

Paradoxo e implicações na criação da nova Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: um passo para trás?

Pedro Henrique Ferreira Menezes Aguiar, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Resumo: O projeto de lei para a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) foi aprovado no dia 7 de agosto de 2013, por unanimidade na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Com o objetivo de ampliar o alcance a novas tecnologias pelos produtores rurais de todo o país. Este trabalho visa sintetizar e criticar através de viés histórico da extensão rural a criação da nova ANATER por meio de avaliação dos seus objetivos, forma de atuação, organização administrativa e perspectivas futuras à sua atuação. A criação da nova agência remete ao histórico da extensão rural no país. A extensão rural vai muito além da implementação de novas técnicas de produção e aumento de renda e lucro para as famílias do campo, ela atinge níveis de estrutura política, econômica, social e filosóficas, sendo, portanto passível de sofrer variadas interferências e modificações, que podem ser tanto a nível sócio-cultural local como em níveis nacional. A criação de uma agência nacional interfere diretamente nessas variáveis, e deve ser avaliada as características locais e individuais de cada região para que se possa otimizar e adaptar de maneira correta a extensão rural e suas ações.

Palavras-chave: ANATER, PNATER, questão agrária, política pública, extensão rural, agência reguladora

Abstract: The bill to create the National Agency for Technical Assistance and Rural Extension (ANATER) was approved on August 7, 2013, unanimously in the Agriculture Committee, Livestock, Supply and Rural Development of the House of Representatives. In order to extend the reach to new technologies by farmers across the country. This paper aims to summarize and critique through historical bias of the extension the creation of new ANATER through evaluation of their objectives, way of operating, administrative and future prospects for its operations. The creation of the new agency refers to the history of agricultural extension in the country. The extension goes far beyond the implementation of new production techniques and increased income and profit for the families of the field, it reaches levels structure political, economic, social and philosophical, and therefore liable to suffer various interferences and modifications, They can be either the local socio-cultural level and at the national levels. The creation of a national agency directly interferes in these variables, and should be evaluated local and individual characteristics of each region so that we can optimize and adapt correctly the extension and its shares.

Keywords: PNATER, ANATER, Agrarian Question, Public Policy, Rural Extension, Regulatory Agency

Introdução

O meio rural no Brasil é sem sombra de dúvidas parte fundamental do ordenamento social da história do país e marca profundamente as características culturais e os costumes de cada região, seja por meio da música, costumes, hábitos alimentares e formas de produção. Marcado por desigualdades e contrastes o meio rural brasileiro tem de um lado o agronegócio, apresentando-se de maneira referencial como um essencial setor da economia do país, demonstra-se através do notável percentual formulação da riqueza produzida no país, 23% do Produto Interno Bruto (PIB).

Porém, a partir do Censo Agropecuário de 2006 e de levantamentos do IBGE, a pequena produção, agricultura familiar, domina as estatísticas em número de estabelecimentos rurais e em geração de empregos. Dos aproximados 5 milhões de estabelecimentos existentes no País, 4,3 milhões são de agricultura familiar (84%) e apenas 807 mil (16%) são de agricultura não familiar ou patronal. Os agricultores familiares ocupam ainda 12,3 milhões de pessoas (76%), enquanto a grande produção cerca de 4,2 milhões (24%).

Segundo Veiga (1998), a eficiência produtiva e econômica da agricultura familiar é, nos resultados finais, superior ao do agronegócio, a agricultura familiar brasileira mostra-se superior à patro-



nal, apesar do desprezo de que foi vítima nos últimos 150 anos. Uma vez que ocupa apenas 24% da área agrícola brasileira e respondem por 38% do valor bruto da produção e por 34% das receitas no campo. Gera R\$ 677/ha, enquanto a não familiar gera apenas R\$ 358/ha. Na ocupação da mão de obra, a agricultura familiar é mais intensiva: ocupa mais de 15 pessoas por 100 ha, enquanto que a não familiar ocupa menos de duas pessoas por 100 ha.

Ultrapassando as culturas essencialmente alimentares, a agricultura familiar também vem se destacando na produção de demais bens e produtos. Representam importante participação nas receitas totais geradas pelo comércio de animais (43%), de produtos não agrícolas como artesanato e tecelagem (57%), de produtos da agroindústria (49%) e da prestação de serviços (47%).

Porém, de maneira contraditória a Agricultura Familiar não foi alvo das políticas públicas para o campo instituídas ao longo da história do país. Assim, beneficiavam-se os setores já elitizados e contraditoriamente aumentavam as desigualdades produtivas e sociais. Esta mesma lógica foi aplicada a extensão rural, a qual destinava suas ações para um restrito grupo de agricultores, a classe elitizada de agricultores do modelo patronal, possuidores de consideráveis extensões territoriais e auxiliados com elevados créditos públicos.

