

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): fim de um ciclo?

National Policy for Technical Assistance and Rural Extension (Pnater): a cycle that ends?

Ricardo Serra Borsatto*

Carolina Rios Thomson**

Helena Lelli Riga***

Sônia Maria Pessoa Pereira Bergamasco****

Resumo: A Pnater representou um esforço do Estado brasileiro em retomar uma agenda nacional de extensão rural. Concebida de forma participativa, seu escopo direciona para uma explícita e consistente perspectiva contra-hegemônica que o Estado brasileiro teria que implementar. A hipótese que norteia as análises e reflexões apresentadas neste artigo é que fatores estruturais e conjunturais do Estado brasileiro sistematicamente impediram que a Pnater cumprisse seus ambiciosos objetivos. A partir do referencial de ciclo de políticas, o artigo apresenta uma sistematização do ciclo da Pnater a partir de dados secundários. Conclui-se que as inovações contra-hegemônicas propostas pela Pnater foram sendo paulatinamente desconsideradas ou colocadas em segundo plano. O artigo aponta para a necessidade de um reenquadramento progressista da Pnater com vistas a galgar maior legitimidade junto à sociedade em geral.

Palavras-chave: extensão rural, política pública, agroecologia, implementação, desmantelamento

* Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola da UNICAMP. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação e Agronomia da UFPR, Pesquisador visitante na Cardiff University (2020). Possui pós-doutorado pela University of California - Berkeley e pela UNICAMP. Professor Adjunto do Centro de Ciências da Natureza (CCN), do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural (PPGADR) e do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade e Gestão Ambiental (PPGSGA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Engenheiro Agrônomo pela ESALQ/USP). E-mail: ricardo.borsatto@ufscar.br.

** Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestra em Agroecologia e Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal de São Carlos. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2011). Professora substituta na Universidade Federal de São Carlos e integra a equipe de coordenação da Rede UFSCar Agroecológica: E-mail: carolina.thomson@yahoo.com.br.

*** Graduanda do Curso de Ciências Biológicas na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bolsista da Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo. E-mail: helena.elli@estudante.ufscar.br.

**** Doutorado em Ciências pela UNESP. Pós-doutorado pela Universidade Estadual de Campinas e Pós-doutorado pela École de Hautés Études em Sciences Sociales. Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa. É professora titular da Universidade Estadual Paulista - UNESP/Botucatu e pela Universidade Estadual de Campinas. Graduada em Agronomia. E-mail: soniaberga@yahoo.com.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

Abstract: Pnater represented an effort to resume a national agenda of rural extension. Due been conceived in a participatory way, Pnater's scope directs to a clear and consistent counter-hegemonic perspective that the Brazilian State would have to implement. The hypothesis that guides the analyzes and reflections presented in this article is that structural and circumstantial factors of the Brazilian State systematically prevented Pnater from fulfilling its ambitious objectives. Based on the policy cycle framework, this article presents a systematization and reflections on the Pnater cycle based on secondary data. The conclusions point out that the counter-hegemonic innovations proposed by Pnater were gradually being disregarded or placed in the background, culminating with the end of the cycle started in 2004. The article points to the need for a progressive reframing of Pnater intending to gain greater social legitimacy.

Keywords: rural extension, public policy, agroecology, implementation, dismantling

Recebido em 06/04/2022. Aceito em 03/08/2022.

Introdução

A promulgação da Pnater (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) em 2004 iniciou um novo ciclo para a extensão rural brasileira, institucionalizando demandas de movimentos sociais do campo e de organizações da sociedade civil, ao promover uma extensão rural voltada exclusivamente para a agricultura familiar, orientada por princípios agroecológicos e amparada em importantes inovações na gestão pública. Apesar de a Lei de Ater ainda vigorar, quase não restam dúvidas que, em sua implementação, a Pnater vem sendo crescentemente descaracterizada. Afinal, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi extinto, os recursos federais destinados à extensão rural tornaram-se incipientes e os princípios e diretrizes que originalmente balizaram a Pnater são desconsiderados.

Assumindo esta premissa, esse texto apresenta uma análise retrospectiva do ciclo político da Pnater, buscando sistematizar a trajetória da Pnater com o intuito de extrair lições que ajudem a refletir sobre o futuro da extensão rural brasileira. Esse texto agrega novas informações e pontos de vista a um esforço coletivo iniciado por outros pesquisadores que já realizaram estudos no mesmo sentido (DIESEL; DIAS, 2016; DINIZ; HESPANHOL, 2018; THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017; ZARNOTT et al., 2017).

Até a implementação da Pnater, a história da extensão rural brasileira seguia o mesmo percurso de diversos países latino-americanos. Ao final da década de 1940 e início da de 1950, em um contexto internacional dominado pela Guerra Fria, com o apoio dos EUA, iniciou-se a implantação de um sistema de extensão rural baseado no modelo norte-americano. Entretanto, a extensão rural ganha protagonismo político e recebe vultosos investimentos a partir dos meados da década de 1970, quando o Estado brasileiro assume como parte da estratégia de desenvolvimento nacional a aliança entre extensão rural, pesquisa agrícola e crédito rural para o alcance da modernização

agrícola (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017; KLERKX; LANDINI; SANTOYO-CORTÉS, 2016; OTERO; SELIS, 2016; THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017).

Este período áureo para extensão rural brasileira, na qual ela foi considerada um importante componente dentro de uma estratégia de desenvolvimento nacional, termina no final de década de 1980 e começo da de 1990, com a hegemonia da agenda neoliberal pela América Latina (LIVERMAN E VILAS, 2006; OLIVEIRA, 2015). Houve então uma drástica redução no financiamento federal às estruturas e atividades de extensão rural, culminando com a extinção da Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) em 1990 (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017; PEIXOTO, 2008; PETTAN, 2010; THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017).

Em 2003, com a ascensão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, a extensão rural e outras demandas da agricultura familiar encontraram espaço na agenda política nacional. Gestores públicos do novo governo em parceria com representantes da sociedade civil conceberam a Pnater sob a coordenação do MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário). Dado o caráter participativo presente na concepção da primeira versão da Pnater, lançada em 2004, seu texto original terminou por apresentar uma explícita e consistente perspectiva contra-hegemônica.

A Pnater propôs uma série de diretrizes inovadoras, estabelecendo que a prestação de serviços deveria ser pautada por metodologias participativas, gratuita, ter os princípios agroecológicos como diretriz técnica e a agricultura familiar como público exclusivo. O documento ainda explicita que a gestão da política (planejamento, monitoramento e avaliação) deveria ser compartilhada com a sociedade civil via conselhos municipais, regionais, estaduais e federal, dos quais participaram representantes de setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada (MDA, 2004)

O golpe parlamentar contra o governo de Dilma Rousseff, em 2016, pode ser considerado o a derrocada do ciclo iniciado em 2004, no qual uma proposta contra-hegemônica para a extensão rural tentou se estabelecer, mas foi derrotada.

A hipótese central da análise ora empreendida é de que fatores estruturais e conjunturais do Estado brasileiro sistematicamente impediram que fossem efetivadas as inovações contra-hegemônicas previstas na primeira versão da Pnater (p. ex. exclusividade para a agricultura familiar, abordagem multi/interdisciplinar, paradigma tecnológico baseado na Agroecologia, desenvolvimento endógeno, controle social da política, abordagem construtivista e coordenação descentralizada).

