



Denúncias e anúncios sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – após um estudo sobre fóruns, arenas e coalizões em política pública

Denunciations and announcements about the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension - after a study about forums, arenas and coalitions in public policy

GOLLO, Alexandre Magno Lopes
Doutorado em Extensão Rural/UFV, alexmgollo@yahoo.com.br

RESUMO EXPANDIDO

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: Frente aos resultados dos estudos sobre fóruns, arenas e coalizões na análise de políticas públicas, visualizada a forma como a transição agroecológica foi tanto defendida, quanto repelida nos embates travados durante a institucionalização da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), optou-se pelo estilo de escrita antirracista para melhor comunicar as denúncias e os anúncios que ecoam pelo trabalho concluído em 2023, no Curso de doutoramento em Extensão Rural na Universidade Federal de Viçosa (UFV). Ao tratar da invisibilidade de categorias sociais e culturais alçadas à condição de público da Pnater, a partir de 2004, a Tese se dedicou a tentar explicar a relação entre as ideias de tutela pelo Estado brasileiro com a resiliência de um projeto autoritário capaz de promover, em curto prazo, o desmantelamento de diversas políticas públicas; assim como pôs em foco as tentativas de ruptura com um Projeto de Ater voltado aos interesses do capital.

Palavras-chave: extensão rural; agricultura familiar; políticas públicas; abordagens cognitivas.

Introdução:

A partir da aplicação de duas abordagens cognitivas em análise de políticas públicas (ajustes entre os referenciais Global-Setoriais e o *Advocacy Coalition Framework*), a pesquisa desdobrou-se com o 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 na sociedade brasileira.

Um primeiro questionamento, a uma vertente fortalecida na escrita acadêmica sobre o histórico e a trajetória dos serviços de extensão rural no Brasil, remeteu-se à sinalização de que os mesmos teriam se iniciado no País em meados dos anos 1940, uma narrativa visivelmente influenciada pelos interesses norte-americanos, após a segunda guerra mundial, em desconsideração aos fatos e aos elementos normativos e institucionais que comprovam que desde o início do Estado brasileiro –



ao menos desde 1824 (ROCHE, 1969) – havia o interesse governamental em intervir e orientar nos processos de modernização da agricultura e de civilização da sociedade brasileira.

Os estudos corroboraram que desde sua mais incipiente concepção, os serviços de Ater foram formulados para atender às elites rurais, e que todas as vezes que foram direcionados aos setores menos favorecidos no território nacional, ou em que foram (re)pensados para sua universalização, os mesmos foram questionados e mesmo interrompidos. Notou-se ainda uma relevante similaridade entre os serviços de extensão rural e os trabalhos dos agentes dos serviços de colonização e imigração no território nacional, em que tais atores realizavam a mediação entre os imigrantes e a figura do Estado brasileiro (RAMOS, 2006; RÖLKE, 2016), não reconhecendo nas demais populações associáveis à realização do trabalho – negros e indígenas – nenhuma espécie de direito, além de sua subjugação aos interesses econômicos.

A pesquisa auxiliou a perceber um fio condutor de inspiração positivista e autoritária nos interesses pela modernização civilizacional presentes desde a fundação do Estado brasileiro. Os estudos sobre a Pnater revelaram, a partir das evidências de constituições institucionais e normativas, que a formação agrônoma no Brasil se inicia gradativamente ao longo do século XIX, vindo a ter um marco em 1910 com a publicação do Decreto 8.319/1910, que instituiu o ensino agrônomo no País. Fatores que vieram a concorrer para que nos anos 1940 as missões de cooperação internacional pudessem encontrar agentes a serem treinados para promover as intervenções na lógica da revolução verde, reducionista e centrada nas figuras dos profissionais da agronomia e da economia doméstica para orientar às famílias de fazendeiros, majoritariamente aos proprietários rurais, para o estabelecimento de formas mais modernas de produção, de organização das casas e das atividades laborais das famílias.

Esse serviço foi extremamente favorável aos interesses e processos da revolução verde, facilitando a penetração das indústrias pelos espaços rurais, associando seus produtos à oferta de linhas de crédito que eram então acessadas para promover a modernização do campo, de forma inegavelmente articulada a um conjunto de externalidades, naquele período amplamente negligenciadas, a despeito de suas consequências nos âmbitos social, ambiental, econômico e humano.

O acúmulo da crítica a essa linha adotada pelos serviços de Ater foi se adensando ao ponto de que nos anos 1980 e 1990 passou a subsidiar diferentes movimentos pela agricultura alternativa, pela concepção de formas sustentáveis para a promoção do desenvolvimento, com demandas por visibilização e respeito à agricultura familiar e aos povos e comunidades tradicionais, concorrendo para a assunção da proposta de transição agroecológica como um dos princípios da Pnater.