O modelo de extensão rural que surgiu no Brasil iniciou em Minas Gerais nos anos 40 e foi um modelo opressor e excludente, uma vez que “investia” apenas no público que pudesse apresentar um retorno rápido e eficiente de seus investimentos e tratou de excluir o agricultor familiar de suas ações. Como foi fundamentada no capitalismo, portanto visando à maximização dos lucros, a Extensão Rural proporcionou a introdução dos pacotes tecnológicos voltados para a utilização de insumos e máquinas, construindo um processo de “educação” do agricultor brasileiro para que este se tornasse mais “moderno” e superasse o “atraso” da agricultura brasileira, a partir do uso de métodos e técnicas para a produção agrícola (Viebrantz 2008). A extensão rural brasileira foi, portanto, além de opressora, difusionista, mercadológica e violenta, por tratar o agricultor como objeto de manobra para o desenvolvimento rural, desconsiderando o caráter econômico, social e político de todo contexto rural brasileiro. Quando se analisa as atuais conjunturas do setor agrário brasileiro as desigualdades socioeconômicas provenientes das conseqüências difusionistas do passado ainda são constantes e presentes.

A partir de meados dos anos 1980, devido a influências variadas como o fenômeno da globalização, alterações na densidade demográfica da sociedade, preocupação ambiental (questão ambiental) e modificação da economia com o atual aumento do poder de compra das classes C e D, veio à tona o questionamento ao modelo agrícola implantado no Brasil e maiores preocupações sociais em torno da segurança alimentar, da real necessidade, importância e principalmente a potencial capacidade de produção da agricultura familiar.

O fortalecimento dos movimentos sociais ao longo dos anos trouxe reivindicações de participação no processo de desenvolvimento do campo. Por força dos movimentos, ao chegar ao ano de 2004, desenvolveu-se a mais avançada política de extensão rural no Brasil, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Ela foi resultado de um processo que legítima modelos de desenvolvimento praticados por instituições governamentais e não governamentais (sociedade civil organizada e os movimentos sociais) que buscavam a participação do sujeito do campo nas suas ações de extensão (BROSLER 2009). A ideologia produtivista já bastante combatida e criticada não mais predomina como idéia de estratégia para aumentar a produção, perdendo espaço para diversas e novas visões do contexto agrário que recebem o termo de “novo rural”. Para sua efetiva implantação foi criada a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)

Este trabalho tem por objetivo avaliar a criação desta nova agência levando em conta a compatibilidade entre finalidades e competências estabelecidas para a Agência e objetivos e princípios da política (PNATER).

A guisa de metodologia

Objetivou-se analisar a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural tendo em vista todo histórico da extensão rural no país, e os pressupostos da atual Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.

As análises foram realizadas por meio de revisão documental conforme metodologia proposta por Pimentel (2001) revisão bibliográfica em envolvendo as seguintes áreas do conhecimento: extensão rural, sociologia e antropologia rural, ciência política, educação e comunicação rural.

Para tanto o artigo foi dividido nas seguintes seções, breve histórico da extensão rural no Brasil, discutindo os impactos do modelo dominante de extensão e a necessidade de novos modelos. A seção seguinte se desdobra sobre a criação da atual Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural tendo em vista os anseios e críticas geradas a partir do histórico da extensão rural no país. Posteriormente é analisada a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural ressaltando suas contradições ideológicas às propostas da PNATER.

Histórico da extensão rural no Brasil

A extensão rural no Brasil nasce por influência norte americana e do modelo de extensão deste país. Nos Estados Unidos a extensão surge em meados de 1830, onde a economia se encontrava bastante modernizada e dinâmica, porém, o setor rural excetuava-se deste quadro e por esse motivo sofreu pressão para também se modernizar. O setor rural americano então sofre grande processo de capitalização e é neste contexto que surge a sua extensão rural.

O desenvolvimento e processo do modelo de extensão rural norte-americana se deram sob a ótica de interesses capitalistas do país (Santos 1993). Vale salientar enfaticamente que a Extensão rural teve participação e contribuição da população na definição de seus princípios e rumos. O forte desempenho da comunidade norte-americana, aliada fielmente ao processo de evolução cultural nacional, sendo amparado pelas universidades e pelos órgãos de pesquisa, foram de fundamental importância para o êxito do programa de extensão rural naquele país (Santos 1993).

Devido ao êxito estadunidense conquistado em seu modelo de extensão rural, esse modelo foi difundido em diversos países, principalmente na América Latina e dentre eles o Brasil. Devido às diferenças inerentes ao quadro político, socioeconômico e cultural entre o Brasil e os EUA, os resultados aqui não foram os esperados. Diferente do ocorrido nos EUA, onde a extensão rural foi ao longo do tempo trabalhada e desenvolvida tendo os produtores rurais envolvidos no processo e conhecendo o desenvolvimento do trabalho de extensão e demandando de acordo com suas necessidades, no Brasil o modelo de extensão foi impositivo.

