VERSÃO ESTADUAL

# CONFERÊNCIA NACIONAL DE ATER

## DOCUMENTO PARA DEBATE

ATER para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural

EXTENSÃO RURAL DO BRASIL

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA
CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CONDRAF
COMITÊ NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

# 1ª Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural

**Documento Base**

-Versão Estadual -

# Lista de Siglas

**ABCAR** - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

**ACAR** - Associação de Crédito e Assistência Rural

**ATER** - Assistência Técnica e Extensão Rural

**ATES** - Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

**CEDRS** – Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável

**CNATER** - Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

**CONDRAF** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

**CONTACAP** – Programa Conta Cooperativa de Capacitação

**DATER** - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

**EMATER** - Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural

**EMBRAPA** - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

**EMBRATER** - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos

**PDBR** - Política de Desenvolvimento do Brasil Rural

**PGPAF** – Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNATER** - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária

**PRONAF** - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

**PRONATER** – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária

**SAF** – Secretaria de Agricultura Familiar

**SIBRATER** - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

# Sumário

1. Apresentação ..... **4**

2. Introdução ..... **6**

3. Contextualização da Ater no Brasil ..... **8**

4. Eixos Temáticos ..... **10**

4.1 Ater para o Desenvolvimento Rural Sustentável ..... **10**

4.2 Ater para a Diversidade da Agricultura Familiar e a Redução das Desigualdades .. **12**

4.3 Ater e Políticas Públicas ..... **14**

4.4 Gestão, Financiamento, Demanda e Oferta de Serviços de Ater ..... **17**

4.5 Metodologia de Ater - Abordagens de Extensão Rural ..... **20**

5. Proposições ..... **22**

5.1 Eixo Temático 1 – Ater e o Desenvolvimento Rural Sustentável ..... **22**

5.2 Eixo Temático 2 – Ater para a Diversidade da Agricultura Familiar e a Redução das Desigualdades ..... **24**

5.3 Eixo Temático 3 – Ater e Políticas Públicas ..... **25**

5.4 Eixo Temático 4 – Gestão, Financiamento, Demanda e Oferta dos Serviços de Ater ..... **27**

**5.5** Eixo Temático 5 – Metodologias e Abordagens de Extensão Rural ..... **28**

# 1. Apresentação

Nos últimos anos, o Brasil vem combinando crescimento econômico com redução de desigualdades sociais. No campo, milhões de agricultoras e agricultores familiares saíram da condição de pobreza. O meio rural passou a contar com um conjunto de políticas públicas para a agricultura familiar e assentados e assentadas da reforma agrária que mudaram as condições sócio-econômicas do rural. A Ater desempenhou papel relevante neste contexto.

O Governo Federal, compreendendo que o conhecimento é um direito universal, e tendo como referência uma vida digna no campo, iniciou a reconstrução do sistema de Ater visando disponibilizar conhecimento para o rural brasileiro.

A construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater foi um processo que contou com ampla participação da sociedade e estabeleceu as bases para uma nova abordagem de Ater no país, com foco nas especificidades da agricultura familiar e reforma agrária.

Como expressão da consolidação da Política Nacional de Ater, foi aprovada e sancionada a Lei 12.188/2010, uma demonstração clara do esforço do governo e da sociedade para aperfeiçoar as políticas de modo que venham, efetivamente, atender às demandas do meio rural.

O ambiente de debate da Lei estabeleceu a necessidade de construir diretrizes que respondam aos novos desafios apontados para a Ater no Brasil. Dessa forma, estamos realizando a 1ª Conferência Nacional de Ater para que os diversos atores do processo de desenvolvimento rural dialoguem sobre os rumos desse importante e estratégico serviço público. 11.326/2006, permitindo a qualificação e ampliação dos serviços de forma republicana, tendo como horizonte, sempre, o desenvolvimento sustentável do Brasil rural.

Apresentamos aqui o documento base, versão estadual, para a realização da Conferência Nacional sobre Ater na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, com a contextualização, avanços, principais desafios e proposições para cada um dos eixos temáticos.

**AFONSO FLORENCE**

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

# 2. Introdução

A história da Extensão Rural se confunde com o processo de desenvolvimento da agricultura no Brasil. O extensionismo esteve presente em todas as fases do desenvolvimento agrícola e do desenvolvimento rural do país, respondendo às definições político-econômicas dos governos vigentes.

Década após década, com diferentes formatos institucionais e abordagens, na medida em que foram estruturados, os serviços de Ater participaram ativamente do processo de desenvolvimento rural. Primeiro, supervisionando crédito e levando conhecimento para a produção agrícola e para a economia doméstica, visando o bem estar das famílias. Em seguida, transferindo tecnologia para "modernizar" a agricultura e massificando o crédito rural orientado para produção de commodities. Mais recentemente definido como público prioritário o "pequeno produtor", valorizando a participação e a produção diferenciada, menos dependente de insumos externos – a agricultura alternativa.

Nos últimos oito anos, o debate sobre vida digna no campo e sobre a importância da agricultura para o país ganha força. O Brasil entra em uma nova e promissora fase ainda não experimentada na sua história: crescimento econômico com distribuição de renda. A sociedade civil se fortalece, a democracia se consolida, as ações afirmativas ganham força e o olhar sobre o campo é modificado, rompendo o estereótipo do rural como sinal de atraso.

Nesse período, a Ater ganha uma nova dimensão, o seu papel é modificado, uma política é lançada – Pnater – e uma Lei institucionaliza os avanços conquistados. Os serviços de Ater passam a atuar tendo como princípios o desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente; a gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de Ater; a adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

a adoção da agricultura de base ecológica; as dimensões de geração, raça e etnia; a igualdade nas relações de gênero; e a contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Atualmente, a demanda por serviços de Ater de qualidade é crescente, despertando no campo e nos governos a convicção de que um serviço contemporâneo, conforme estabelecido na Pnater, pode ser o grande vetor para o processo de desenvolvimento rural sustentável.