Assim, o objetivo deste texto foi sistematizar os processos políticos que culminaram com a derrocada do ciclo iniciado com o lançamento da Pnater. Para tanto, organizamos este artigo em seis seções além dessa introdução. A próxima seção apresenta o referencial teórico-metodológico sobre o qual se assenta a sistematização e reflexões apresentadas neste artigo. Na terceira seção, são apresentados os processos de concepção da Pnater e os primeiros passos no sentido de construir um terreno institucional propício para sua implementação. A seção seguinte dedica-se a sistematizar o processo de sua implementação, dando ênfase para aspectos que inibiram que a Pnater cumprisse seus objetivos iniciais. A quinta seção dedica-se a apontamentos acerca da Pnater pós-Governo Dilma, evidenciando que a Pnater vem sendo desmantelada e reenquadrada para atender interesses opostos aos presentes em sua concepção original que se iniciou com sua promulgação em 2004. Na sexta seção, são apresentadas algumas reflexões sobre o ciclo Pnater. Por fim, nas conclusões desse texto, a partir da sistematização e reflexões realizadas, aponta-se a necessidade de uma nova agenda para extensão rural brasileira que supere os obstáculos que bloquearam a Pnater de cumprir plenamente seus objetivos

Abordagem teórico-metodológica

Howlett et al. (2009) propõem que o processo político pode ser compreendido como uma série de etapas sequenciais inter-relacionadas e interativas. A utilização deste referencial permite compreender o desenvolvimento do processo político no tempo; conseqüentemente, desvelar as variáveis-chave que impactam na condução e resultados da política. A adoção dessa perspectiva analítica auxilia na identificação dos gargalos do processo político, permitindo identificar quais os atores e ações de cada etapa e as conseqüências (HOWLETT; GIEST, 2015; HOWLETT; RAMESH; PEARL, 2009). Assim, nesse texto, a Pnater é analisada considerando as seguintes etapas propostas por esta abordagem: a) Definição da Agenda, b) Formulação da Política, c) Tomada de Ação, d) Implementação da Política, e) Avaliação.

A fim de sistematizar as fases de Definição da Agenda, Formulação da Política e Tomada de Ação, foram utilizados documentos políticos e jurídicos e estudos acadêmicos que já se dedicaram ao tema.

Para a análise da Implementação da Política, além do uso de estudos acadêmicos e documentos relevantes relacionados à política, também foi utilizado um conjunto de dados fornecidos pelo MDA, quando este ainda existia. Este conjunto de dados contém informações quantitativas relativas à implementação da Pnater, abrangendo um período de cinco anos (2010-2014), tais como: ações financiadas, montante de recursos financeiros alocados, distribuição territorial desses recursos, número de produtores impactados e a descrição dos provedores de serviço.

Em relação à etapa de Avaliação, aqui considerou-se que a esta é uma tentativa de compreender o mérito da política, seu valor e utilidade. Nesta pesquisa, foram analisados os documentos que sistematizaram dos debates ocorridos em três relevantes eventos que realizaram processo avaliativos da Pnater, o Seminário Nacional de Avaliação de Ater, realizado em 2015, e as duas Conferências Nacionais de Ater (CNATER), realizadas respectivamente em 2012 e 2016 (CNATER, 2012; MDA, 2015). Consideramos estes eventos como importantes espaços de discussão e avaliação da Pnater e que contaram com elevada participação de diferentes atores sociais (p. ex. agricultores, prestadores de serviços, políticos, representantes de coletivos de mulheres, acadêmicos e gestores públicos).

Infelizmente, como apontaram Diesel et al. (2021), é patente a dificuldade de conseguir dados e informações recentes (principalmente pós-2018) sobre a Pnater, o que pode ser considerado um sintoma do descompromisso do atual governo com a extensão rural. Os dados mais recentes aqui utilizados para subsidiar a análise empreendida foram em sua maioria extraídos da página virtual da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) na internet e dos Boletins de Políticas Sociais produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Por fim, para analisar a política a partir das informações e dados sistematizados, optou-se por utilizar como categorias analíticas os critérios de avaliação propostos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2008) e recomendados pelo *Global Forum for Rural Advisory Services* (Gfras) (CHRISTOPLOS; SANDISON; CHIPETA, 2012), a saber: relevância, eficiência, eficácia, impacto e sustentabilidade. Apesar de seus limites (DIESEL, 2012), esses critérios são reconhecidos como um útil instrumento de avaliação no campo do desenvolvimento. Eles permitem extrair lições para incorporá-las nos processos de tomada de decisão, orientando melhorias futuras, identificando fatores de sucesso e explicando o fracasso (CHIANCA, 2008). Os critérios propostos pelo Gfras foram utilizados para subsidiar as reflexões sobre a Pnater apresentadas na sexta seção deste artigo. Uma breve descrição de cada categoria analítica é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1: Descrição das categorias utilizadas para analisar as informações sistematizadas

Relevância	Em que medida os objetivos de uma intervenção para desenvolvimento são coerentes com as exigências dos beneficiários, as necessidades do país, prioridades globais, e as políticas de parceiros e doadores.”
Eficiência	Uma medida de como os recursos econômicos/ contribuições (recursos, conhecimento, tempo, etc.) são convertidos em resultados”
Efetividade	Se os objetivos de uma intervenção de desenvolvimento foram atingidos, ou se espera que sejam alcançados, tendo em conta a sua importância.
Impacto	Efeitos a longo prazo, produzidos por uma intervenção de desenvolvimento, tanto positivos como negativos, primários ou secundários, direta ou indiretamente, intencionalmente ou não”
Sustentabilidade	Continuidade dos benefícios de uma intervenção de desenvolvimento, mesmo após uma importante assistência para o desenvolvimento ter sido concluída. A probabilidade dos benefícios continuarem em longo prazo.

Fonte: adaptado de Christoplos et al. (2012)

Preparando o terreno institucional

Pode-se afirmar que a concepção da Pnater é oriunda de um movimento da sociedade civil prévio ao início do primeiro Governo Lula. O principal marco deste movimento é o Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural ocorrido no ano de 1997 (ABRAMOVAY, 1998), cujos participantes se alinhavam, em maior ou menor medida, com uma leitura crítica ao processo de modernização da agricultura ocorrido no Brasil. Assim, este grupo se identificava com uma perspectiva de extensão rural contra-hegemônica, em grande parte fundamentada nas proposições de Paulo Freire (FREIRE, 1973), advogando por uma prática extensionista mais dialógica, humanista e comprometida com os mais pobres (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015). No decorrer de 2003, incorporando os resultados das discussões do Seminário de 1997, o MDA constituiu um grupo de trabalho que organizou e desencadeou um processo democrático e participativo de discussão junto à sociedade civil, com o objetivo de recolher sugestões para a elaboração de uma política nacional de extensão rural, do qual participaram representantes de mais de 100 entidades ligadas à extensão rural e de 500 pessoas. Esse processo culminou com o lançamento da Pnater em 2004 e garantiu a legitimidade sociopolítica para a sua implementação (CAPORAL, 2011a).

Assim, a primeira versão da Pnater apresenta e propõe diversas inovações, para as quais o Estado brasileiro teria de encontrar caminhos para operacionalizar (Quadro 2). Ações em diferentes frentes eram necessárias para edificar um novo sistema de extensão rural nacional, após mais de uma década de desinteresse do executivo federal.

Quadro 2: Principais inovações da Pnater – 2004

Objetivo	Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável , que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesqueiras, de extrativismo, e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar , visando a melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios da Agroecologia como eixo orientador das ações.
Princípios	Gratuidade Exclusividade para agricultura familiar Universalidade para a agricultura familiar Abordagem multidisciplinar e interdisciplinar Paradigma tecnológico baseado na Agroecologia Promover o desenvolvimento endógeno respeitando as características territoriais Controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades Processos de educação continuada com abordagem dialética, humanística e construtivista
Pluralismo Institucional	Promover um sistema de extensão rural descentralizado com participação de organizações públicas e privadas (p.ex. organizações públicas estatais, organizações de agricultores familiares, ONGs, Organizações de técnicos, estabelecimentos de ensino, redes e consórcios)

Fonte: sistematizado pelos autores a partir da Pnater/2004

Organizacionalmente, um dos primeiros passos foi a promulgação do Decreto nº 4739/2003, que transferiu a coordenação e execução da política de extensão rural do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para o MDA, um ministério com estrutura e recursos modestos se comparado ao Mapa. Demorou quase um ano para que fosse institucionalizada no MDA, por meio do Decreto nº 5033/2004, uma estrutura administrativa dedicada à Pnater, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater), que foi vinculado à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF).