O período de 1930 a 1964 marca a política de industrialização brasileira, ao fim da república velha no Brasil (1930), o capital antes do 1º setor passa a ser investido como capital industrial reorganizando as forças produtivas no país a favor da indústria em detrimento ao setor primário.

No período existia grande receio por parte do governo americano de que a ideologia do bloco comunista atingisse a América Latina, inclusive o Brasil, neste contexto mundial de Guerra Fria. Aproveitando-se do fato do Brasil se encontrar no processo de democracia liberal e de modernização capitalista, o qual permitia a constante entrada e saída de capital estrangeiro, foi criada em 06 de dezembro de 1948 em Minas Gerais, sob influência de Nelson Rockefeller junto a AIA - “American Association For Economic and Social Development”, a Associação de Crédito e Assistência Rural ACAR, empresa de extensão rural oriunda no modelo norte-americano. Esta empresa fazia parte das ações da “Política de Boa Vizinhança” implantada por Rockefeller durante a Segunda Guerra Mundial e que continuava tendo ações neste período de Guerra Fria.

Concomitantemente ao processo de criação da ACAR, foi estabelecido de maneira estratégica o Sistema de Crédito Rural, como o próprio nome da empresa denuncia. Segundo Santos (1993), estabelecendo-se o processo de financiamento de compra dos variados produtos tecnológicos e modernos como os diversos adubos químicos, os filtros, as vacinas para os animais e os equipamentos necessários para sua aplicação, as sementes melhoradas geneticamente, os maquinários agrícolas, dentro outros, o crédito contribuiu para o favorecimento da expansão capitalista no meio rural brasileiro. Vale salientar que dos pacotes tecnológicos e mercadológicos inovadores difundidos pelos extensionistas se destinavam a produtos das empresas do próprio grupo Rockefeller. Ironicamente, métodos supostamente educacionais foram amplamente utilizados para garantir que a extensão rural no Brasil atendesse aos interesses capitalistas (Santos 1993).

Em 1956, foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), que tinha como objetivo executar e gerir a Extensão Rural no Brasil. A ABCAR foi fundada na forma de sociedade civil de direito privado e como membros fundadores teve o Ministério da Agricultura, a AIA, a ACAR-MG, a Confederação Rural Brasileira e logo depois o Banco do Brasil e o Banco do Nordeste Brasileiro, efetivando a entrada do poder público no sistema de extensão até então financiado e administrado pelo grupo norte americano Rockefeller. “Seu objetivo era o de captar recursos no Brasil e no exterior, manter a unidade do sistema já existente, zelar pela doutrina, formar recursos humanos e difundir a idéia pelo Brasil” (Portilho 1998). Todas as várias ACAR’s eram subordinadas a ABCAR, e estas logicamente vinculadas ao Governo Federal. A Associação de Crédito e Assistência Rural criava planos em que se estruturava o modelo ideológico governista o qual estava norteado todos os trabalhos das diversas ACARs. É obviamente entendido que o domínio estabelecido verticalmente para baixo, ou seja, de quem era dominante para quem era o dominado, nada mais era do que a forma de reproduzir o modelo de estrutura social do sistema da maneira capitalista, uma vez que não se limitava somente à fração ABCAR/ACARs, porém, também era expansivo aos extensionistas da ACAR e para o “público a ser assistido” (Portilho 1998).

Desde sua implantação é flagrante que a função do extensionista era simplesmente aumentar a produtividade agrícola, com a suposta idéia de que com isso traria elevação da renda das famílias e redução da mão-de-obra necessária para produzir, acreditava-se que isso bastava para melhorar a qualidade de vida das famílias rurais. As praticas aplicadas aos produtores por parte dos extensionistas eram caracterizadas por ações paternalistas, adialogica. A atuação se fundamentava em simplesmente induzir a mudanças de comportamento através de métodos já preestabelecidos, os quais impediam o despertar da consciência crítica nos indivíduos, servindo apenas para sanar as suas principais necessidades imediatas.

Com o golpe de 1964 a Extensão Rural passou por grandes mudanças, havendo reconfigurações que alteraram desde o público alvo até suas metodologias, praticas e foco. No período que vai de 1964 a 1985 o serviço de extensão rural, e conseqüentemente o credito agrícola, passa a priorizar o grande e médio produtor. Concluía-se que a exploração executada pelos pequenos e médios proprietários era muito lenta, não contribuindo assim para o rápido crescimento econômico do país. A ABCAR privilegiou a modernização da agricultura através do incentivo a produção destinada à exportação, uma política atraente ao investimento do capital estrangeiro em consonância com o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) que destinava-se a racionalizar a economia pela concentração do capital nas indústrias mais eficientes e o estímulo à penetração do capital multinacional mais competitivo e produtivo (Portilho 1998).