Metodologia

No processo de elaboração da Tese foram seguidos procedimentos metodológicos: a caracterização dos instrumentos de abordagem cognitiva para realização da



análise de políticas públicas – sob as referências de Jobert e Muller (1987), Fouilleux (2011), Sabatier e Weible (2007), entre outros – a realização de densa revisão bibliográfica e documental; a abordagem a um conjunto de protagonistas que vivenciaram os processos de concepção e implementação da Pnater no âmbito do Comitê de Ater, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar Sustentável (CONDRAF), abordando dezessete participantes que colaboraram com a pesquisa a partir de entrevistas semiestruturadas, gerando o material que foi submetido à análise de conteúdo Olabuenaga (1999).

Tal estudo foi apresentado em um conjunto de quatro capítulos, além da introdução, apresentação, dos procedimentos metodológicos e das conclusões, a saber: ideias antigas, ideias presentes: as origens da Pnater; Compreendendo o campo da análise de política pública e a opção pelas abordagens cognitivas; Mediadores, fóruns e arenas na Pnater: ascensão, utopia e desmonte da Pnater e a Diversidade e a pluralidade dos atores relacionados à Pnater: a (in)sustentabilidade das coalizões em favor de um sistema descentralizado de Ater.

No processo de estímulo à elaboração e apresentação desse resumo expandido, a opção pelo estilo de escrita antirracista, para dar voz às denúncias e anúncios foi assumida para a organização das ideias, em seguidas complementadas pela recuperação das partes centrais e pertinentes para a melhor comunicação dos resultados da pesquisa.

Resultados e Discussão

A literatura acessada apontou para um padrão de autoritarismo na constituição do Estado brasileiro; um padrão 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 um aprofundar de 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 ao relacionar desses temas com as concepções de desenvolvimento rural vigentes e em processo de disputa no País, visualizados como Projetos democratizante, neoliberal e autoritário Dagnino (2004) e Delgado (2010).

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 na evolução da Pnater, foram constituídas matrizes com os fluxos de ideias que retratam a seleção de alternativas políticas Fouilleux (2011)

