> <p>Art. 30. O corpo docente da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinaria, compõe-se dos lentes e substitutos das cadeiras comprehendidas nos dous cursos, e dos professores de desenho.</p> <p>Paragrapho unico. A cada cadeira corresponderá um substituto.</p> <p><b>CAPITULO VIII</b> <b>DOS AUXILIARES DO ENSINO</b></p> <p>Art. 79. Cada lente cathedratico terá, por grupo de 20 alumnos de sua cadeira, um auxiliar de ensino para guiar os trabalhos praticos.</p> <p>Art. 80. Os auxiliares de ensino serão de livre indicação dos lentes e nomeação do ministro, e poderão ser escolhidos dentre os alumnos de anno superior que houverem obtido melhores notas na respectiva cadeira.</p> <p><b>CAPITULO X</b> <b>DA INSCRIPÇÃO DE MATRICULA</b></p> <p>Art. 83. Para a matricula em qualquer dos cursos da Escola será exigida a idade minima de 17 annos, titulo de bacharel em sciencias e lettras, certificado de exames de madureza ou parcellados.</p> <p>Art. 84. Dos candidatos que exhibirem diploma de bacharel em sciencias e lettras ou certificado de exame de madureza serão preferidos aquelles que hoverem obtido melhores approvações.</p> <p>Art. 85. Dos candidatos que apresentarem certificados de exames parcellados de preparatorios, serão preferidos os que houverem obtido melhores notas em mathematica elementar, physica e chimica e historia natural.</p> <p>Art. 95. Os alumnos que houverem obtido pelo menos dous terços de distincções nas materias mencionadas no art. 88 e um terço de approvações plenas serão dispensados do pagamento da matricula.</p> <p>Art. 96. O Governo dispensará annualmente do pagamento da matricula tres alumnos de cada curso, quando além de terem sido approvados plenamente, (...) provarem, a juizo do ministro, falta de recursos para satisfazer a contribuição estipulada.</p> <p>Paragrapho unico. Em igualdade de circumstancias, serão preferidos os filhos de agricultores ou profissionaes de industria rural.</p>
---	--