Com o objetivo de aumentar a produtividade, utilizando a tecnologia e a pesquisa agropecuária, surge em 1972, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Até então as pesquisas agropecuárias públicas federais eram realizadas por institutos vinculados ao Ministério da Agricultura, através do Departamento Nacional de Pesquisas Agropecuárias (DNPEA). No ano de 1975 a ABCAR é substituída pela EMBRATER. A EMBRATER era um órgão de caráter normativo e coordenador, ligado ao Ministério da Agricultura, que tinha como objetivo a transferência de tecnologia agropecuária e gerencial, numa linha vertical de ação, atendendo tanto aos produtores de alta, como dos de média e baixa renda.

A EMBRATER trabalhou com o objetivo de selecionar projetos prioritários associados à modernização da agricultura os quais poderiam dar respostas rápidas aos recursos aplicados e a transferência de tecnologias. Concomitantemente há a participação da EMBRAPA com o objetivo de pesquisar novas técnicas para atender à política de desenvolvimento econômico, possibilitando a abertura das fronteiras agrícolas, contribuindo enfaticamente com a difusão de tecnologias. E fechando a tríade, tem-se o Banco do Brasil, atuando como principal condutor de crédito tornando-se o braço do Estado para acumulação de capital nas áreas rurais. Portanto, à assistência técnica caberia contribuir para que este espaço fosse ocupado racional e ordenadamente, bem como, difundir e transferir tecnologias apropriadas (Portilho p. 9). Assim, as ACAR’s foram transformadas em EMATER’s materializando todo este sistema.

O período pós golpe militar será marcado pela abundância de crédito agrícola subsidiado (1965 a 1979), em uma política do Estado chamada modernização conservadora. A extensão rural servia como instrumento para a introdução do homem do campo na dinâmica da economia de mercado. A assistência técnica e extensão rural tinham como objetivo o aumento da produtividade e a mudança da mentalidade dos produtores, do “tradicional” para o “moderno”. A extensão então era responsável por convencer produtores à adoção de novas tecnologias. Os conhecimentos dos produtores não eram levados em conta. A extensão assumiu um caráter tutorial.

No ano de 1979, frente à crise econômica que se abate no país ocorre conseqüentemente o cerceamento do crédito rural o qual era a base de sustentação do modelo de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os agricultores gerando a desestruturação tanto do modelo institucional e técnico da Extensão Rural. Entende-se, portanto, que o serviço de ATER era dependente do crédito rural, em todas as suas instâncias o modelo dependia do crédito, direta ou indiretamente. A partir de agora muda-se o discurso da EMBRATER, que traça uma nova política agrícola, avaliando os erros dos anos anteriores. “A mudança, segundo Portilho (1998) é gradativa e no fim dos anos 80 e início dos anos 90 o público é ampliado para os mini, os pequenos e os médios produtores, tipificados segundo critérios regionais, incluindo-se também os trabalhadores rurais e os assentados em projetos de Reforma Agrária, bem como suas organizações formais e informais” (EMBRATER 1989 *apud* Portilho 1998, p. 72). Contudo com a crise que se bateu sobre a Extensão Rural, o sistema de ATER enfraquecido, sem apoio e com o papel dos extensionistas questionado, poucas foram as possibilidades da Extensão Rural que conseguiram se reerguer e atuar corrigindo seus erros. Havia a desconfiança generalizada que a repentina mudança de foco nada mais era que uma tábua de salvação do sistema e não uma opção dos técnicos. Assim, no momento em que o sistema foi ameaçado buscou-se o apoio ao pequeno produtor. Mas quando a extensão nacional foi extinta por Collor ninguém se manifestou contrariamente (Prado 2001) mostrando cabalmente o fracasso do sistema.

Após a extinção da EMBRATER, a responsabilidade pela coordenação nacional da Extensão Rural passa a ser da EMBRAPA, que nada faz para soerguer o sistema de Extensão. Os interesses da empresa se aprofundam nas pesquisas sendo a extensão relegada a segundo plano, não se concretizando nem as ações de difusão de tecnologias.

O modelo de Extensão rural adotado no Brasil, segundo Masseli, objetivava construir uma sociedade moderna, ou seja, industrializada, e com isso superar os problemas do subdesenvolvimento, caracterizado pelo atraso das populações rurais, necessitando a intervenção técnica. “Todo este trabalho resultou em acentuação das 16 desigualdades estruturais, privilegiando-se produtos de exportação em detrimento de produtos de subsistência, regiões em detrimento de outras, a concentração de terra e renda” (Masseli 1998 p. 38).