Outra ação importante nesse período foi a valorização do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura Familiar (Condraf), pela promulgação do Decreto nº 4854/2003. O órgão passou então a ter poder deliberativo e a ser composto paritariamente por representantes da sociedade civil organizada e do poder público. O Condraf foi um arranjo institucional que permitiu a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, execução e acompanhamento das políticas sob responsabilidade do MDA. Em sua estrutura havia um Grupo Temático dedicado especificamente ao tema da Assistência Técnica e Extensão Rural.

Como apontam Diesel et al (2015), nesse período constituiu-se uma utopia a ser materializada. Os anos de 2003 e 2004 caracterizam-se pelo “compromisso político do governo federal em apoiar a Ater, a definição de sua competência administrativa (Dater/SAF/MDA), definição da sua orientação (formulação da política pública – Pnater) e avanços na regulamentação legal da atividade” (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015, p. 112). Criou-se assim as condições políticas e uma estrutura institucional básica para a operacionalização de uma estratégia nacional de extensão rural a ser financiada com recursos públicos e com participação social em seus processos.

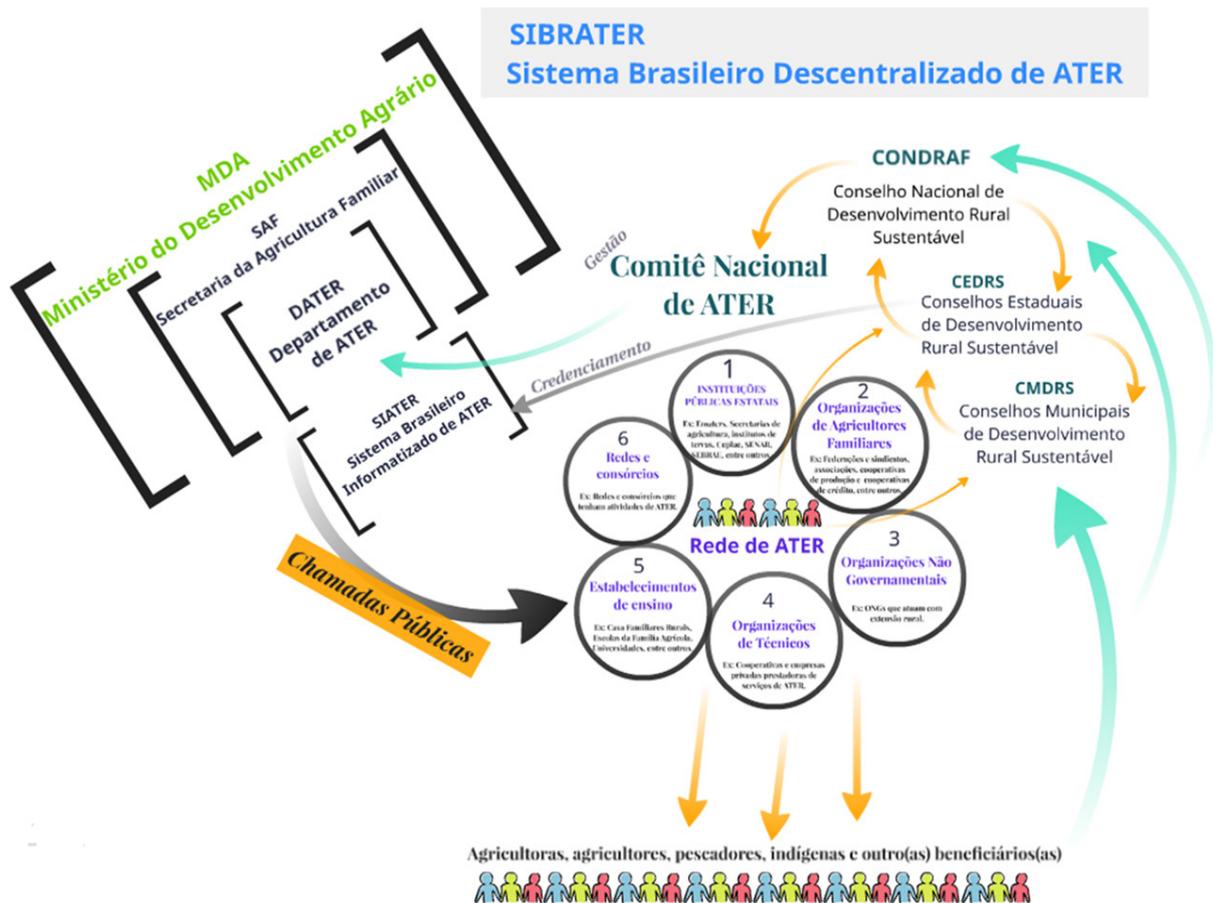
As dificuldades para materializar a utopia

Com o rumo definido e uma estrutura institucional básica estabelecida, iniciou-se o processo de implementação da Pnater. Novas institucionalidades foram sendo demandadas para dar suporte à política, como o lançamento do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão

Rural na Agricultura (Pronater) em 2005 - no qual foram estabelecidas metas quantitativas e ações específicas para o alcance dos objetivos elencados na Pnater.

Em 2006, foi formalizado o novo Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) para a operacionalização da política, que apesar de ser coordenado pelo MDA, deveria contar com controle e participação social em seus processos (Figura 1).

Figura 1: Sistema Brasileiro Descentralizado de Ater (Sibrater)



Fonte: elaborado pelos autores

Como aponta Caporal (2011), nos primeiros anos de implementação da Pnater, não eram evidentes grandes discordâncias em relação aos seus objetivos e diretrizes por parte dos provedores de serviços e do público beneficiado. Por outro lado, ficava claro que a máquina pública não estava preparada para operacionalizar uma política de tal complexidade (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015; THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017). Nesse sentido, um desafio enfrentado na fase de implementação da política foi o de garantir a pluralidade dos provedores de serviços, principalmente a participação de organizações de menor porte, como ONGs e organizações da agricultura familiar. Entre 2004 e 2010, o modelo de seleção das entidades financiadas pelo MDA ocorria via editais e a contratação por meio de convênios de parceria. Nesta fase, incentivava-se os provedores de serviço a apresentarem projetos adaptados às realidades dos territórios em que atuavam e que esses fossem condizentes com o porte financeiro e de infraestrutura das respectivas organizações.

No entanto, relatórios internos do MDA logo revelaram as limitações do ministério para gerir a execução da política, uma vez que o MDA carecia de pessoal, estrutura e recursos suficientes para a devida coordenação e acompanhamento de projetos tão diversos (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015). Assim, os prazos necessários à formalização dos convênios de parceria, repasses às entidades, verificação de relatórios, entre outros trâmites, tornaram-se cada vez mais extensos e morosos. Na prática, a estrutura do Dater não era suficiente para a demanda imposta pela Pnater.

Em outra frente, pressões externas passaram a influenciar a implementação da política nos moldes em que havia sido concebida. Por exemplo, coações dos órgãos de controle do Estado que questionavam o processo de repasse de recursos para organizações privadas, necessidade de consensos políticos com outros grupos sociais, novas atribuições do MDA para além da extensão rural (p. ex., os programas de desenvolvimento territorial, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel e a agenda de combate à fome) e a falta prioridade do Estado para a extensão rural (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015; DINIZ; HESPANHOL, 2018; THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017). Dentro do MDA, esses percalços acirraram as divergências entre gestores acerca de alguns princípios e diretrizes da Pnater. Alguns defendiam um maior pragmatismo da ação pública e um modelo de desenvolvimento rural fundamentado na inserção da agricultura familiar na lógica das cadeias produtivas agroindustriais já estabelecidas. Enquanto outros defendiam a proposição contra-hegemônica presente na versão de 2004 da Pnater (DIESEL; DIAS, 2016). A partir de 2008, uma equipe mais alinhada com a perspectiva pragmática assumiu cargos administrativos ligados à Pnater e implementou ações com foco na melhoria da eficiência da política.