Este cenário remete a novos e grandes desafios, a serem debatidos na 1ª Conferência Nacional de Ater, tais como:

- A universalização dos serviços de Ater, permitindo a mais de quatro milhões de famílias de agricultores, assentados da reforma agrária, indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais o acesso a políticas públicas de inclusão produtiva e social;
- O redesenho da sistemática dos serviços de Ater no país, apontando para um modelo de gestão da política de Ater que seja federativo, articulado, integrado e participativo, a partir de um sistema único, com papéis e responsabilidades estabelecidos, definindo instrumentos de financiamento dos serviços e qualificação dos já existentes, como a Lei e as Chamadas Públicas, que garantam a continuidade das atividades, a qualificação da gestão e do controle social;
- A definição de estratégias de qualificação e ampliação dos quadros técnicos, garantindo uma abordagem participativa, conforme estabelecido na Pnater, com a percepção das diferenças entre os públicos da agricultura familiar, da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, que contemple a afirmação contínua do papel das mulheres rurais no processo de desenvolvimento rural sustentável, diminuindo as desigualdades e garantindo a sucessão das famílias no campo;
- A consolidação dos serviços de Ater voltados para formas de produção e meios de vida mais sustentáveis na agricultura familiar.

Nesta Conferência, teremos a oportunidade de debater sobre o papel e sugerir diretrizes para a Ater no desenvolvimento rural, em um país que cresce com distribuição de renda e que demanda cada vez mais alimentos. Buscamos um rural com gente que possa produzir, que mantenha ocupações, gere novos postos de trabalho e proporcione mais qualidade de vida para as famílias que nele vivem e para a sociedade de uma maneira geral.

Para apoiar este debate, o presente documento apresenta conteúdos a partir de Eixos Temáticos, construídos com a participação do Comitê de Ater e do Condraf, tendo como referência o processo de implementação da Pnater ao longo dos últimos oito anos, os resultados do Seminário Nacional de Ater de junho de 2008, e os desafios colocados para a Ater contemporânea.

## 3. Contextualização da Ater no Brasil

Os serviços públicos de Extensão Rural estiveram presentes ao longo das transformações do rural brasileiro. Iniciando ainda no império, com os Institutos Imperiais de Agricultura, criados em 1859 e 1860 e culminando com a sanção da Lei 12.188/2010, desempenharam papel relevante no desenvolvimento rural, em função dos governos e suas políticas e o processo de evolução da sociedade e do país.

Esses serviços passaram a ter importância como instrumento de política pública no período do pós-guerra. Iniciaram em 1948, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (ACAR – MG). Em um curto espaço de tempo os Estados passaram a ter suas ACAR, e em 1956, foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, para coordenar as ACAR nos Estados, constituindo um sistema nacional.

Em 1975, este Sistema foi estatizado com a criação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural – SIBRATER, coordenado pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, e executado pelas Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, e previa atuação integrada com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, criada em 1977. O auge do SIBRATER se deu no final da década de 1970, quando contou com o maior número de escritórios e equipes técnicas.

Durante a década de 1980, o SIBRATER passou a perder importância política e em 1990 deixou de existir, com a extinção da EMBRATER e a conseqüente ausência de política federal para o setor. Nesse período, as entidades estatais de Ater sofreram um processo de desmonte, principalmente nos estados das regiões Norte e Nordeste.

A Ater não governamental percorreu uma trajetória diferente da estatal, iniciando com o suporte de entidades internacionais de apoio a ações voltadas ao desenvolvimento dos países chamados “subdesenvolvidos”. Ganhou importância política a partir da década de 1970 e se constituiu em uma alternativa de Ater nas políticas públicas da década de 1990, especialmente na Reforma Agrária, a partir da experiência do CONTACAP e do Projeto Lumiar.

A Ater pública inaugurou uma nova fase em 2003, a partir da eleição de um governo popular. O Governo Federal recriou o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, dando inicio ao processo de reestruturação destes serviços. Em 2004, criou a Política Nacional de Ater - Pnater, com a participação da Ater governamental e não governamental. Na Reforma Agrária, criou a Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária – ATES, promovendo a retomada destes serviços nos assentamentos. Em 2010, o Governo Federal sancionou a Lei Nº 12.188, a qual consolidou a Pnater e instituiu o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar e na Reforma Agrária – Pronater, a forma de contratação de serviços por meio de chamada pública, com dispensa de licitação, e a

conferência Nacional de Ater, a cada quatro anos.

Assim, os serviços de Ater foram resgatados como política pública, aumentaram a abrangência e melhoraram sua qualidade, assumindo papel estratégico na implementação das políticas públicas voltadas para o rural, especialmente de inclusão produtiva, segurança alimentar e nutricional, fortalecimento da agricultura familiar e reforma agrária, e promoção do desenvolvimento rural sustentável.

# 4. Eixos Temáticos

## 4.1 Ater para o Desenvolvimento Rural Sustentável

O Brasil implementou, após a 2ª Guerra Mundial, até os anos 1990, um modelo de agricultura que favoreceu as monoculturas, com tecnologia de base industrial e os agricultores mais capitalizados. Esse modelo gerou degradação ambiental e concentração de renda, ao mesmo tempo em que excluiu a agricultura familiar, os assentados e assentadas da reforma agrária e as populações tradicionais do processo de desenvolvimento. A concentração de terras e a insuficiência de regularização fundiária também se constituíram em fatores que contribuíram para um desenvolvimento rural desigual.