A partir dos anos 1980, com o término do crédito agrícola subsidiado, insere-se neste contexto uma nova proposta de extensão rural que preconizava a construção de uma consciência crítica através do planejamento participativo (Lisita 2006). As metodologias e ideologias produtivistas anteriormente utilizadas como a de difusão de tecnologia, as quais eram adaptadas ao modelo de Modernização Conservadora, agora já bastante combatidas e criticadas não atendem as necessidades de uma extensão rural que atenda os anseios dos agricultores familiares.

Segundo Mitidiero Junior, é neste contexto de crise urbana (desemprego, miséria e violência) e da crise rural (concentração fundiária, miséria desemprego) que surgem os movimentos sociais com objetivo de democratizar e modificar a ordem estabelecida. É a luta de diversos movimentos sociais espalhados pelo país que viabilizaram a luta pela Reforma Agrária. Estes grupos organizados passam a demandar um novo sistema de extensão rural e também de crédito agrícola. Estas iram se desdobrar no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, uma política de crédito exclusiva aos setores historicamente excluídos do meio rural. A criação do PRONAF sinaliza o reconhecimento do Estado para com as particularidades desta nova categoria social designada de agricultores familiares. Assim, pode-se dizer que a criação do PRONAF se deu frente às ações dos movimentos sociais do campo, podendo ser citados na organização destes movimentos principalmente a CONTAG, a CUT Rural e o Movimento dos Sem Terra (MST), lembrando que esses se iniciaram desde o final da década dos anos 1980 com a denominação de “Jorna-

das Nacionais de Luta” (Schneider 2004). Para que haja a implementação o programa necessita de articulação ao sistema de ATER para a sua divulgação e para a correta seleção dos beneficiários, tendo seus resultados dependentes da ação destes.

A mobilização destes grupos irá se desdobrar na criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2004.

PNATER

A criação da PNATER foi um marco crucial na história da extensão rural e da forma de como entender as complexidades do campo, ultrapassando os limites da superficialidade e tratando a questão com visão holística e de essencial importância para a realidade do país em todos seus setores.

Em seu desenvolvimento, por delegação da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, um grupo de técnicos coordenou a elaboração da nova Política e promoveu um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários envolvendo diversas entidades, diversos setores do governo federal, da sociedade civil organizada, líderes de organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais. Destacou-se por ser criada de forma democrática e participativa envolvendo mais de 100 entidades e 500 pessoas (CAPORAI 2005).

Tendo como objetivo geral: “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”. A nova política, substancialmente voltada para a Agricultura Familiar, surgida após o fracasso do antigo modelo difusionista, baseado na transferência de pacotes tecnológicos e prática produtivista, a PNATER propõe uma extensão rural educativa, democrática e dialógica.

A PNATER entende os serviços de Ater como de responsabilidade do Estado devendo ser fornecida, de forma pública e gratuita aos seus beneficiários. Seria a volta do serviço interrompido com a extinção da Embrater no ano de 1990.

A PNATER, rompendo com o modelo tradicional baseia-se na implementação de metodologias participativa, conceitos de multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e intercultural, auxiliando na construção da cidadania dos moradores do campo, além da democratização na forma de gestão da política pública, valorizando os saberes próprios dos agricultores como conhecimentos válidos (FREIRE 1979), excluindo o enfoque apenas produtivo e permitindo a construção humanística das famílias do campo. Logicamente que ao mesmo tempo é preconizada a promoção de equidade ao se tratar das relações de etnia, geração e gênero.

Sua implementação se dá na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participam entidades estatais e não estatais que tenham interesse e protagonismo no campo da Assistência Técnica e Extensão Rural. Sendo este seu principal avanço ao democratizar o acesso ao sistema de associações de técnicos e produtores, instituições de ensino (BRASIL 2004), possibilitando a ampliação dos serviços e o ganho em qualidade pela participação destas entidades privadas. Mudanças importantes uma vez que a extensão rural no Brasil atinge apenas 16,7% das propriedades (Censo agropecuário 2008).

A implementação da PNATER

Desde 2004 já se propunha a criação de uma política nacional de assistência técnica, entretanto, somente teve sua criação e implementação no ano de 2010, por meio da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, posteriormente lei.

Esta lei apresenta nuances em relação a política. A primeira delas é a necessidade de criação de uma agência reguladora para o sistema descentralizado de ATER, a Agência Nacional de Assistência Técnica de Extensão Rural-ANATER. Quanto a participação no sistema descentralizado de ATER a Lei nº 12.188, de 2010, dispôs: *“propõe-se a exclusividade do Estado, tanto na coordena-*

ção quanto na execução da Ater, como forma de garantir que seus objetivos sejam alcançados”. Esta proposição entra em desacordo com a idéia de descentralização presente na PNATER.