O maior reflexo dessas mudanças paradigmáticas e institucionais ocorridas no interior do MDA pode ser observado no processo de elaboração do texto da Lei 12.188, ou Lei de Ater, aprovada em 2010 pelo Congresso Nacional e posteriormente sancionada pelo Presidente da República. Se por um lado, a Lei de Ater representou um avanço político em garantir legalmente serviços de extensão rural públicos direcionados para a agricultura familiar com certa independência das mudanças de governo; por outro lado, na busca de uma ação mais eficiente da política, ela institucionalizou significativas mudanças em relação a primeira versão da Pnater.

Ao contrário da primeira versão da Pnater, a elaboração da referida Lei não contou com a participação social. A Lei de Ater, apesar de uma demanda já presente entre aqueles que compunham o Condraf, não teve o aval da sociedade civil antes de sua publicação, pois a Cnater que deveria ocorrer naquele ano foi postergada pelo MDA.

Este marco legal, que deveria representar um avanço político ao institucionalizar o compromisso com a prestação de serviços de extensão rural direcionados à agricultura familiar e protegê-la das mudanças de governo, tornou-se alvo de uma série de críticas, principalmente em relação a nova forma de contratação dos provedores de serviços (Chamada Pública) e o abandono da Agroecologia como diretriz técnica (CAPORAL, 2011b; DINIZ; LIMA; ALMEIDA, 2011).

O sistema de Chamadas Públicas visava trazer celeridade e eficiência para os processos de contratação e gestão dos provedores de serviço. Na prática, os editais de seleção dos provedores passaram a ser lançados por lotes atrelados a temas e territórios específicos, pré-determinando períodos, quantidade de beneficiários atendidos e de extensionistas que deveriam atuar em cada projeto. Os editais também passaram a especificar os tipos e quantidades de atividades a serem realizadas e qual sequência deveria ser seguida, assim como os valores destinados para cobrir os custos com extensionistas em função das respectivas formações e atividades realizadas. Os pagamentos às entidades passaram a ser realizados posteriormente à execução de cada atividade

exigida e após a comprovação da realização das mesmas (BERGAMASCO et al., 2020; THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017).

Os críticos do modelo de Chamadas Públicas apontam que este modelo engessado promove uma extensão rural focada em atender métricas quantitativas em detrimento de aspectos qualitativos (CAPORAL, 2011a; DIESEL E DIAS, 2016; DINIZ et al., 2011; LIMA et al., 2020; SILVA E CAPORAL, 2016) Outra crítica ao modelo de contratação via Chamadas Públicas é que ele não atendeu à demanda das organizações privadas de pequeno porte (p.ex. organização de agricultores, ONGs, etc) em relação a antecipar parte do valor do contrato para auxiliá-las com os custos iniciais da execução do projeto (THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017; THOMSON; BORSATTO; BERGAMASCO, 2021). Ressalta-se que, diferentemente das empresas estatais, as entidades privadas de pequeno porte enfrentam dificuldades de custear as atividades iniciais de projetos devido ao fluxo de caixa limitado. Também emergiram críticas sobre a precarização das condições de trabalho dos extensionistas das organizações privadas (SÁ; CHIES, 2012; SILVA; BERGAMASCO; SOUZA-ESQUERDO, 2019; THOMSON; BORSATTO; BERGAMASCO, 2021). Em 2013, um órgão paraestatal denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) foi criado e assumiu a responsabilidade de coordenar e implementar a Pnater. A criação da Anater foi justificada na busca de maior eficiência da política e consolidou o distanciamento dos princípios originais da Pnater, resgatando convicções difusionistas, tais como; valorização de processos transferência de tecnologia, incorporação de um público mais amplo (agricultores médios), valorização dos provedores de serviços estatais, limitação da participação social no processo de gestão e avaliação, centralização e homogeneização de processos, entre outras (THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017; ZARNOTT et al., 2017).

Avaliando as Chamadas Públicas

Os dados providos pelo MDA demonstram que entre 2010 e 2014 houve um esforço institucional por parte do Estado brasileiro em implementar a Pnater. Como pode ser observado na Tabela 1, neste período, o MDA alocou mais de R\$1,2 bilhão (valores não atualizados) na execução da Pnater, beneficiando aproximadamente 550 mil famílias¹. No entanto, também se percebe que não houve constância nos montantes destinados à execução da Pnater.

Tabela 1: Quantidade de recursos alocados para a execução da Pnater e número de famílias beneficiadas (2010-2014).

Ano	Recursos Alocados (R\$)	Famílias beneficiadas
2010	164.186.961,93	176.530
2011	58.648.270,61	54.826
2012	526.070.742,81	192.535
2013	166.454.292,36	43.575
2014	315.353.150,57	82.357
	1.230.713.418,28	549.823

Fonte: MDA

¹ a informação disponível não permite saber se houve sobreposição de famílias no período

Duas importantes conclusões podem ser extraídas desses dados. A primeira é que a variação orçamentária verificada impossibilitou a prestação de um serviço de caráter continuado com qualidade. A segunda é que, apesar do significativo montante de recursos aportados na política, esse foi claramente insuficiente para alcançar a meta de universalizar os serviços de extensão rural para a agricultura familiar, visto que no período houve um déficit de ao menos três milhões de estabelecimentos da agricultura familiar que não foram atendidos pela política².

Em relação à variação orçamentária, não há dúvidas de que a descontinuidade na disponibilização dos recursos afetou de forma significativa os serviços prestados. Documentos resultantes dos diferentes fóruns de debate sobre a Pnater (CNATER, 2012, 2016; MDA, 2015) apontaram que esse problema afetou principalmente os provedores privados de menor porte (ONGs e organizações da agricultura familiar), diferentemente das organizações públicas estaduais, cujos custos fixos são custeados pelo poder público estadual, as organizações privadas de menor porte dependiam dos recursos da Pnater para custear os salários de suas equipes e os custos das atividades de campo.

Os dados fornecidos pelo MDA também permitiram analisar o perfil das Chamadas Públicas que ocorreram no período (Tabela 2). Corroborando as observações feitas por outros pesquisadores (CAPORAL, 2011a; DIESEL; DIAS, 2016; PETERSEN; MUSSOI; DAL SOGLIO, 2013; SILVA; CAPORAL, 2016), os dados demonstram que houve uma opção dos gestores públicos por abrir mão de alguns dos princípios previstos na Pnater em direção à uma ação mais pragmática da política. A maioria das chamadas públicas foram direcionadas para regiões ou públicos específicos, enquanto outras valorizam processos de transferência tecnologia ou ações específicas.

Tabela 2: Perfil das Chamadas Públicas (2010-2014)

Ano	Número de Contratos	Tipo Chamada Pública
2010	119	Territórios da Cidadania
	15	Secretaria de Reordenamento Agrário
	9	Operação Arco Verde
	2	Programa Nacional de Alimentação Escolar
2011	24	Brasil Sem Miséria
	11	Desenvolvimento Tabaco
	1	Operação Arco Verde
	14	Territórios da Cidadania
	7	Segurança Alimentar
2012	31	Agricultura Sustentável
	20	Agricultura Sustentável (PNCF)
	5	Juventude Rural
	2	Sementes Crioulas
	1	Pronaf Sustentável
	36	Brasil Sem Miséria
	6	Mais Gestão PNAE
	4	Mais Gestãot
2	Mais Gestão PNCF	

continua

² Isto porque, de aproximadamente 4,3 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar identificados pelo Censo de 2007, 401.300 estão localizados em assentamentos rurais (cuja a fonte de recursos para prestação de serviços de extensão rural é outra) e 549.823 foram beneficiados pela Pnater (desconsiderando uma possível sobreposição) (MDA e CONDRAF, 2015)

continuação

2013	19	Sustentabilidade Leite
	8	Diversificação Tabaco
	4	Sustentabilidade Café
	12	Agroecologia
	6	Sustentabilidade PNCF
	3	Brasil Sem Miséria
2014	54	Agroecologia
	12	Brasil Sem Miséria
	5	Sustentabilidade Café
	2	Mais Gestão
	21	Sustentabilidade leite
	4	Diversificação Tabaco
	2	Agricultura Sustentável
	1	Juventude Rural

Fonte: MDA

O perfil das Chamadas Públicas realizadas entre 2010 e 2014 indica para a perda de relevância política da Pnater dentro do MDA, que, crescentemente, passa a ser uma política subsidiária de outros programas que fazem parte do escopo do ministério (p. ex.: Programa Territórios da Cidadania, Brasil Sem Miséria, Operação Arco Verde, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, Programa Nacional de Crédito Fundiário).