Com o processo de democratização iniciado na década de oitenta e especialmente a partir de 2003, o país optou por um modelo diferente de desenvolvimento, passando a adotar políticas diferenciadas para a agricultura e o meio rural. Nos últimos oito anos, o Governo Federal criou e ampliou políticas de inclusão social, com a participação da sociedade, promovendo transferência de renda para os setores mais carentes da população. Para o rural, destacam-se as políticas de reforma agrária e reordenamento agrário, de inclusão produtiva, de fortalecimento e ampliação do crédito rural e da estratégia de organização e desenvolvimento territorial, de criação e ampliação dos mercados institucionais, e de promoção da igualdade entre homens e mulheres. No campo social, as políticas de combate ao trabalho infantil, de universalização do acesso à energia elétrica, de ampliação de

ações de transferência de renda e de acesso à previdência social. Isto deu o tom do novo Brasil rural, com melhores condições de vida e redução das desigualdades.

Essas políticas permitiram ao país retirar da pobreza cerca de 28 milhões de pessoas, sendo cerca de 5 milhões no meio rural. Porém, muitos agricultores e agricultoras ainda não puderam acessar o conjunto destas políticas, deixando de ter a oportunidade de melhorar suas condições de vida.

No contexto do desenvolvimento rural sustentável, a agricultura familiar e a reforma agrária ocupam lugar de destaque. Produzem cerca de 70% dos alimentos que chegam à mesa da população brasileira, ocupando apenas 24% da área agrícola no país. Segundo dados do IBGE, têm eficiência produtiva e econômica, sendo responsáveis por 38% do valor bruto da produção e por 34% das receitas no campo.

A Pnater estabelece como público da Ater a agricultura familiar, considerando a sua diversidade e as desigualdades, e inclui a questão da sustentabilidade nas dimensões econômica, social e ambiental, e a participação e acesso às políticas públicas, como forma de promover o desenvolvimento rural sustentável.

Os avanços conquistados são muitos, apesar das políticas de inclusão e a própria Pnater serem recentes, considerando o processo histórico de desenvolvimento do país. No entanto, ainda existem muitos desafios na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural.

É necessário qualificar e ampliar as ações de promoção das potencialidades e vocações regionais e locais, aumentando a produção, a produtividade e a qualidade dos produtos e serviços agropecuários e não agropecuários, extrativistas e florestais. É preciso fortalecer as ações de apoio às diversas etapas das atividades econômicas, particularmente na gestão das unidades produtivas e empreendimentos e nas diferentes formas de organização. Ainda, no enfoque de cadeias produtivas, de comercialização e de estratégias de

agregação e apropriação de valor, com ênfase na economia solidária, no associativismo e cooperativismo.

Deve ser ampliado o desenvolvimento, disponibilização e apropriação de inovações tecnológicas de produção e gestão, apropriadas para a agricultura familiar e a reforma agrária, que promovam sistemas de produção e empreendimentos sustentáveis. As políticas públicas voltadas para o rural devem ser qualificadas e ampliadas, para que as famílias rurais possam aumentar sua renda e utilizar os recursos naturais de forma sustentável. Ainda há muito por se fazer na busca da integração campo-cidade, de forma a valorizar o rural, como uma estratégia para promover o desenvolvimento rural sustentável.

## 4.2 Ater para a Diversidade da Agricultura Familiar e a Redução das Desigualdades

Na condição de um país novo e de origem diversa, o Brasil possui acentuadas características de multiracialidade e multiculturalidade. No meio rural a população é tão diversa como são os biomas e as regiões, num país de dimensões continentais.

As políticas de desenvolvimento adotadas pelo Brasil, no passado, geraram pobreza, desigualdade e exclusão no campo. A concentração de terras e riqueza, aliado a falta de alternativas econômicas e de acesso a serviços, tais como educação e saúde, promoveram um intenso processo de êxodo rural. Especialmente os jovens migraram para as cidades, comprometendo a própria reprodução social da agricultura familiar. As populações tradicionais, tais como os indígenas, extrativistas, ribeirinhos, e pescadores artesanais não tiveram acesso às políticas e serviços, e sobreviveram à margem do desenvolvimento. No caso da reforma agrária, a dificuldade da maioria dos assentados e assentadas em acessar o conjunto das políticas públicas, não permitiu se consolidar na condição de agricultores e agricultoras familiares.

A extensão rural, orientada pelas políticas públicas disponíveis, atuou quase que exclusivamente com famílias que eram capazes de adotar inovações tecnológicas que visavam aumentar a produção e a produtividade das culturas, basicamente voltadas à exportação. Atribuía a estes agricultores um poder de liderança que promoveria a difusão das inovações que beneficiariam a todos os agricultores. Na prática, a maioria dos agricultores ficou excluída deste processo.

A partir de 2003 foram estruturadas políticas, programas e ações específicas para a promoção da inclusão e igualdade no meio rural, as quais levaram em conta a diversidade da agricultura familiar. Neste sentido, o Estado passou a reconhecer os diferentes e as diferenças existentes no rural, destacando-se os povos e comunidades tradicionais, que incluem os quilombolas, indígenas, ribeirinhos, povos da floresta, pescadores artesanais, entre outros; as mulheres, jovens e idosos, e os assentados da reforma agrária. No âmbito do MDA, foram criadas as diretorias de Política para Mulheres Rurais, e de Populações e Comunidades Tradicionais, e a Assessoria para Juventude Rural. Também, foi criado o II Plano Nacional de Reforma Agrária, o qual prevê ações voltadas para a produção, geração de renda e acesso aos demais direitos fundamentais, como saúde, educação, energia e saneamento.