Merece destaque o fato de que a Lei prevê o procedimento de “chamadas públicas” para o sistema de ATER, o que contribui de forma relevante para a materialização do sistema descentralizado onde organizações de diferentes formatos, associações de técnicos e produtores, instituições de ensino, empresas públicas de ATER, poderiam concorrer pela prestação do serviço. Entretanto, ao propor exclusividade do Estado há um privilégio das empresas públicas. Assim, todo o avanço que o sistema descentralizado poderia gerar como novas empresas participantes fica prejudicado. Vale ressaltar ainda, que a avaliação dos assistidos conta para a manutenção da empresa no sistema, o que não é cumprido em relação às empresas públicas. Um sistema que funcione com um número maior de organizações de diferentes formatos, uma participação efetiva, uma avaliação constante destes participantes e o controle de qualidade dos trabalhos feito pelos produtores que recebem a assistência técnica, garantirá a descentralização, bem como a exclusão de empresas que prestem serviços de baixa qualidade.

ANATER

Para a implementação efetiva da PNATER foi criada em 2013 a ANATER na tentativa de possibilitar que um modelo de ATER baseado nas diretrizes desta política se faça acontecer de fato. Muito se questiona se a criação de uma agência reguladora seria realmente uma medida eficiente para tratar o caso tão dinâmico e tão complexo como a extensão rural (III EIA 2013). A ANATER consiste no esforço de inúmeras organizações que atuam no cenário da ATER brasileira, que almejavam a criação de uma entidade com esse perfil, havia anos (Feliciano 2013). Em suas atribuições e formas de exercício, as agências reguladoras exercem funções típicas dos três poderes de Montesquieu, ou seja, o executivo realizando concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos; o legislativo editando normas, regras e procedimentos com força legal sob o setor de sua atuação e o judiciário ao julgar, impor penalidades, interpretar contratos e obrigações entre agentes econômicos (Wald e Moraes 1999). Assim, as agências reguladoras, no ponto de vista teórico, são destinadas a combater falhas de mercado, assegurar competitividade de setores econômicos, combater externalidades negativas advinda de interações econômicas, universalizar serviços e promover interesses dos consumidores (Pereira 1998).

Porém, a ANATER privilegia as já existentes empresas estatais e as possíveis empresas que podem ser criadas por instituições de ensino, enquanto as empresas do setor privado necessitam de carência mínima de 5 anos de atuação para serem aceitas de acordo com os critérios da agência, ou seja, um obstáculo maior com um dos objetivos e finalidades que são combater externalidades negativas. No cenário brasileiro é notório o desvirtuamento destas agências como mostrou o trabalho de Zampese (2011) em relação a Anatel.

Partindo desde contexto, não existe regulação neutra, e nem ao menos regulação inocente (NUNES 1999). Os regulados tenderão a buscar normas regulatórias com objetivos de se protegerem da competição, criando obstáculos iniciais no setor de atuação, defendendo-se de demandas do público. O que no caso da ANATER teria o respaldo legal.

Este fato pode colocar em xeque toda a base de princípios da PNATER que seriam: atuação democrática a todos os públicos previstos na política, receptividade às diversas demandas, enfoques metodológicos participativos os quais todos possuem voz e podem ser ouvidos, além da democratização dos processos de tomada de decisão.

A análise dos discursos e documentos referentes à criação da ANATER mostram que o principal objetivo desta nova agência é o de “difundir tecnologia” para o campo. Justamente o modelo de extensão rural difundido no país a partir da década de 1940 e amplamente criticado pela PNATER, mostrando objetivos antagônicos entre a PNATER e a agência que deveria implementá-la.

O presidente e os diretores executivos da Anater serão escolhidos e nomeados pelo Presidente da República para o exercício de mandato de 4 (quatro) anos. Determinou-se que o diretor executivo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA que detiver atribuição para atuar na área

de transferência de tecnologia integrará a Diretoria Executiva da Anater. Fato semelhante aquele do governo Collor ao transferir as atividades da EMBRATER também a esta empresa pública na década de 1990. É de se estranhar que mesmo com o fracasso da ação da EMBRAPA junto à extensão a ANATER volte a ser vinculada a esta, contradição também presente no discurso do Ministro Pepe Vargas (MDA) o qual diz que “Embrapa não presta assistência técnica e não faz extensão rural, a Embrapa é uma empresa de pesquisa agropecuária”, ao comunicar esta decisão. Mais grave é a constatação de que o governo central do país institucionaliza a transferência de tecnologia, difusionismo, como a atividade a gerenciar o sistema de ATER no Brasil, um sistema que justamente tenta superar esta prática autoritária. Apesar de contar com um conselho administrativo envolvendo outras entidades a ligação da agência a uma estrutura difusionista mostra o que se espera da ANATER. No discurso de lançamento da ANATER, a Presidenta Brasileira deixa claro esta visão ao declarar que: “A Anater é um órgão de difusão de tecnologia para quem não tem tecnologia” (Brasil 2014). Mais a frente volta a afirmar que “A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, ela é um órgão de difusão de tecnologia, é isso que ela é (...) este é o processo de democratizar a tecnologia. É, primeiro, difundir; segundo, olhar a demanda” (Brasil 2014). Discurso que se aplica perfeitamente aquele modelo de extensão rural autoritário que historicamente foi adotado no país.