Um ponto que merece destaque na análise dos dados fornecidos pelo MDA é de que a Pnater foi bem-sucedida em promover um pluralismo institucional na prestação de serviços de extensão rural. Entre os anos de 2010 e 2014, foram contratadas pelo MDA 168 diferentes provedores de serviços, sendo 25 organizações públicas e 143 organizações privadas (Figura 2). Esses dados corroboram a afirmação de Zarnott et al. (2017) de que a Pnater consolidou uma nova forma do Estado brasileiro intervir na extensão rural, que passou de executor a fomentador de um sistema pluralista composto de provedores públicos e privados. A Tabela 3 indica que houve um equilíbrio na distribuição dos recursos entre organizações públicas e privadas, sendo que 43% foram destinados para organizações públicas e 57% para organizações privadas.

O sucesso em promover o pluralismo na prestação de serviços de extensão rural demandava do MDA uma estrutura burocrática robusta a fim de garantir a participação bem sucedida de organizações privadas no provimento de serviços de extensão rural. Na Tabela 3, verifica-se que os recursos empenhados para empresas públicas foram distribuídos para somente 25 empresas (aproximadamente 15%), enquanto os recursos destinados a organizações privadas destinaram-se a 143 organizações (aproximadamente 85%), demandando uma capacidade de gerenciamento e fiscalização que o MDA revelou não dispor.

Tabela 3: Participação da de organizações privadas e públicas nas Chamadas Públicas entre 2010 e 2014.

	Organizações Públicas	Organizações Privadas	Total
Volume de recursos*	≈ R\$510 milhões	≈ R\$675 milhões	≈ R\$1,18 bilhão
Distribuição dos recursos	43%	57%	100%
Número de provedores de serviço	25	143	168

*Valores não atualizados

Fonte: MDA

O fim do ciclo?

O golpe parlamentar contra o governo de Dilma Rousseff, em 2016, pode ser considerado a derrocada do ciclo iniciado em 2004 com a promulgação da primeira versão da Pnater. Não somente devido ao contínuo decréscimo de recursos federais direcionados às atividades de extensão rural (IPEA, 2019, 2020), mas, principalmente, pelo descompromisso dos Governos Temer e Bolsonaro com os princípios e diretrizes da Pnater (NIEDERLE et al., 2019)

Como evidenciado até aqui, a política vinha sofrendo um processo sistemático de desvirtuamento e deterioração, mas até o ocaso do Governo Dilma ainda permaneciam abertos espaços de participação social e um compromisso político com uma agenda de promoção da agricultura familiar. O Governo Temer, logo em seu início, extingue o MDA, paralisa as atividades do Condraf, corta cargos comissionados nas Delegacias Federais do Desenvolvimento Agrário e interrompe as iniciativas de extensão rural ligadas aos Programa Territórios da Cidadania e Brasil Sem Miséria (IPEA, 2019). Os novos gestores públicos empossados para cuidar da agenda da extensão rural caracterizavam-se pelo descompromisso com os princípios e diretrizes da Pnater. A partir deste momento, apesar da vigência da Lei de Ater, o que se percebe é que se iniciou um período no qual não existia mais uma diretriz nítida para os recursos federais despendidos com extensão rural.

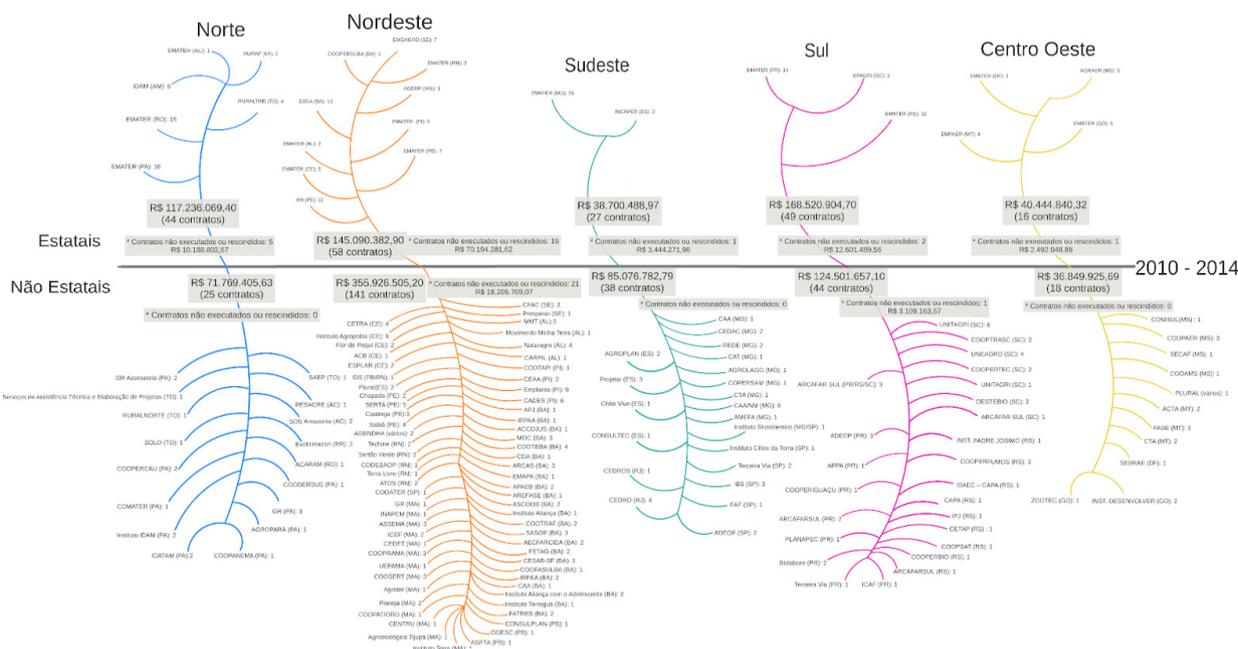
O Governo Bolsonaro acentua o processo de desmantelamento (SABOURIN et al., 2020) ou reenquadramento conservador (DIESEL et al., 2021) da Pnater, avançando na supressão das institucionalidades ligadas à agricultura familiar que resistiam na estrutura do Estado brasileiro. Os dados sistematizados por Diesel et al. (2021) sobre a trajetória da Pnater pós-2018 corroboram a falta de uma diretriz federal concernente à extensão rural, com diversos novos discursos e proposições buscando se consolidar (p.ex. Ater 4.0, Sistema S, Ateg). Em outras palavras, os gestores do Governo Bolsonaro almejam utilizar o arcabouço institucional edificado a partir da promulgação da Pnater para promover uma extensão rural pública baseada em princípios e diretrizes diametralmente opostos aos que sustentaram a Pnater em 2004. O Projeto de Lei nº 4.371, apoiado pelo Mapa, que objetivava promover alterações significativas da Lei de Ater, foi uma tentativa frustrada de institucionalizar este reenquadramento. Porém, as informações e dados disponíveis na página da Anater indicam que o “reenquadramento conservador”, apesar de ainda não ser uma realidade de direito, já é de fato.

Especificamente sobre a atuação da Anater, temos um vácuo de informações entre 2015 e 2017. Sabemos que as primeiras Chamadas foram executadas em 2016, pois apesar de criada em 2013, em 2014 e 2015 a agência não estava ainda de fato implementada. No entanto, os contratos disponibilizados no Portal da Transparência do sítio da Anater datam de 2018 em diante.