Em 2006, o Governo Federal sancionou a Lei 11.326, a qual consolidou o conceito de agricultura familiar, considerando a sua diversidade, tais como as populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, e assentados da reforma agrária, entre outros.

A criação da Pnater e do Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES), em 2004, a sanção da Lei 12.188 em 2010, a ampliação de políticas e programas diferenciados e sua institucionalização, por meio de leis específicas, levaram a Ater a ampliar consideravelmente sua atuação com públicos da agricultura familiar.  qualificando e promovendo o acesso de agricultores e agricultoras familiares a políticas públicas.

Neste sentido, a Ater, aliada às políticas públicas contemporâneas, conquistou muitos

avanços na atuação junto à diversidade da agricultura familiar, contribuindo para promover inclusão e reduzir desigualdades. No entanto, ainda persistem grandes desafios, tendo em vista que uma parte significativa da população do campo ainda se encontra em situação de exclusão e vulnerabilidade. Além da inclusão dos distintos públicos, é necessário desenvolver ações que eliminem as desigualdades sociais geradas pelo restrito acesso aos bens, à renda e aos serviços, especialmente com respeito às relações de gênero, e nas questões de etnia e geração. Ainda, é necessário superar a tendência da Ater e outras políticas públicas de beneficiarem os segmentos mais capitalizados e organizados. Uma grande parte da agricultura familiar ainda não acessou a Ater, e é beneficiada apenas por ações pontuais do Estado.

No que diz respeito à Reforma Agrária, embora exista uma política de Ater direcionada para os assentados e assentadas, ainda é preciso superar muitos desafios, especialmente com relação à diversidade desse público. A Ater deve estar preparada para reconhecer e respeitar as diferenças existentes, referentes às formas de aprendizagem e construção do conhecimento, a história de vida e os anseios das famílias assentadas, o processo de formação e os processos organizativos dos assentamentos, priorizando processos de formação que considerem o conjunto das famílias que integram os assentamentos.

## 4.3 Ater e Políticas Públicas

A ação da Ater durante o período das políticas da modernização da agricultura, da revolução verde, se apoiou fundamentalmente na política de crédito subsidiado, aliada a outras políticas, como as de comercialização e promoção do cooperativismo de produção. Também adotou a estratégia de aumentar a produção e a produtividade dos produtos voltados para a exportação como forma de promover a renda e o bem estar das famílias rurais. Isto contribuiu para um desenvolvimento desigual, por privilegiar os agricultores mais capitalizados e com mais capacidade de acessar as políticas da época.

O desenvolvimento rural sustentável, com igualdade e qualidade de vida para as famílias agricultoras, requer um papel diferente da Ater, em relação à implementação de políticas públicas. A extensão rural deve assumir a função de facilitadora da apropriação das diferentes políticas por um público diverso e, em grande parte, excluído do desenvolvimento, contribuindo para que as políticas públicas legitimem o desenvolvimento de estilos de agricultura que considerem, além da questão econômica, a dimensão ambiental, social, e política.

A ação extensionista, no âmbito da PNATER, vem contribuindo com a implementação de uma série de políticas e programas, exclusivos ou não para o meio rural. Isso inclui a política de financiamento e proteção da produção, como PRONAF e Garantia Safra, políticas e programas de agregação de valor e geração de renda, de comercialização da produção, tais como o PAA, PGPAF e PNAE, políticas para o desenvolvimento territorial e educação do campo, e políticas diferenciadas para públicos específicos da agricultura familiar, tais como mulheres rurais, e povos e comunidades tradicionais, que incluem os quilombolas, indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais, entre outros.

A Ater também passou a desempenhar papel relevante na implementação de políticas de infraestrutura, tais como crédito fundiário, Luz para Todos e Minha Casa Minha Vida, e de segurança alimentar e nutricional, como o PNAE e o Programa de Cisternas. Mais recentemente, a Ater ampliou sua responsabilidade participando do Plano Brasil Sem Miséria, atuando com foco na inclusão produtiva e articulação de políticas públicas, junto a famílias que se encontram em situação de extrema pobreza.

No entanto, diversos fatores requerem a ampliação e qualificação da Ater, assim como novas estratégias de ação com públicos que a Ater não tem experiência de atuação, especialmente os que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Um fator importante é o surgimento de um novo e amplo universo de políticas públicas, resultante do avanço do processo de democratização, com o fortalecimento das organiza-

ções da sociedade civil que atuam no campo, em especial dos movimentos sociais, e a adoção, pelo Governo Federal, de diretrizes de inclusão, segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável com base na agricultura familiar.

Destaca-se ainda a criação e ampliação do “Plano Safra” para a agricultura familiar, a proposta de uma Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR) pelo CONDRAF, a consolidação do Ministério da Pesca e Aqüicultura, e de instâncias governamentais de políticas para as mulheres, juventude, populações tradicionais, de promoção da igualdade racial, e o fortalecimento do programa assessoria técnica, social e ambiental para a reforma agrária.

É necessário também criar mecanismos que permitam a Ater atuar de forma integrada com os governos federal, estadual e municipal, visando harmonizar e potencializar as diferentes políticas setoriais no rural. O acesso às políticas públicas para o rural passa por uma ação organizada e focada dos gestores municipais em parceria com o serviço de extensão rural. É necessário ampliar a estrutura dos serviços de Ater para que possa promover a apropriação das políticas públicas pelo universo da agricultura familiar e da reforma agrária.

