



A exclusão da agroecologia da política nacional de assistência técnica e extensão rural: histórico e impactos

The exclusion of Agroecology from the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension: History and impacts

SILVA, Marcos Vinícius Ferreira¹; MACEDO, Andre de Camargo²; SOUZA ESQUERDO, Vanilde Ferreira³

¹ Universidade Estadual de Campinas, m202701@dac.unicamp.br; ² Universidade Estadual de Campinas, a265185@dac.unicamp.br; ³ Universidade Estadual de Campinas, vanilde@unicamp.br.

Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia

Resumo: A proposta da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) adotava os princípios e diretrizes da Agroecologia para a promoção do desenvolvimento rural sustentável direcionada aos agricultores familiares. No entanto, no decorrer da implementação da política, a PNATER passou por mudanças institucionais e operacionais que ocasionaram na exclusão do paradigma agroecológico de seus marcos legais. Diante disso, o presente trabalho analisa a presença da Agroecologia na PNATER e as motivações que levaram à exclusão do paradigma agroecológico das diretrizes da política. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental em 13 documentos oficiais na plataforma online Sistema de Informação do Congresso Nacional - SICON. Constatamos que o termo Agroecologia esteve pouco presente nas legislações voltadas à PNATER e que uma conjunção de fatores levou a exclusão do paradigma agroecológico da política de Ater.

Palavras-chave: extensão rural; desenvolvimento rural; políticas públicas.

Introdução

As ações para o estabelecimento de uma nova proposta de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) que contemplasse a agricultura familiar e que, também, trouxesse a pauta do desenvolvimento sustentável tiveram início em meados da década de 1990.

Na época, houve uma intensa participação do Terceiro Setor na prestação de serviços de Ater no Brasil, através de Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas e associações de agricultores que, diante da falta de uma política nacional de Ater no país, assumiram esse protagonismo (BERGAMASCO et al., 2017). Além disso, a década de 1990 foi marcada pela atuação dos movimentos sociais em favor do reconhecimento da agricultura familiar como categoria social merecedora de políticas públicas específicas.

Estas ações influenciaram a concepção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em 2004, que reorientou os serviços de Ater à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural sustentável através dos princípios da Agroecologia (BERGAMASCO et al., 2017).

Caporal (2006) se refere a esta adoção dos princípios agroecológicos à política de Ater como uma “extensão rural agroecológica”, que objetivava alcançar a



equidade do desenvolvimento social no campo com a prestação dos serviços de Ater pautada na agroecologia. Seria apenas a partir dela que o país conseguiria de fato romper com o paradigma da agricultura brasileira vigente desde o período colonial, pautado em um histórico de destruição ambiental e exclusão social (CAPORAL; PETERSEN, 2011).

Além disso, a Agroecologia dialoga diretamente com a agricultura familiar camponesa e seu modo sustentável de desenvolvimento rural. Caporal e Petersen (2011) aferem que o movimento agroecológico brasileiro está inserido no campo social e científico da sociedade, ao atuar em defesa de mudanças estruturais no campo e aliando-se aos históricos movimentos camponeses e da agricultura familiar.

No entanto, no decorrer da trajetória institucional da PNATER, o Estado brasileiro tem empreendido mudanças ideológicas e institucionais nesta política – dentre elas a remoção do paradigma agroecológico da política em 2010. Diante disso, o presente trabalho tem os objetivos de analisar a presença da Agroecologia na PNATER e as motivações que levaram a exclusão do paradigma agroecológico da política

Metodologia

O trabalho trata-se de uma pesquisa descritiva exploratória. Diante disso, realizou-se uma pesquisa documental na plataforma online do Senado Federal sobre os documentos oficiais que interligassem a PNATER com a Agroecologia entre os anos de 2004 a 2022. Ao todo, foram consultados 13 documentos oficiais (leis, decretos e projetos de leis). Ademais, para discutir os dados encontrados, foram consultados artigos científicos, dissertações e teses sobre a temática da PNATER, com ênfase na entrada da Agroecologia nesta política, assim como os fatores (mudanças governamentais, decisões governamentais, transições socioeconômicas etc.) influenciaram a saída da Agroecologia da PNATER.

Resultados e Discussões

A pesquisa realizada nos aparatos legislativos disponibilizados publicamente na plataforma online do SICON revelou que durante o período de vigor da primeira versão da PNATER, a Agroecologia atrelada à política de Ater não era mencionada em uma ampla gama de documentos oficiais, o que já demonstrava certa fragilidade relacionada ao tema (Tabela 1).