Foram 96 contratos firmados em 2018. Todos os foram com entidades privadas, com ou sem fins lucrativos. Para aquele ano, os investimentos originalmente previstos somavam R\$ 224 milhões. No entanto, após um levantamento de todos os termos aditivos, verifica-se que ocorreu um corte de R\$ 116 milhões no investimento originalmente previsto.

Em 2019 e 2020, não foram firmados novos contratos. Em 2021, foram oito os novos contratos firmados, totalizando cerca de R\$ 12,5 milhões. Uma notícia na página virtual da Anater informa que a Anater operacionalizou mais de R\$ 100 milhões nas contratações de serviços de Ater em 2020 e 2021 e que tem como meta atender 100 mil famílias de agricultores (ASCOM ANATER, 2022). Mesmo que os dados desta notícia sejam reais e que se concretizem integralmente, fica nítido que as metas e recursos destinados à extensão rural em nível federal correspondem somente a uma pequena parcela do que foi no passado recente.

Figura 2: Distribuição de contratos de Ater - 2010 a 2014.



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados fornecidos pelo MDA

Reflexões sobre o ciclo da Pnater

A Pnater é uma política alinhada com debates globais contemporâneas que apontam o papel da extensão rural em promover transformações que vão muito além da adoção de novas tecnologias. Por exemplo, garantir a segurança alimentar de populações rurais, fomentar estratégias desenvolvimento rural e promover a preservação dos recursos naturais.

Ademais, a concepção e implementação da Pnater foram um relevante passo no sentido de o Estado brasileiro reconhecer a importância social da agricultura familiar e comunidades tradicionais. Essas categorias sociais foram historicamente marginalizadas, esquecidas ou desconhecidas pelos gestores públicos brasileiros (WANDERLEY, 1995). Após a Pnater, esses sujeitos sociais ganharam mais reconhecimento, inclusive institucionalização legal pela Lei nº 11.326, conhecida como Lei da Agricultura Familiar. Ao reconhecer a agricultura familiar como público

exclusivo dos serviços de extensão rural pública, crescentemente, a sociedade de forma mais ampla passou também a reconhecer o agricultor familiar como um importante agente social.

Outro ponto é que a Pnater resgatou a agenda da extensão rural em nível federal e desencadeou processos subnacionais de revalorização da atividade extensionista. Em suma, a Pnater fez com que a extensão rural voltasse ao debate público, não somente em nível federal, mas também nos estados e municípios.

A Pnater também se caracterizou pela participação social tanto em sua concepção quanto em sua implementação. Assim, ela contribuiu para a ampliação de canais de diálogos entre o Estado e a sociedade civil, que mesmo com as limitações e retrocessos apontados neste artigo, permitiu uma notável participação e gestão social nos espaços governamentais (p.ex. Condraf e CNATER). Os conselhos subnacionais com participação da sociedade civil pré-existentes, que eram pouco efetivos e de caráter consultivo, passaram a ser corresponsáveis pela elaboração e avaliação de políticas federais.

A adoção da Agroecologia como referencial teórico pela primeira versão da Pnater fez com que a Agroecologia ganhasse crescente reconhecimento em espaços que vão além dos estritos à política, principalmente em instituições de ensino e pesquisa. A Pnater, mesmo quando considerados outros países, foi uma experiência pioneira de institucionalização da Agroecologia por um Estado nacional. Esse processo de institucionalização da Agroecologia pelo Estado brasileiro desencadeou a emergência de diversos cursos formais (técnicos, graduação e pós-graduação), disciplinas e grupos de pesquisa e estudos voltados para a temáticas da agricultura familiar e Agroecologia espalhados por todo o território nacional (BALLA; MASSUKADO; PIMENTEL, 2014; BORSATTO et al., 2021; CANAVESI et al., 2021; CARDOSO et al., 2018; SILVA; SOUSA; ASSIS, 2017).

A relevância da Pnater também pode ser observada na implementação de novas institucionalidades voltadas à extensão rural dentro do Estado, muitas das quais ainda resistem mesmo sob o recente processo de desmantelamento (p.ex. Dater, Lei de Ater, Anater, Pronater),

No entanto, se há um consenso entre os diferentes pesquisadores brasileiros dedicados ao estudo da Pnater, é que a forma que os gestores da política encontram para melhorar sua eficiência trouxe distorções significativas de seus princípios (CAPORAL, 2011b; DIESEL; DIAS, 2016; DINIZ; LIMA; ALMEIDA, 2011; SILVA; CAPORAL, 2016; ZARNOTT et al., 2017). A elaboração da Lei de Ater, a adoção das Chamadas Públicas como meio para a contratação dos provedores de serviço, a forma de elaboração das Chamadas Públicas, a criação da Anater; são todas ações justificadas na melhoria da eficiência do sistema de extensão rural brasileiro, mas que apresentaram contradições em relação à versão inicial da Pnater. Na prática, essas ações terminaram por engessar a execução da política e restringir a participação social. Novos agentes sociais começaram a conquistar espaços dentro da gestão da política (p.ex. Embrapa, Mapa, Contag) enquanto agentes com perfil mais contra-hegemônico (p.ex., movimentos sociais, organizações da agricultura familiar, sindicatos, ONGs) foram progressivamente sendo afastados.

Além disso, no decorrer do ciclo da Pnater, princípios que sustentavam a sua concepção foram paulatinamente menosprezados, tais como a busca pela universalização, o controle social da política, a continuidade das ações, a descentralização do sistema de gestão da política.

Em relação ao impacto da Pnater, entre 2010 e 2014 foram atendidas aproximadamente 550 mil famílias pelos serviços financiados pelas Chamadas Públicas. Apesar do déficit em relação ao universo da agricultura familiar, essa informação demonstra que os serviços de extensão rural financiados pelo governo federal atenderam a um grande público de forma direta. No entanto, são poucas as informações sobre o impacto qualitativo da Pnater em nível de campo - seja pelas

dificuldades de se avaliar os impactos das atividades de extensão rural ou pela incapacidade do sistema de gestão em consolidar um processo de monitoramento com esse objetivo.

A limitação orçamentária enfrentada pela política desde sua implementação, as grandes variações orçamentárias, a falta de investimentos para estruturar o MDA e a demora para estabelecer suas estruturas institucionais condicionaram negativamente os impactos almejados pela Pnater (CRUZ et al., 2021; DINIZ; CLEMENTE, 2020). Em relação à sustentabilidade da Pnater, cabe ressaltar que é ela uma política pública efetivada com o suporte de recursos federais, e, conseqüentemente, dependente de decisões políticas para seu financiamento. Assim, mudanças de governo ou mesmo de conjunturas políticas dentro de um governo são fatores que podem determinar o seu desmantelamento. Diferentes estratégias podem ser realizadas para aumentar a resiliência de políticas a esse tipo de pressão e, de certa forma, os gestores da Pnater durante os governos petistas tinham esta preocupação. A criação da Anater e a promulgação da Lei de Ater podem ser consideradas como movimentos neste sentido. Porém, contraditoriamente, estes movimentos descaracterizaram os princípios e diretrizes presentes na primeira versão da Pnater, abrindo um flanco para o seu desmantelamento.

Avançar na consolidação de um sistema nacional de extensão rural edificado sobre processos participativos para a operacionalização e avaliação da política, assim como imaginado nos primórdios da Pnater, teria sido um caminho que possivelmente garantisse maior resiliência à política. Esse processo teria incentivado que os diferentes atores sociais envolvidos (agricultores, técnicos, universidades, ONGs, empresas públicas, movimentos sociais etc.) se comprometessem mais com a continuidade da política, o que poderia vir a ser um importante fator garantidor da sustentabilidade da Pnater em longo prazo. Em outras palavras, desmantelar a Pnater não seria uma tarefa fácil, mesmo se houvesse interesse político para que isso ocorresse.