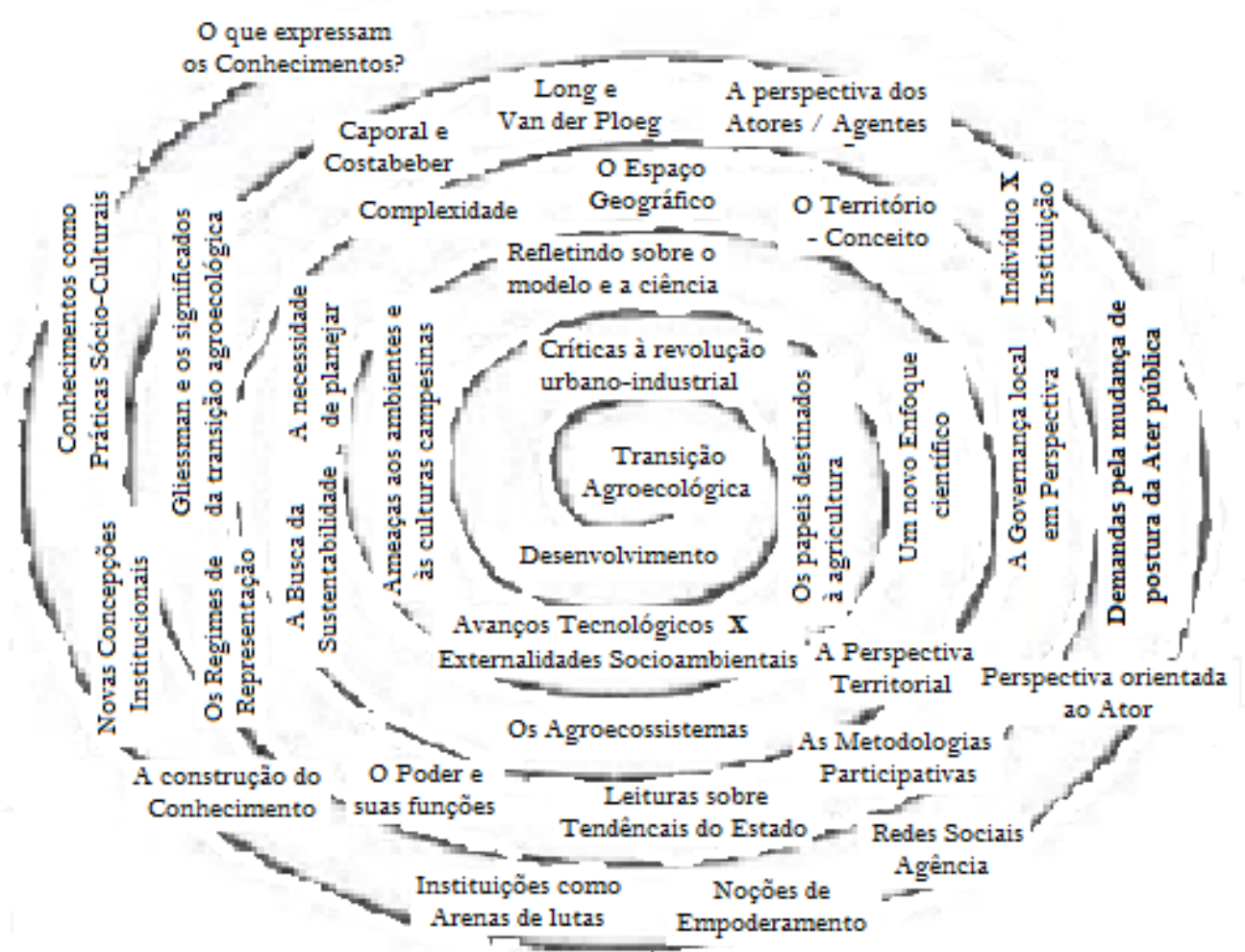


elencando-se as principais ideias força percebidas, que foram desde reinstituir uma coordenação nacional de Ater, até a polarização entre aceitação e negação à existência da agricultura familiar e do princípio da transição para a agroecologia – resultando em perdas agravadas no contexto de desmonte imposto ao País, entre 2015 e 2022.

Sobre a agroecologia, um ponto de destaque foi o encontro e a análise aos estudos de Mussoi (2011) que mobilizou 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 para avaliar o que se pode compreender como os trâmites de sabotagem à Pnater, frente à complexidade que envolveria o compromisso institucional com a promoção da transição agroecológica.

Gollo (2022) percebe uma contribuição acadêmica singular que expressa em uma ilustração sobre o caminho percorrido por Mussoi (2011) para construção da estrutura analítica de sua Tese (MUSSOI, 2011, pp. 26-43).

Figura 01 – A Espiral da Transição agroecológica, nos estudos de Mussoi (2011)



Fonte: (GOLLO, 2022, p. 160) - 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 agrônômicas 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. Nestes termos, explica-se a Pnater ter sido descartada, em sua perspectiva de promover a transição agroecológica, naquilo em que considerava a complexidade e as soluções construtivistas por mais que já tenham se mostrado viáveis, tecnológica e economicamente, para a promoção do desenvolvimento sustentável, em termos que não sejam retóricos, nem desprovidos de coerência.

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 nos registros sobre o movimento 'Repensar da extensão rural', em meados dos anos 1980 e sobre os 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.

Nestes termos, 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.

Merece destaque o processo participativo que marcou a construção da proposta da Pnater, como um marco de eficiência no acolhimento de ideias e valores, as fazendo reverberar para além das derrotas que foram impostas no diálogo com o Congresso Nacional e com as forças setoriais que conseguiram emplacar a instituição da Agência Nacional de Ater (Anater), ainda em 2013, em dissonância aos termos da Lei 12.188/2010 que, no entanto, segue como um 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 alinhado pelas normativas vigentes no Brasil.



Conclusões

O estudo sobre fóruns, arenas e coalizões na Pnater permitiu visualizar a ocorrência de cerca de quinze fóruns organizados em torno do subsistema – no emprego do termo utilizado pela *Advocacy Coalition Framework* – que foi 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 Gollo (2022).

A Extensão Rural como um projeto educativo para o capital Fonseca (1985) por duas vezes foi diretamente afrontado por reivindicações pela ampliação de seu público, conforme Bergamasco, Thomson e Borsatto (2017) identificam como tentativas de ruptura, coincidentemente ocorridas nas duas únicas vezes em que o instrumento Plano Nacional de Reforma Agrária – dispositivo previsto no Estatuto da Terra Brasil (1964) – fora acionado: em 1985 no início da Nova República e em 2003 no início do 1º Governo Lula.

Desta segunda tentativa, a despeito do considerável esvaziamento e das reações dos setores patronais da agricultura, o texto da Lei 12.188/2010 que instituiu a Pnater e o Pronater segue vigente e preserva, na quase totalidade de seus princípios e diretrizes instituídos, as condições de tomada da utopia como foco das ações estatais para a promoção de uma outra sociedade possível e mais igualitária. Conclama-se por fim que uma terceira Conferência Nacional de Ater suceda a um terceiro Plano Nacional de Reforma Agrária, afinando o instrumento Ater às determinações do público focal da reforma agrária, numa perspectiva agroecológica.

Referências Bibliográficas

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.

BRASIL, **Estatuto da terra – Lei 4.504/1964**, Brasília-DF, 1964.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa.** Política e sociedade, Nº 5, 2004. Pp 139-164.

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.

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital.** São Paulo – SP, Edições Loyola, 1985.

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.



GOLLO, Alexandre Magno Lopes. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) : um estudo sobre fóruns, arenas e coalizões em uma política pública.** (TESE) Viçosa-MG, Departamento de Economia Rural/UFV, 2022.

JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre. **L'État en action: politiques publiques et corporatismes.** Paris/França, Presses Universitaires de France, 1987.

MUSSOI, Eros Marion. **Política de Extensión 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.

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.

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

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.