Tabela 1. Presença da Agroecologia na PNATER em documentos oficiais (2004-2022)

Tipo do documento	Descrição	Resultados
Política Nacional de Ater (PNATER) 2004 - MDA	Documento que institui a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)	Primeira menção da Agroecologia atrelada a política de Ater
Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004	Documento que caracteriza a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Abrange preceitos da PNATER mas não menciona a Agroecologia
Pronater 2005	Institui a criação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater)	Institucionaliza a ação da PNATER através da transição da produção agrícola para agriculturas de base ecológica baseado nos princípios da Agroecologia
Projeto de Lei nº 5.665, de 2009	Documento precursor das mudanças institucionais da PNATER	Não há menção a Agroecologia ou a seus princípios
Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010	Estipula as mudanças institucionais da PNATER com a saída do referencial da Agroecologia	Modifica a PNATER e não menciona a Agroecologia
Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014	Instituição da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) como serviço social autônomo e de utilidade pública	Não há menção a Agroecologia ou a seus princípios
Projeto de Lei nº 3.980, de 2015	Inclui dentro das competências da PNATER e da Anater o estímulo à criação de programas de educação ambiental aplicada às atividades agropecuárias	Não há menção a Agroecologia ou a seus princípios
Projeto de Lei nº 4.371, de 2020	Inclui precedentes da "agricultura 4.0" na PNATER/2010	Seu objetivo é uma maior integração dos serviços de ater à essas novas tecnologias, a fim de potencializar e ampliar os serviços existentes com o foco no desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis, sem mencionar a Agroecologia
Projeto de Lei nº 952, de 2021	Inclui a modernização da agricultura familiar dentro da PNATER/2010, com intuito de fortalecer o Pronaf	Não há menção a Agroecologia ou a seus princípios
Projeto de Lei nº 1.855, de 2022	Visa incluir parâmetros da Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB) dentro da PNATER/2010	Não há menção a Agroecologia ou a seus princípios
Projeto de Lei nº 1.857, de 2022	Dispõe sobre normas gerais para políticas públicas em agrobiodiversidade e institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO.	Projeto de Lei totalmente voltado a Agroecologia, sem menção à seu atrelamento com a PNATER



Projeto de Lei nº 1.861, de 2022	Concessão de crédito rural voltado para o fortalecimento da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais	A produção de base agroecológica é citada para caracterizar o enquadramento do agricultor familiar para crédito rural, sem menção à PNATER
Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2023	Decreto referente a transferência das competências relacionadas a Ater do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o MDA	Não há menção a Agroecologia ou a seus princípios

Fonte: SICON (2023)

Os dados da Tabela 1 demonstram que são poucos os aparatos legais que trazem a correlação entre a PNATER e a Agroecologia. Nesse âmbito, além da PNATER/2004 – que institui a política e promove a correlação com a Agroecologia – somente no documento de criação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater), em 2005, que pontua o desenvolvimento rural sustentável como um de seus compromissos institucionais, implementando a transição da produção agrícola baseado nos princípios da Agroecologia. Nota-se nesse documento, que os princípios agroecológicos eram o referencial norteador para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar proposto na PNATER.

A partir da estipulação da Lei de Ater, suprimiu a menção à Agroecologia na PNATER. Tal fato pode ser observado nos decretos e projetos de lei estipulados posteriormente ao ano de 2010. Em todos esses documentos, quando se há a referência à PNATER, observa-se o aparecimento do termo “agricultura de base ecológica”, para caracterizar o estímulo a práticas sustentáveis de se fazer agricultura. A exclusão do termo Agroecologia na PNATER contribuiu para a diminuição do número de projetos de Ater voltados a transição agroecológica (CAPORAL, 2011; THOMSON, 2023).

As mudanças institucionais na PNATER tiveram início no Projeto de Lei nº 5.665, de 20 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), proposto pelo MDA. A PL5665/2009, precursora da Lei de Ater, apontava para a necessidade de acelerar o processo organizacional da produção dos agricultores familiares e dos povos assentados da reforma agrária para que pudesse acompanhar o aumento da demanda nacional e internacional por alimentos – o país buscava firmar posição na competição por mercados internacionais (BRASIL, 2009).

Outro argumento utilizado na PL5665/2009 era a dificuldade de implementar a política de Ater devido a ineficácia da disponibilização de recursos advindos do Governo Federal, os chamados contratos de repasse e convênios anuais, que limitavam a oferta, abrangência e qualidade dos serviços de Ater (BRASIL, 2009).