A Ater necessita avançar nas ações voltadas às instâncias de participação, tais como os Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Colegiados Territoriais, entre outros, visando fortalecer seu papel na formulação, monitoramento, implementação e avaliação das políticas públicas. É preciso atuar com maior ênfase na informação da agricultura familiar e reforma agrária sobre as políticas, facilitando a sua apropriação e acesso. Neste contexto, a extensão rural deve se aperfeiçoar como facilitadora, educadora, e mediadora do processo de desenvolvimento rural. A experiência tem demonstrado a necessidade de qualificar os agentes de Ater para que adquiram o conhecimento necessário para desenvolver plenamente o seu papel de mediadores.

# 4.4 Gestão, Financiamento, Demanda e Oferta de Serviços de Ater

A forma de gestão e o financiamento da Ater determinam, em grande parte, a abordagem da Ater, em particular as possibilidades dos agricultores participa-rem nas definições de público, diretrizes, programas, estratégias de atuação, e metodologia entre outros elementos da Ater.

No setor estatal, durante o período da ABCAR, a gestão da Ater era descentra-lizada e flexível, e permitia a participação dos agricultores e sociedade, nos três níveis: municipal, estadual e nacional. Com o SIBRATER, a gestão era caracterizada pelo planejamento centralizado e execução descentralizada, com grande ênfase nas metas do Sistema, sendo que a influência do público e sociedade na Ater era praticamente nula. Em ambos os períodos havia forte participação do Governo Federal no financiamento da Ater. Após a extinção da Embrater, os governos estaduais assumiram praticamente todo o financiamento da Ater, contando com uma participação relativamente pequena dos municípios. Com o processo de desmonte, a gestão das Emater ficou muito fragilizada, permitindo o crescimento da ingerência política, e em muitos casos, descaracterizando o papel da Ater. No setor não governamental, via de regra, a Ater adotou processos de gestão mais simplificados, flexíveis e permeáveis à situação e necessidades do seu público. A maioria das organizações eram relativamente pequenas e geralmen-te contavam com pessoal engajado e militante das causas que esta Ater assu-miu. Ainda, o financiamento destas organizações, geralmente era oriundo de organizações internacionais e dos próprios agricultores e suas organizações, contribuindo para esta forma de gestão, a qual respondia às diretrizes destas organizações. Ao longo de sua história este setor sempre se deparou com pro-blemas de solução de continuidade de suas ações, em função desta forma de financiamento.

Elementos importantes como a retomada dos recursos federais, a criação da Pnater, a criação de instâncias de gestão social, conselhos e colegiados, e a definição da agricultura

familiar como público da Ater, promoveram uma maior abertura na gestão das organizações estatais de Ater. Cresceu o diálogo com as organizações e movimentos dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, favorecendo a participação dos agricultores familiares nas decisões, principalmente em relação ao público, prioridades temáticas, e metodologias de Ater.

A coordenação do MDA, por meio do Dater e do INCRA, retomou a dinâmica de sistema nacional, estabelecendo articulação com o setor estatal e não go-vernamental, promovendo a formação de redes de Ater, voltadas para a conse-cução dos objetivos e princípios da Pnater. A criação dos mecanismos de ges-tão social da Ater, constituídos pelo Comitê de Ater do Condraf e os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, com papel defini-do no processo de credenciamento das entidades executoras de Ater, fortale-ceu a participação da agricultura familiar na gestão da Ater. A Lei de Ater, Lei Nº 12.188/2010, fortaleceu ainda mais estes colegiados de gestão social, ao atri-buir aos Conselhos a responsabilidade do credenciamento, e participação no monitoramento e avaliação dos serviços executados pelas entidades executo-ras de Ater; da mesma forma ao instituir a Conferência Nacional de Ater, a cada quatro anos, coordenada pelo CONDRAF, para sugerir diretrizes para o Prona-ter.

A partir de 2003, o financiamento dos serviços de Ater pelo MDA, se deu medi-ante Termos de Referência que geraram convênios e contratos de repasse de recursos, com entidades estatais e não governamentais. Estes instrumentos incluíam metas alinhadas com os princípios e objetivos da Pnater e as diretri-zes do próprio Ministério. No mesmo período, a maioria dos Estados ampliou os orçamentos das entidades estaduais de Ater, motivados pelo aumento dos recursos de Ater no MDA, e pelo crescimento das políticas do Governo Federal para o meio rural.

Esta forma de gestão e financiamento se deparou com algumas limitações, em particular em relação aos processos burocráticos requeridos pela legislação, que dificultaram tanto a execução dos serviços na realidade de atuação da Ater, como a prestação de contas pelas

entidades executoras, e a continuidade dos financiamentos. Ainda, a falta de institucionalidade em relação à integração das entidades executoras de Ater, dificultou a internalização da Pnater nas suas diretrizes, programas e ações, especialmente nas entidades estatais. Isso limitou a implementação dos objetivos e princípios da Pnater, em particular em relação às ações voltadas à transição agroecológica nos sistemas de produção, metodologias participativas, ao aumento da produtividade e agregação de valor e renda à produção, na promoção das relações igualitárias entre mulhe-res e homens rurais, do protagonismo das mulheres na gestão e nas atividades econômicas das unidades produtivas e empreendimentos familiares, e do desenvolvimento rural sustentável.

Em 2010, com a Lei de Ater, a forma de contratação de serviços de Ater passou a ser realizada por meio de chamadas públicas, com dispensa de licitação, o que solucionou, em grande parte, os problemas burocráticos apresentados pelos convênios e contratos de repasse de recursos. Foi dado maior foco na qualidade das ações de Ater, aumentando o tempo do técnico no atendimento aos agricultores e agricultoras, estabelecendo temas prioritários, e facilitando a continuidade do financiamento das ações de Ater.