A nova agência terá três linhas básicas de atuação: credenciar entidades públicas e privadas que prestam os serviços de Ater em todo o país, contratar serviços para atender agricultores de pequeno e médio porte e qualificar os serviços de assistência técnica e extensão rural. Além disso irá também promover e coordenar programas de assistência técnica e extensão rural que resultem na incorporação de inovações tecnológicas pelos produtores rurais. Uma das formas de fazer isso será a integração dos sistemas de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural. De formato semelhante aquele implantado no Brasil durante a chamada Modernização Conservadora, 1965-1979, reconhecidamente ineficiente.

A lei Nº 12.897, que institui a ANATER, em seu § 2º-inciso XI, afirma: –“promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade da Federação e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários”

Já no § 3º, a documentação citada apresenta as seguintes informações:

§ 3o As competências previstas nos incisos II e V do § 2o serão realizadas em estreita colaboração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA

II - promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;

V - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável

Um manifesto de moção de repúdio ao processo de criação e concepção da ANATER foi lançado pelos participantes do III Encontro Internacional de Agroecologia de 2013. Neste documento foi questionado radicalmente a criação da agência, primeiro porque a maior parte do acervo tecnológico desenvolvido pelo Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária coordenado pela EMBRAPA não se ajusta à realidade da agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais por induzi-los a crescente dependência ao sistema financeiro e agroindustrial. Em segundo lugar, porque a perspectiva agroecológica não se coaduna com a intenção de disseminação universal de tecnologias geradas em meio controlado nos centros de pesquisa. Lembrando que a agroecologia é um dos princípios da PNATER. Não cabe avaliar este conceito, apenas evidenciar as contradições entre a visão da ANATER e as propostas da PNATER (III EIA 2013).

Seria um serviço de ATER pautado nos princípios da PNATER fomentando a adoção de novas tecnologias (prática difusionista) para os produtores, com uma entidade que nasceu sob o berço da Extensão Rural convencional e a qual defende o difusionismo e produtivismo na prática extensionista.

Outro ponto digno de reflexão parte do fato de que a ANATER irá coordenar a execução dos serviços de assistência técnica, sob a orientação tanto do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quanto do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), dois ministérios distintos em seus objetivos apesar de ambos tratarem da questão rural do Brasil. Enquanto o próprio MAPA se declara promotor “do fomento ao agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor” (MAPA 2015) no Brasil, o MDA possui como responsabilidade promover a política de desenvolvimento do Brasil rural, a democratização do acesso à terra, a gestão territorial da estrutura fundiária, a inclusão produtiva, a ampliação de renda da agricultura familiar e a paz no campo, contribuindo com a soberania alimentar, o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país (MDA 2013).

É possível sintetizar que o papel que o poder executivo brasileiro, as lideranças rurais e a Embrapa desejam para a Extensão Rural, é a prestação de uma assistência técnica com vistas ao aumento da produtividade, da produção agrossilvipastoril e da renda dos pequenos e médios produtores rurais (Olinger 2013). O antigo e falho modelo de Extensão Rural é mais uma vez integrado à política pública rural do país.

Conclusão

Com essa breve explanação sobre a agência já é possível citar alguns aspectos conflituosos e por que não dizer já com um contexto paradoxal, pois ao relembrarmos do histórico da extensão, as causas que levaram a sua crise e o grande e o laborioso avanço para que a partir de suas críticas e falhas fosse criada a tão desejada nova política PNATER a qual surge justamente da crítica do modelo difusionista produtivista, encontramos como objetivo central da agência a difusão de tecnologias para o campo e o aumento da produção e produtividade.

Pode-se se dizer também que de certa maneira o conteúdo dos discursos relacionados ao lançamento da ANATER é anacrônico uma vez que estes remetem de maneira idêntica os discursos e as ideologias da Extensão Rural da década de 70, ou seja, um discurso que defende idéias de uma época passada desconsiderando as mudanças e evoluções naturais que ocorrem ao longo dos anos, mas não só isso, é também um discurso anacrônico por defender idéias que foram enfaticamente combatidas, condenadas e a partir delas foi proposto um novo modelo, muito mais avançado e completo, a PNATER.

A estrutura da ANATER e suas proposições são conflituosas aos princípios e diretrizes da PNATER, ou seja, promete-se aplicar a política de extensão que rompeu com o modelo passado de extensão sob a coordenação de uma agência nacional, que pelo simples fato de ser uma agência reguladora já se torna alvo de discussões e que ainda se estrutura sob o modelo que foi combatido: difusionista, produtivista, mercadológico e que retorna com as idéias defendidas no período de Modernização Conservadora.