Com a Lei, os esforços dos trabalhadores de extensão rural, movimentos sociais, pesquisadores e organizações da sociedade civil ligados a agricultura familiar para a fundação da PNATER, política de Ater inovadora e para além do paradigma difusionista-produtivista dos serviços ATER predominante no rural brasileiro, foram suprimidos (CAPORAL, 2011; CAPORAL; PETERSEN, 2011). Caporal (2011) destaca que todo o processo de promulgação da Lei de Ater não contou com a participação da sociedade civil.



Visando compreender a desvinculação da Agroecologia da PNATER, é necessário resgatar historicamente a situação socioeconômica do país no final dos anos 2000. Na época, os esforços para alavancar os avanços sociais propostos pelo governo Luís Inácio Lula da Silva, desde 2003, começavam a apontar ruídos na base aliada especialmente no que se valia às ações direcionadas ao rural brasileiro. Dessarte, no âmbito da PNATER, emergiram discussões sobre as dificuldades do MDA através de convênios para a operacionalização da política de Ater (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015; THOMSON, 2023).

Assim, durante o final do segundo mandato do governo Lula e primeiro mandato do governo Dilma Rousseff, pesquisadores apontam que uma maior agilidade nos mecanismos de repasse de verba para a aplicação das ações de Ater passou a ser requisitada pelo Governo (CAPORAL, 2011; DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015) – também influenciado pelo cenário de crise econômica global de 2008.

Nesse contexto, contando com pressões internas no MDA, a PNATER passou por mudanças burocráticas: celeridade na liberação de recursos para as ações da política e prestação de contas das entidades executoras de Ater (CAPORAL, 2011; DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015). Percebe-se que há ações e discursos para tornar a política “eficiente” (CAPORAL, 2011). Ao mesmo tempo, a Lei de Ater correlaciona os serviços de Ater com o caráter produtivista – deixando de lado as outras dimensões que a PNATER englobaria originalmente. Assim, a priorização da eficiência política e do caráter produtivista na PNATER influenciaram diretamente a saída do paradigma agroecológico da política (CAPORAL, 2011, THOMSON 2023).

Conclusões

A PNATER surge com perspectiva inovadora, dispondo da Agroecologia para orientar as ações voltadas ao desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar. Contudo, na análise realizada, constata-se que a Agroecologia pouco figurou nos marcos legais da PNATER – presente somente nos documentos originários da PNATER e do Pronater. Além disso, a exclusão da Agroecologia da política de Ater se sucedeu como consequência de mobilizações políticas e do cenário que conduziram profundas mudanças na operacionalização e na própria concepção da PNATER. Este fato deixa brechas para o retrocesso rumo ao modelo estritamente produtivista de serviços de Ater amplamente disseminado durante as décadas de 1960 e 1970 – influenciando em uma série de problemas ambientais e sociais, entre eles, o êxodo rural.

Referências bibliográficas

BERGAMASCO, S. M. P. P. et al. **Da extinção da embrater à criação da anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira.** Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de futuro, p. 312, 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília,



8 de outubro de 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4854.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%204.854%2C%20DE%208%20DE%20OUTUBRO%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20composi%C3%A7%C3%A3o%20estrutura%C3%A7%C3%A3o,CONDRAF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias. Acesso em 29/06/2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5665, de 20 de julho de 2009. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de julho de 2009. Disponível: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=675240&filename=PL%205665/2009. Acesso em 15 de junho de 2023.

CAPORAL, F. R. **Lei de Ater**: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*, v. 6, n. 2, p. 23–33, 2011.

CAPORAL, F. R. **Política Nacional de ATER**: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados. In: ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL: Construindo o conhecimento Agroecológico. Edições BAGASO. Manaus, 2006. P. 09-52.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN, P. **Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil**. *Agroecología*, v. 6, p. 63-74, 2011.

DIESEL, V.; MINÁ DIAS, M.; NEUMANN, P. S. **PNATER (2004-2014)**: da concepção à materialização. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*, p. 107–128, 2015.

Sistema de Informação do Congresso Nacional – SICON. **Senado Federal**, 2023. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/sicon/#/basica>. Acesso em: abril de 2023.

THOMSON, C.R. **(Im) possibilidades da extensão rural para a agricultura familiar**: uma análise dos ciclos de Ater no Brasil. 2023. 194 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.