Nesse contexto de avanços em relação à gestão e financiamento da Ater ainda persistem desafios importantes. Destacam-se a continuidade dos contratos com o mesmo público frente ao atendimento de novas demandas e públicos, e os limites orçamentários. O desenvolvimento de processos metodológicos e de gestão adequados para definir a demanda de Ater, considerando as diversida-des das regiões, biomas e público da agricultura familiar, as diretrizes dos en-tes federativos: nacional, estadual e municipal, e a estratégia de desenvolvi-mento territorial, são questões que demandam aperfeiçoamento. A capacitação dos quadros técnicos das entidades executoras de Ater, tendo em vista que o processo de formação não está caracterizado como serviço de Ater pela Lei 12.188/2010, dificulta sobremaneira qualificar as ações previstas nas Chama-das Públicas de Ater.

Também é necessário prover recursos financeiros para os colegiados de ges-tão social, previstos na Lei de Ater, para a capacitação de seus membros, especialmente

dos diversos setores da agricultura familiar e da reforma agrária, visando aumentar a eficiência e efetividade destes colegiados. A dinâmica de sistema, incluindo entidades governamentais e não governamentais, Estados e municípios requerem a criação e adequação de instrumentos que permitam o financiamento e a gestão da Ater, de forma a atender as demandas da agricul-tura familiar e reforma agrária.

## 4.5 Metodologia de Ater - Abordagens de Extensão Rural

No período da ABCAR e do SIBRATER a Ater adotou uma abordagem, chama-da de difusionista e produtivista, centrada na tecnologia, na produção, e na renda. Os métodos de Ater eram utilizados predominantemente como instru-mentos de divulgação e persuasão, visando mudar o comportamento das famí-lias rurais levando-as a adotar inovações tecnológicas. O pressuposto era de que todos os agricultores, independente da condição que se encontravam, teriam sucesso adotando os chamados pacotes tecnológicos desenvolvidos pela pesquisa agropecuária.

No setor não governamental a abordagem de Ater sempre foi relativamente ampla, incluindo os agricultores e agricultoras como sujeitos do processo, valo-rizando seu saber, práticas, e levando em conta a sua situação e realidade, indo além das questões produtivas e renda. Os métodos de Ater eram utiliza-dos como instrumentos para facilitar o conhecimento da realidade, identificar dificuldades e soluções, de forma coletiva e comunitária.
Com o processo de democratização do país, o surgimento dos movimentos sociais, e as evidências negativas da revolução verde, esta abordagem e mé-todos de Ater passaram a ser valorizados e difundidos, particularmente pelos organismos internacionais de cooperação e financiamento, e universidades, passando a ser mais amplamente incorporados pela Ater, inclusive pela Ater estatal.

Com a Pnater, a Ater adotou uma nova abordagem, incorporando a construção social

das últimas décadas, especialmente em relação a conceitos como agri-cultura familiar, participação, relações de gênero, enfoque multidisciplinar, in-terdisciplinar e intercultural, pedagogia construtivista, transição agroecológica, etnia, geração, gestão social, acesso a renda e agregação de valor. Estes con-ceitos são consolidados nos princípios e objetivos da Lei 12.188/2010, a qual define a Ater como um serviço de educação não formal no meio rural, de cará-ter continuado.

Com isso, a Ater passou a atuar com a agricultura familiar e se envolveu na implementa-ção do conjunto de políticas voltadas para este público e o desen-volvimento rural susten-tável. Com a coordenação do MDA, passou a atuar em rede, por meio de Redes de Ater e Redes Temáticas de Ater, potencializando os recursos disponíveis e capacidades instala-das, governamentais e não go-vernamentais, e qualificando as ações em relação à Pnater.

Mesmo com os inúmeros avanços em relação a abordagem e metodologia de Ater, perce-be-se que ainda são necessárias mudanças significativas na prática das entidades e dos agentes ou extensionistas. As equipes de Ater ainda ne-cessitam ampliar a multidiscipli-naridade e a forma de atuação interdisciplinar e intercultural. Apesar de legitimados na Lei de Ater, os mecanismos de gestão social, conselhos e colegiados, ainda devem ser forta-lecidos em sua represen-tatividade e capacidade técnica, para poder influenciar as deci-sões sobre os programas e prioridades da Ater. As novas abordagens de Ater necessitam aprofundar e se apropriar de temas como relações de gênero, etnodesenvolvi-mento, ge-ração, etnia, e os relacionados com a qualificação da produção e acesso a mercados. Os mecanismos de integração da Ater com o ensino e pesquisa devem ser fortalecidos para viabilizar o desenvolvimento de inova-ções tecnológicas e de gestão, de métodos adequa-dos para a diversidade da agricultura familiar, com base na Pnater.

No que tange à Reforma Agrária, é necessário que a Ater considere as especi-ficidades do processo de conquista de terra, o qual diferencia os agricultores e agricultoras assen-tadas, em relação aos outros púbicos da agricultura familiar. A Ater deve promover a cons-trução de identidades, especialmente nos primei-ros anos dos projetos de assentamento

da reforma agrária, sendo esta uma dimensão que tem influência na implantação de atividades produtivas.

Outro desafio importante diz respeito ao ensino, principalmente nos cursos das ciências agrárias no Brasil. A disciplina de “Extensão Rural” ainda é orientada predominantemente pelas políticas públicas de promoção do desenvolvimento agrícola a partir do ideário da revolução verde e da modernização conservado-ra do campo. Permanece o objetivo de formar um profissional especialista em difusão preparado para persuadir agricultores e agricultoras a adotarem inova-ções tecnológicas direcionadas aos processos produtivos e gerenciais.