Nesse sentido, de forma contrária ao que ocorreu, em que houve uma centralização da gestão da política pelo MDA, o caminho indicado para a continuidade de um sistema de extensão rural plural e inovador, como o concebido pela Pnater, deveria se pautar na descentralização de sua gestão e investimentos, promovendo processos de controle social. A gestão centralizada demandou estruturas que o MDA não possuía, limitando a eficiência do sistema de extensão rural.

Conclusões

A Pnater nasceu com características inovadoras, as quais foram sendo no decorrer do tempo parcialmente desconsideradas ou colocadas em segundo plano. Se por um lado, a Pnater, ao atender mais de 500 mil agricultores familiares, fez parte de um rol de políticas públicas que ajudaram a erradicar a fome e diminuir a pobreza no Brasil, por outro, enfrentou grandes dificuldades em cumprir com seus ambiciosos objetivos originais.

A sistematização apresentada neste artigo confirma a nossa hipótese de que fatores estruturais e conjunturais do Estado brasileiro sistematicamente impediram que fossem efetivadas as inovações contra-hegemônicas previstas na primeira versão da Pnater. Nesse sentido, o estudo do ciclo da Pnater suscita dúvidas aos que têm proposto investimentos em sistemas de extensão rural como um caminho para superação de grandes desafios enfrentados por países capitalistas periféricos, como, mitigação das desigualdades sociais, erradicação da fome, alimentação saudável, preservação ambiental, entre outros.

Corroborando as conclusões de Diesel e Dias (2016), o que é possível extrair da análise ora empreendida é que foram subestimados os desafios, principalmente dentro do campo da economia política, de se implementar uma política da elevada complexidade como a Pnater.

Diferentemente do que ocorreu com a pesquisa agropecuária, é perceptível a dificuldade de uma política voltada à extensão rural assumir relevância perante a sociedade brasileira e, conseqüentemente, nos debates políticos. Pode-se inferir a partir da sistematização apresentada neste texto que a Pnater foi uma excelente carta de intenções, mas cuja concretização ficou muito aquém do almejado. É o momento de pensarmos em uma nova agenda para a extensão rural brasileira que consiga superar os obstáculos que a Pnater enfrentou. Passados quase vinte anos de seu lançamento, o cenário social e político é outro. Novas agendas ganharam relevância na sociedade brasileira e global, e para avançar com proposições contra-hegemônicas (como devem ser as de uma política de extensão rural para países do Sul Global) é fundamental um diálogo direto e profundo com essas agendas para conquistar maior apoio na sociedade.

Somente resgatar a Pnater será insuficiente para que ela cumpra com seus ambiciosos objetivos. A nossa sugestão, a partir da sistematização realizada nesse texto, é que a Pnater precisa ser retomada e passar por um “reenquadramento progressista”, dando mais centralidade à agenda ambiental e social. Não é à toa que evitamos usar o termo assistência técnica neste texto.

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e serviço público: Novos desafios para a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 137–157, 1998. Disponível em: <http://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/8932>.

ASCOM ANATER. 2022: **Mapa e Anater viabilizam contratações de R\$ 53,6 milhões para serviços de Ater**. 2022. Disponível em: <https://www.anater.org/index.php/2022/02/08/2022-mapa-e-anater-viabilizam-contratacoes-de-r-536-milhoes-para-servicos-de-ater/>. Acesso em: 6 mar. 2022.

BALLA, João Vitor Quintas; MASSUKADO, Luciana Miyoko; PIMENTEL, Vania Costa. Panorama dos cursos de agroecologia no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, [S. l.], v. 9, n. 2, p. 3–14, 2014.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BORSATTO, Ricardo Serra; THOMSON, Carolina Rios; DAVIS, Kristin E.; BABU, Suresh Chandra. Brazil. In: DAVIS, Kristin E.; BABU, Suresh Chandra; RAGASA, Catherine (org.). **Agricultural extension: Global status and performance in selected countries**. Washington, DC: International Food Research Institute (IFPRI), 2020. p. 99–137. DOI: 10.2499/9780896293755_04. Disponível em: <https://ebrary.ifpri.org/digital/collection/p15738coll2/id/133966>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; THOMSON, Carolina Rios; BORSATTO, Ricardo Serra. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. In: DELGADO, Guilherme Costa; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BORSATTO, Ricardo Serra; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira; DUVAL, Henrique Carmona; FRANCO, Fernando Silveira; GRIGOLETTO, Fabio. Winning hearts and minds through a policy promoting the agroecological paradigm in universities. **Agriculture and Human Values**, [S. l.], v. 1, 2021. DOI: 10.1007/s10460-021-10223-z. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/s10460-021-10223-z>. Acesso em: 2 jun. 2021.

CANAVESI, Flaviane de Carvalho; BARRETO, Cristiane Gomes; LUDEWIGS, Thomas; GOUZY, Carolina Alzate; FERREIRA, Guilherme Fraissat Mamede; BEZERRA, Thábata Lohane Pereira Marinho; ABREU, Ícaro Sousa; SOARES, Zaré Augusto Brum; SANTOS, Lauana Vieira. Núcleo de Agroecologia da Universidade de Brasília: contribuições e perspectivas em ensino, pesquisa e extensão. **Revista IDEAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, [S. l.], v. 15, p. 1–27, 2021. Disponível em: <https://revistaideas.ufrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/300/350>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CAPORAL, Francisco Roberto. Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas Ater. **Cadernos de Agroecologia**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 1–7, 2011. a.

CAPORAL, Francisco Roberto. Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, [S. l.], p. 23–33, 2011. b.

CARDOSO, Irene Maria; SOUSA, Natália Almeida De; AGUIAR, Maria Virginia de Almeida; DAMIGO, Luiza; AMÂNCIO, Cristhiane. Núcleos de Agroecologia: tecendo redes de solidariedade, diversidade e resistência. **Revista Brasileira de Agroecologia**, [S. l.], v. 13, n. spec, p. 3–7, 2018.

CHIANCA, Thomaz. The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations : An Assessment and Ideas for Improvement. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, [S. l.], v. 5, n. 9, p. 11, 2008.

CHRISTOPLOS, Ian; SANDISON, Peta; CHIPETA, Sanne. **Guide To Evaluating Rural Extension**. Lindau: Gfras, 2012. Disponível em: www.g-fras.org.

CNATER. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária**. Brasília. Disponível em: http://www.cnater.gov.br/cnater/sites/site_aiaf/files/relatorio_final_1a_cnater.pdf.

CNATER. **Propostas Finais da 2ª Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária**. Brasília. Disponível em: http://www.cnater.gov.br/cnater/sites/site_aiaf/files/propostasfinais-2-cnater-c.pdf.

CRUZ, Nayara Barbosa Da; JESUS, Josimar Gonçalves De; BACHA, Carlos José Caetano; COSTA, Edward Martins. Acesso da agricultura familiar ao crédito e à assistência técnica no Brasil: Family farming access to credit and to technical assistance in Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [S. l.], v. 59, n. 3, p. 1–20, 2021. DOI: 10.1590/1806-9479.2021.226850. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/resr/a/Vh4gyBhmFdqqMbmMstWmBdGL/?lang=pt>. Acesso em: 3 jan. 2022.

DIESEL, Vivien. A construção de consensos sobre o futuro da extensão rural nas organizações de cooperação internacional. In: DIESEL, Vivien; NEUMANN, Pedro Selvino; SÁ, Viniciu Claudino De (org.). **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos de reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 35–56.

DIESEL, Vivien; DIAS, Marcelo Miná. The Brazilian experience with agroecological extension: a critical analysis of reform in a pluralistic extension system. **Journal of Agricultural Education and Extension**, [S. l.], v. 22, n. 5, p. 415–433, 2016. DOI: 10.1080/1389224X.2016.1227058.

DIESEL, Vivien; MINÁ DIAS, Marcelo; NEUMANN, Pedro Selvino. Pnater (2004/2014): da concepção à materialização. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 107–128.

DIESEL, Vivien; SELVINO NEUMANN, Pedro; MINÁ DIAS, Marcelo; FROEHLICH, José Marcos. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S. l.], v. 29, n. 3, p. 597–634, 2021. DOI: 10.36920/esa-v29n3-5. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/esa29-3_05_ater/esa29-3_05_pdf. Acesso em: 3 jan. 2022.