É necessário critério e firmeza frente aos discursos prometedores de resultados oriundos de técnicas já pré-estabelecidas e concisas. O discurso cientificista, tecnicista e sobre biotecnologia é em grande parte hegemônico e ideológico, impregnado de uma discursividade institucionalizada, de argumentação economicista.

Não há dúvidas de que a tecnologia em seus mais diversos significados, o aumento da produtividade e aumento da produção são de fundamentais importância e condição *sine qua non* para criar possibilidades adequadas de qualidade de vida para a população, mas saienta-se que o simples aumento da produção, produtividade e até mesmo da renda por parte dos agricultores, não lhes garantem melhores condições de vida.

Entende-se que o paradoxo existente entre o modelo em que a ANATER foi desenvolvida frente a PNATER implicarão no não funcionamento do serviço de ATER nos moldes da política, permanecendo a população rural do Brasil, mesmo com toda sua potencialidade, capacidade e importância não contando com um serviço de extensão que atenda suas demandas prejudicando inclusive os resultados de políticas sociais para o meio rural, como é o caso do Pronaf.

REFERÊNCIAS

- Brasil. *Palácio do Planalto*. Julho 04, 2014. <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-plano-safra-da-agricultura-familiar-2013-2014> (accessed abril 20, 2015).
- Brosler, T. M., de Oliveira, E.R.L. e Bergamasco, S.P.P. (2009). Métodos na nova extensão rural no Brasil: caminho para a participação, de quem? *Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, 25 de Julho de 2009.
- Caporal. “iica.org.uy.” *IICA*. 2005. http://www.iica.org.uy/onli/foro.../_NOVA_ATERCaporal.pdf (acesso em 30 de 1 de 2015).
- dos Santos, C. M. (1993). Contribuição ao estudo da extensão rural pública em Sergipe: o caso da Microrregião Geográfica de Tobias Barreto. *Universidade Federal de Sergipe*.
- III EIA. “sindaspisc.org.br.” *sindaspisc*. 03 de Agosto de 2013. <http://www.sindaspisc.org.br/documentos/Mo%C3%A7%C3%A3o%20de%20rep%C3%BAdio%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20e%20concep%C3%A7%C3%A3o%20da%20ANATER.dot.pdf> (acesso em 4 de Janeiro de 2015).
- Feliciano, M. (2013). Criação, estratégias de uso e retenção do conhecimento. *Universidade Federal de Santa Catarina*.
- Lisita, F. O. (2006). Considerações sobre a extensão rural no Brasil. *Universidade Federal de Uberlândia Instituto de Geografia*.
- MAPA. *Ministério da agricultura*. (2015). <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/missao> (accessed abril 27, 2015).
- Marçolla Moreira, A. Z. e Araújo, J. G. F. (2015). Comunicação, difusão e extensão rural: uma reflexão crítica. *Intercom*. <http://www.intercom.org.br/papers/xxii-ci/gt11/11z11> (acesso em 16 de 1 de 2015).
- Masseli, M. C. (1998). Extensão rural entre os sem terra. *Extensão rural entre os sem terra*. Piracicaba: UNIMEP.
- MDA. (2013). *Plano nacional de desenvolvimento rural sustentável e solidário*. Matriz, Brasília: Brasil.
- Olinger, G. (2013). Extensão rural e Anater. *Agropecuária Catarinense (Brazil)*, 26(2), pp. 19-22.
- Pimentel A. (2002). O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cad Pesquisa*, 114, pp. 179-195.
- Pereira, B. e Spink, P. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*.
- Schneider, S., Mattei, L. e Cazella, A.A. (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF Programa Nacionam de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil*, pp. 21-50.
- do Prado, E. (2001). *Fundamentos da crise da extensão rural no Brasi*. Tese de Doutorado, Belo Horizonte: UFMG.
- Viebrantz. (2008). A Extensão Rural: ambiente, agricultura e associativismo. *Revista Grifos*, 25.
- Wald e Moraes. (1999). Agências reguladoras Fonte. *Revista de informação legislativa*, 36(141), pp. 143-171.
- Zampese, E. R. de S. (2011). Estudo de caso de "coopetição" no compartilhamento de infraestrutura entre operadoras de telecomunicações no Brasil. *SIMPOI*.
- Nunes, R. (200). Agricultura familiar: custos de transações, forma organizacional e eficiência. *Doc Diss*. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.
- Portilho, M. S. B. (1998). Extensão Rural: o fio e a trama da construção da representação social do pequeno produtor. *Master Diss*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia.

SOBRE O AUTOR

Pedro Henrique Ferreira Menezes Aguiar: Tem experiência na área de Medicina Veterinária. Pesquisa e atuação na área de Extensão Rural, políticas públicas, desenvolvimento de comunidades. Clínica Veterinária.