A adoção de um novo modelo de desenvolvimento pelo Brasil, e a conseqüente criação e ampliação de políticas públicas voltadas para a inclusão e a promoção do desenvolvimento rural sustentável, requer ainda grandes mudanças na formação dos profissionais de Ater e nas entidades de Ater, que permitam o desenvolvimento e a adoção de abordagens e métodos de Ater orientados pela Pnater. Ou seja, que extensionistas ou agentes sejam facilitadores do acesso às informações e animadores do processo de conhecimento, de forma adequada para a diversidade da agricultura familiar. Ainda, sejam criados os mecanismos de integração da Ater com a pesquisa agropecuária, com o ensino, e com a agricultura familiar e a reforma agrária e suas organizações.

# 5. Proposições

## 5.1 Eixo Temático 1 – Ater e o Desenvolvimento Rural Sustentável

**1.** Estabelecer que a Ater se articule com outras políticas de desenvolvimento rural sustentável e solidário, considerando a abordagem territorial, com especial atenção para a inclusão de famílias em situação de pobreza extrema e em vulnerabilidade social e ambiental;

**2.** Orientar e promover a produção de alimentos limpos, para garantir a soberania e a segurança alimentar e nutricional;

**3.** Estabelecer estratégias de Ater por bioma, considerando como prioridade aqueles com população rural em situação de maior vulnerabilidade e em áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade;

**4.** Promover e articular pesquisas sobre tecnologias sustentáveis, participativas e apropriadas, considerando as tecnologias sociais existentes, para a agricultura familiar, reforma agrária, populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos e extrativistas, entre outras;

**5.** Fortalecer processos de disponibilização e apropriação de tecnologias adequadas à diversidade da agricultura familiar e aos biomas;

**6.** Estimular e aprimorar iniciativas de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais;

**7.** Promover a agricultura de base ecológica e de baixa emissão de carbono em estabelecimentos da agricultura familiar e da reforma agrária;

**8.** Propor mudanças nos currículos e processos pedagógicos dos cursos das ciências agrárias e de escolas técnicas, de acordo com os conceitos da Pnater e da Política de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que contemple a diversidade do rural e os princípios e técnicas da agroecologia;

**9.** Promover a construção do conhecimento agroecológico, articulando instituições de pesquisa, de ensino, de Ater e da agricultura familiar;

**10.** Capacitar agentes de Ater em sistemas sustentáveis de produção e práticas agroecológicas, para cada realidade regional, e na adequação ambiental das propriedades rurais;

**11.** Desenvolver uma abordagem de Ater que garanta a preservação ambiental, a conservação dos recursos naturais renováveis (solo, água e agrobiodiversidade) e a economia no uso dos recursos naturais não-renováveis;

**12.** Dinamizar a econômica da agricultura familiar, tendo como estratégia a organização coletiva, a exemplo do cooperativismo e associativismo.

## 5.2 Eixo Temático 2 – Ater para a Diversidade da Agricultura Familiar e a Redução das Desigualdades

**1.** Construir estratégias de atuação da Ater para a diversidade da agricultura familiar, adequada à sua realidade e especificidade;

**2.** Promover e articular ações de Ater para o etnodesenvolvimento das comunidades quilombolas e dos povos indígenas, de forma a garantir o reconhecimento e a valorização dos saberes culturais destes povos;

**3.** Implementar processos continuados de qualificação dos técnicos da Ater, voltados à formação de profissionais com perfil adequado para atuar junto à agricultura familiar, reforma agrária, povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos e extrativistas, entre outros;

**4.** Desenvolver e implementar estratégias e ações voltadas para a inclusão de jovens rurais nas dinâmicas organizativas, de produção, gestão e comercialização, e articulá-las aos processos educacionais formais e não formais, e de formação profissional;

**5.** Estabelecer ações de Ater específicas para a juventude rural, de forma a garantir a reprodução social no campo;

**6.** Promover a igualdade de gênero na agricultura familiar, reforma agrária, populações

indígenas, quilombolas, ribeirinhos e extrativistas, entre outros, reconhecendo o papel e a importância das mulheres nos processos de desenvolvimento rural, fortalecendo a cidadania, a organização e a autonomia econômica das mulheres, incorporando ações que:

**a.** Contribuam para a diminuição do trabalho não remunerado das mulheres rurais;

**b.** Promovam o fortalecimento institucional de grupos e redes de mulheres produtoras rurais;

**c.** Fortaleçam a participação das mulheres nas cadeias produtivas locais e regionais;

**d.** Promovam a agregação de valor dos produtos desenvolvidos pelas organizações produtivas de mulheres rurais;

**e.** Viabilizem o acesso das organizações produtivas de mulheres rurais à infra-estrutura produtiva;

**f.** Contribuam para a participação das organizações produtivas de mulheres rurais em feiras e eventos de divulgação e comercialização;

**g.** Contribuam para garantir o acesso das mulheres rurais à documentação jurídica, especialmente a tributária.

## 5.3 Eixo Temático 3 – Ater e Políticas Públicas

**1.** Pactuar entre os governos federal, estaduais e municipais para atuarem de forma efetiva na implementação das políticas públicas no meio rural;

**2.** Promover a integração de políticas públicas voltadas para o ambiente rural nos espaços de coordenação e gestão social (conselhos, colegiados e outros), nos níveis nacional, estadual, territorial e municipal;

**3.** Ampliar e qualificar a participação das mulheres rurais, dos jovens e dos povos e comunidades tradicionais nos órgãos colegiados voltados para o desenvolvimento rural sustentável;

**4.** Promover a participação da Ater nos espaços de debate, formulação e avaliação das

políticas públicas para o meio rural;

**5.** Instrumentalizar a Ater para divulgar e viabilizar o acesso às políticas públicas para a diversidade da agricultura familiar e para o desenvolvimento rural sustentável;