DINIZ, Paulo Cesar O.; LIMA, Jorge R. Tavares De; ALMEIDA, Anércia. Chamadas públicas de ATER: primeiras reflexões. In: 28 Congresso internacional da associação latinoamericana de sociologia 2011, Recife. **Anais** [...]. Recife

DINIZ, Raphael Fernando; CLEMENTE, Evandro Cesar. A geografia do acesso ao serviço de orientação técnica pelos agricultores familiares no Brasil e no estado de Goiás: uma análise espaço-temporal dos dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017. **PEGADA - A Revista da Geografia do Trabalho**, [S. l.], v. 21, n. 3, p. 128–160, 2020. DOI: 10.33026/PEG.V21I3.8061. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/8061>. Acesso em: 21 fev. 2022.

DINIZ, Raphael Fernando; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Reestruturação, reorientação e renovação do serviço extensionista no Brasil: a (difícil) implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). **Extensão Rural**, [S. l.], v. 25, n. 2, p. 7–30, 2018. DOI: 10.5902/2318179633174.

FREIRE, Paulo. **Pedagogy of the oppressor**. New York: Seabury Press, 1973.

HOWLETT, Michael; GIEST, Sarah. Policy Cycle. In: **International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences**. [s.l.] : Elsevier, 2015. p. 288–292. DOI: 10.1016/B978-0-08-097086-8.75031-8. Disponível em: <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/B9780080970868750318>. Acesso em: 17 fev. 2018.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PEARL, L. **Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems**. 3. ed. New York: Oxford University Press, 2009.

IPEA. Desenvolvimento Rural. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2019. v. 26p. 249–280. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/200924_bps26_web.pdf.

IPEA. Desenvolvimento rural. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2020. v. 27p. 237–270. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bps27/desenvolvimentorural>.

KLERKX, Laurens; LANDINI, Fernando; SANTOYO-CORTÉS, Horacio. Agricultural extension in Latin America: current dynamics of pluralistic advisory systems in heterogeneous contexts. **Journal of Agricultural Education and Extension**, [S. l.], v. 22, n. 5, p. 389–397, 2016. DOI: 10.1080/1389224X.2016.1227044.

LIMA, Filipe Augusto Xavier; CARVALHO, Fabiana Pereira De; NETO, Eduardo Rodrigues de Sousa. Assistência Técnica e Extensão Rural em assentamentos de reforma agrária: uma análise do monitoramento dos contratos. **Redes**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 316–341, 2020. DOI: 10.17058/REDES.V25I1.12159. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/12159>. Acesso em: 21 fev. 2022.

LIVERMAN, Diana M.; VILAS, Silvina. Neoliberalism and the Environment in Latin America. **Annual Review of Environment and Resources**, [S. l.], v. 31, n. 1, p. 327–363, 2006. DOI: 10.1146/annurev.energy.29.102403.140729. Disponível em: <http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.energy.29.102403.140729>.

MDA. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, 2004.

MDA. **Matriz de Sistematização do Seminário Nacional de Ater**. Brasília. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_21/Matriz_Sistematiza%C3%A7%C3%A3o_todos_eixos_para_Anais_integral_PDF.pdf.

MDA; CONDRAF. **Documento de Referência da 2ª Conferência Nacional de Ater: Ater, agroecologia e alimentos saudáveis**. Brasília, 2015.

NIEDERLE, Paulo; GRISA, Catia; PICOLOTTO, Everton Lazaretti; SOLDERA, Denis. Narrative disputes over family-farming public policies in Brazil: Conservative attacks and restricted countermovements. **Latin American Research Review**, [S. l.], v. 54, n. 3, p. 707–720, 2019. DOI: 10.25222/LARR.366/METRICS/. Disponível em: <http://larlasa.org/articles/10.25222/larr.366/>. Acesso em: 21 fev. 2022.

OECD. Principles for Evaluation of Development Assistance. **DAC Principles for Evaluation of Development Assistance**, [S. l.], p. 1–11, 2008.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 228–244, 2015. DOI: 10.11606/ISSN.2179-0892.GEOUSP.2015.102776. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/102776>. Acesso em: 21 fev. 2022.

OTERO, J.; SELIS, D. La Revista “Extensión en las Américas” Influencia de los EEUU em los servicios de extensión rural latinoamericanos. **Extensão Rural**, [S. l.], v. 23, n. 1, p. 42–57, 2016. Disponível em: http://www.academia.edu/download/44086551/art3vol23ed1-2016-1_-_Otero__Selis.pdf.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão rural no Brasil - uma abordagem histórica da legislação Núcleo de Estudos e pesquisas do Senado**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. Disponível em: http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/artigos-e-revistas/Extensao_Rural_no_Brasil_-_uma_abordagem_historica_da_legislacao_.pdf.pdf.

PETERSEN, Paulo; MUSSOI, Eros Marion; DAL SOGLIO, Fabio. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: Advances and challenges. **Agroecology and Sustainable Food Systems**, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 103–114, 2013. DOI: 10.1080/10440046.2012.735632.

PETTAN, Kleber Batista. **A política nacional de assistência técnica e extensão rural (PNATER): percepções e tendências**. 2010. Universidade Estadual de Campinas, [S. l.], 2010. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/256920/1/Pettan_KleberBatista_D.pdf.

SÁ, Vinicius Claudino De; CHIES, Jacir João. Os técnicos de Ates por contrato. In: DIESEL, Vivien; NEUMANN, Pedro Selvino; SÁ, Vinicius Claudino De (org.). **Extensão rural no contexto de pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços e Ates aos assentamentos de reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 189–202.

SABOURIN, Eric; GRISA, Catia; NIEDERLE, Paulo; LEITE, Sergio Pereira; MILHORANCE, Carolina; FERREIRA, Angela Damasceno; SAUER, Sérgio; ANDRIGUETTO-FILHO, José Milton. Le démantèlement des politiques publiques rurales et environnementales au Brésil. **Cahiers Agricultures**, [S. l.], v. 29, n. 31, p. 1–8, 2020. DOI: 10.1093/acprof.

SILVA, Kessy Rizental da; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; SOUZA-ESQUERDO, Vanilde Ferreira de. Assistência técnica e extensão rural no Vale do Ribeira paranaense. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 103–124, 2019. DOI: 10.7867/2317-5443.2018v6n2p103-124. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/6499/4147>. Acesso em: 21 fev. 2022.

SILVA, Thacya Clédina Da; CAPORAL, Francisco Roberto. Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural em Alagoas-Brasil: contribuições ou descontinuidade? **Extensão Rural**, [S. l.], v. 23, n. 2, p. 7, 2016. DOI: 10.5902/2318179621288. Disponível em: <http://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/21288>. Acesso em: 19 fev. 2018.

SILVA, Luis Mauro Santos; SOUSA, Romier da Paixão; ASSIS, William Santos. A educação superior e a perspectiva agroecológica: avanços e limites dos Núcleos de Agroecologia das IES no Brasil. **Redes**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 250–274, 2017. DOI: 10.17058/redes.v22i2.9429.

THOMSON, Carolina Rios; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BORSATTO, Ricardo Serra. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 70–92, 2017.

THOMSON, Carolina Rios; BORSATTO, Ricardo Serra; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Precarização do trabalho na extensão terceirizada : uma análise das chamadas públicas de assistência técnica e extensão rural (ater) no estado de São Paulo. **Extensão Rural**, [S. l.], v. 28, n. 1, 2021. DOI: doi.org/10.5902/2318179664910.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção. **Reforma Agrária**, [S. l.], v. 25, p. 37–68, 1995.

ZARNOTT, Alisson V; DALBIANCO, Vinicius Piccin; NEUMANN, Pedro Selvino; FIALHO, Marco Antonio Verardi. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. **Rev. Fac. Agron. La Plata**, [S. l.], v. 116, p. 107–119, 2017.