Fonte: Brasil - <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret>

**Compêndio 02 – Relação de mediadores citados pelos Participantes da pesquisa  
(Na base de confecção da Figura 01)**

<b>Mediador(a)</b>	<b>Inserção identificada</b>	<b>Mediador(a)</b>	<b>Inserção identificada</b>
Adoniran Sanches Peraci	Diretor e Secretário na SAF/MDA de 2003/2010; Consultor da FAO.	João Marcelo Intini	Diretor Técnico no Dater/ SAF e na SDT/MDA, de 2004 a 2011.
Aldo dos Santos	Componente da Ong Caatinga e da ASA. Destacado pela participação na Rede Ater Nordeste	José Eli da Veiga	Ideólogo do Desenvolvimento Territorial, Secretário Executivo do Cndrs/Condraf; Professor IEA/USP
Argileu Martins Silva	Diretor e Secretário da SAF/MDA entre 2003/2010; Quadro da Emater-MG	José Graziano	Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) no 1º Governo Lula; Secretário na FAO
Arnoldo de Campos	Diretor do DEGRAV/MDA, 2011/ 2014; MDS; No Projeto Ater Nutre	Katia Abreu	Foi Senadora-TO, e Ex Ministra da Agricultura no Gov. Dilma; CNA
Articulação Nacional de Agroecologia	Fórum nacional de Produção de ideias e políticas em Agric. familiar	Laudemir André Müller	Secretário da SAF e Ministro do MDA dentre 2014/2015
Cassio Trovato	Coordenador na formação de Agentes de Ater/Dater até 2016	Lucia Kinceler	Pesquisadora da Epagri; Coordenadora Geral da FASER
Célia Hissae Watanabe	Assessora da Contag; Diretora de Políticas para Mulheres MDA 2012	Marcelo Leite Gastal	Pesquisador da Embrapa
Cenater/ Unicafes	Central de Ater no Fórum de produção de Cooperativismo e de Economia Solidária	Marcos Rochinski	Contraf Brasil, representação da agricultura familiar no Condraf, no Consea, na Cnapo e na Anater,2017
Dep. José Silva Soares	Deputado Federal; Quadro da Asbraer e da Emater-MG	Michaela Calaça	Diretoria de Políticas para mulheres rurais e quilombolas 2010/2016
Don Antônio Batista Fragoso	Bispo na Diocese de Cratéis-CE; agente das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)	Miguel Rosseto	Ministro do MDA no primeiro Governo Lula e no Segundo Governo Dilma
Don José Gomes	Bispo de Chapecó-SC; agente das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)	Murilo Xavier Flores	Linha humanista da Embrater; foi Diretor da Embrapa por curto tempo após a extinção da Embrater
Elisabeth Cardoso	CTA-ZM Viçosa-MG; AMA/ANA Conselho fiscal Anater 2015/2017	Odilo Antônio Friederich	Quadro da Embrater; ativista no movimento repensar a Extensão Rural
Eliseu Andrade Alves	Gestor e Intelectual histórico do difusionismo na Embrapa	Paulo Guilherme Cabral	Técnico do MMA quando assume a Presidência da Anater; Professor de Agroecologia
Eros Marion Mussoi	Acaresc/Epagri; Coordenação do Dater; Professo de Extensão Rural	Paulo Petersen	Secretário Executivo da AS-PTA Agroecologia Agricultura Familiar
Everton Ferreira	Emater-MG; Coordenação de Fomento Dater/SAF, 2011/ 2016	Pepe Vargas	Foi o segundo Ministro do MDA no Governo Dilma, de 2012 a 2014
Fórum Nacional de Secretários estaduais de agricultura	Formulação política; em articulação com a Asbraer	Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (Pngatti)	Exemplo de construção participativa de política com povos indígenas – Base para interagir com a Pnater
Francisco Roberto Caporal	Emater-RS; Coordenação do DATER/SAF; Fundador da ABA; Professor Extensão Rural	Prefeituras Municipais	Citadas em função de pressão política nas Chamadas de Ater, compõem o Sibrater e sua gestão
Frei Sérgio	Co-Fundador do Movimento dos Pequenos Agricultores	Rede de Ater Nordeste	Trabalho de referência reportado sobre a formação na Pnater
Gilberto Carvalho	Chefe da Casa Civil (Gov. Lula) e Secretário Geral da Presidência no Governo Dilma	Representação dos Órgãos de Controle – Relatório TCU 2012.	Mediações reportadas na imposição de restrições e de cobranças pela estruturação do MDA/Dater
Gilson Bitencourt	Estava em Secretaria no Ministério da Economia quando foi cotado para a Presidência da Anater	Romeu Padilha de Figueiredo	Quadro e Presidente da Embrater atuante no movimento repensar a extensão. Contribuiu com a Pnater
Glauco Olinger	Presidente da Embrater, reconhecido pela linha difusionista	Ronaldo Ramos	Assessor da Contag; Acompanha as políticas para Agricultura Familiar
Humberto de Oliveira	Compôs movimento cooperativista Pernambuco; Diretor da SDT/MDA	Teresa Campelo	Ministra do MDS; mediu conflitos entre MAPA e MDA- o caso Anater
Hur Ben	Emater-PR/IDR-PR; Coordenador do Dater/SAF/MDA - 2003 a2017	Valter Bianchini	IDR-PR Foi o 1º Secretário da SAF no 1º Governo Lula
Jean Marc von de Weid	Fundador da As-PTA; membro de Condraf de 2004-2016.	Voltaire Mesquita Cezar	Quadro da Acaresc/ Embrater, no Mov. Repensar a extensão
João Luiz Guadanin	Diretorias Técnicas do Pronaf/ SAF/MDA de 1999 a 2013	Estatuto da Terra – Lei 4.504/1964	Instrumento PNRA negligenciado por sucessivos governos