**6.** Promover a formação de agentes de Ater em gestão da unidade produtiva e empreendimento familiar, com foco em estratégias de agregação e apropriação de valor, aspectos tributários, de legislação sanitária e ambiental, de logística, e de gestão administrativa e comercial;

**7.** Fortalecer estratégias de Ater para ampliação do acesso do público da Pnater às políticas públicas de inclusão produtiva, econômica e social;

**8.** Desenvolver ações de capacitação sobre políticas públicas para o público da Pnater;

**9.** Fortalecer ações de Ater na promoção da economia solidária, associativismo, cooperativismo e comércio justo;

**10.** Fortalecer ações de Ater na promoção do trabalho decente;

**11.** Articular políticas públicas para fortalecer as cadeias produtivas relevantes para a agricultura familiar, levando em conta as diversidades e potencialidades regionais e territoriais;

**12.** Promover a ampliação do acesso de mulheres, jovens e idosos às políticas públicas de apoio à produção, comercialização, gestão econômica e de desenvolvimento territorial;

**13.** Estimular espaços de debate e participação para mulheres, jovens e idosos na formulação, avaliação e qualificação das políticas públicas;

**14.** Fortalecer e integrar a Ater no contexto das políticas públicas de desenvolvimento da Educação e da Saúde no Campo, inclusive para a promoção da qualidade de vida;

## 5.4 Eixo Temático 4 – Gestão, Financiamento, Demanda e Oferta dos Serviços de Ater

**1.** Criar um Sistema Nacional para coordenar a implementação da Pnater, de forma articulada com as diversas pastas do Governo Federal e integrada com os Estados e municípios;

**2.** Desenvolver ferramentas de gestão e financiamento que permitam a execução dos serviços de Ater, respeitando as especificidades regionais e os processos metodológicos estabelecidos pela Pnater;

**3.** Compatibilizar a questão operacional através da abordagem territorial, que possibilite a construção de estratégias integradas entre Estado, território e município;

**4.** Promover o monitoramento e avaliação da Pnater de forma permanente;

**5.** Fortalecer e qualificar as instâncias de gestão social para acompanhamento, avaliação e qualificação da Pnater;

**6.** Articular os espaços de gestão social da política de Ater com aqueles destinados à participação e controle social das políticas para as mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais;

**7.** Fortalecer a estratégia de atuação em Rede;

**8.** Adequar os instrumentos de financiamento para garantir a aplicação da Pnater;

**9.** Adequar os instrumentos de financiamento para garantir a Ater para a transição agroecológica;

**10.** Estimular, nos espaços de debate entre governo e sociedade civil, processos de identificação e qualificação de demandas, de modo a organizar e priorizar o financiamento dos serviços de Ater;

**11.** Desenvolver metodologias e procedimentos para identificação e qualificação das demandas de Ater;

**12.** Fortalecer e ampliar instrumentos de formação de agentes em gestão e execução dos serviços de Ater;

**13.** Fortalecer a estrutura do Ministério do Desenvolvimento Agrário, habilitando-o para coordenar efetivamente os serviços de Ater e organizar a oferta de Ater pelos entes federativos;

**14.** Ampliar capacidades das instituições de Ater para atender a demanda da agricultura familiar, reforma agrária, populações indígenas, quilombolas, ribeirinhos e extrativistas, entre outros;

**15.** Contribuir para a redução das desigualdades regionais;

## 5.5 Eixo Temático 5 – Metodologias e Abordagens de Extensão Rural

**1.** Utilizar, na formação dos profissionais da Ater, pedagogias construtivistas e estratégias metodológicas participativas, em consonância com os conceitos da Pnater;

**2.** Construir uma pedagogia de Ater tendo como referência a Pnater e a Política de desenvolvimento rural sustentável;

**3.** Nas ações de Ater reconhecer as peculiaridades dos grupos étnicos, no que se refere a sua forma de organização social, de produção, de relacionamento com os elementos da natureza e de gestão de seus territórios;

**4.** Fortalecer as Redes Temáticas como estratégias de qualificação da abordagem e das metodologias de Ater;

**5.** Fortalecer a pedagogia de alternância como uma importante estratégia de qualificação da Ater;

**6.** Promover a formação dos técnicos (as) sobre os conceitos de gênero e geração, considerando ainda a diversidade de raça e etnia;

**7.** Promover a formação dos técnicos (as) habilitando-os para atuarem em acordo com os princípios e objetivos da Pnater;

**8.** Articular e consolidar parcerias com universidades para realização de cursos de pós-graduação em Ater, que incluam abordagens de gênero, raça e etnia;

**9.** Garantir equipes de profissionais com conhecimento e experiência na realidade da agricultura familiar e da reforma agrária, e nas diretrizes da Pnater;

**10.** Adotar abordagens metodológicas que estimulem a participação das mulheres em espaços específicos e mistos;

**11.** Resgatar e valorizar a diversidade, cultura, saberes e valores, respeitando os conhecimentos e tradições das mulheres do campo, das florestas e dos povos e comunidades tradicionais;

**12.** Apoiar processos de valorização dos conhecimentos e experiências dos públicos da Pnater;

**13.** Articular a adequação dos currículos das universidades e institutos tecnológicos de forma que integrem os conteúdos da Pnater e as políticas da agricultura familiar;

**14.** Garantir equilíbrio na participação de mulheres e homens, de técnico(as) e agricultores(as), nos processos de formação.

**15.** Promover metodologias de construção do conhecimento agroecológico, integrando os conhecimentos científicos, os saberes tradicionais e as inova-ções da agricultura familiar, articulando as entidades de Ater e as da agricultura familiar.

www.mda.gov.br

Secretaria da
**Agricultura Familiar**

Ministério do
**Desenvolvimento Agrário**