

ANÁLISE DO CICLO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL


CYCLE ANALYSIS OF THE NATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE AND RURAL
EXTENSION POLICY

ANÁLISIS DE CICLO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA
Y EXTENSIÓN RURAL

Recebido em: 09/02/2023

Aceito em: 18/04/2023

Alison Fernando Jeronymo Eduardo¹ 

Vinicius Piccin Dalbianco² 

Nadia Rosana Fernandes de Oliveira³ 

Resumo: O presente estudo faz parte de discussões iniciadas no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. Utilizou-se para a construção desse trabalho três eixos temáticos da seguinte forma: 1- Base conceitual das políticas Públicas; 2- Revisão Sistemática de Literatura sobre dois tipos de ciclos políticos públicas, de acordo com as contribuições teóricas de BRANCALEON, *et al.*, (2015) e SECCHI (2013), e 3- Análise sobre o Ciclo da Políticas Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural PNATER, a partir da perspectiva de SECCHI 2013. Utilizou-se como metodologia de estudos a pesquisa documental e bibliográfica. Por fim entende-se que analisar ou avaliar o impacto de uma política pública é uma tarefa complexa e que carece de profissionais que busquem pensar as políticas públicas levando em consideração os desafios regionais e territoriais, mesmo que tal política seja pensada de modo nacional.

Palavras-chave: Extensão Rural; Políticas Públicas; Ciclo.

Resumen: The present study is part of the beginning of the graduation in the Post-Graduate Program in Public Policies of the Federal University of Pampa. For the construction of this work, three thematic axes were used as follows: 1- Conceptual basis of public policies; 2- Systematic Review of Literature on two types of public cycles, according to the theoretical contributions of BRANCALEON, *et al.*, (2015) and SECCHI (2013), and 3- Analysis of the Cycle of the National Policy for Technical Assistance and Extension Rural PNATER, from the perspective of SECCHI 2013. Documental and bibliographic research was used as a study methodology. Finally, it is understood that studying or evaluating the impact of a public policy is a complex task and that they are concerned with public policies that consider regional and territorial challenges, even if such a policy is thought of nationally.

Palabras-chaves: Extensión rural; Políticas públicas; Ciclo.

Abstract: El presente estudio se enmarca en el inicio de la graduación en el Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Pampa. Para la construcción de este trabajo se utilizaron tres ejes temáticos así: 1- Base conceptual de las políticas públicas; 2- Revisión Sistemática de Literatura sobre dos tipos de ciclos

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP) da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus de São Borja. Bacharel em Ciência e Tecnologia pela Universidade Federal do Pampa - Itaqui. Discente do curso de Licenciatura em Ciências Humanas pela Universidade Federal do Pampa - São Borja. E-mail: alisoneduardo1891@gmail.com.

² Doutor em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Professor Adjunto da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Campus Itaqui. E-mail: viniciusdalbianco@unipampa.edu.br.

³ Doutora em Nutrição em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública (FSP) da Universidade de São Paulo (USP). Professora Adjunta do Curso de Nutrição da Universidade Federal do Pampa, Campus Itaqui/RS. E-mail: nadiaoliveira@unipampa.edu.br.

públicos, según los aportes teóricos de BRANCALON, et al., (2015) y SECCHI (2013), y 3- Análisis del Ciclo de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión PANTER rural, desde la perspectiva de SECCHI 2013. Se utilizó como metodología de estudio la investigación documental y bibliográfica. Finalmente, se entiende que estudiar o evaluar el impacto de una política pública es una tarea compleja y que les preocupan las políticas públicas que consideran los desafíos regionales y territoriales, aunque dicha política esté pensada a nivel nacional.

Keyword: Rural extension; Public policy; Cycle.

Resumen: El presente estudio es parte de discusiones iniciadas en el Programa de Posgrado en Políticas Públicas de la Universidad Federal de Pampa. Para la construcción de este trabajo se utilizaron tres ejes temáticos, así: 1- Base conceptual de las políticas públicas; 2- Revisión Sistemática de Literatura sobre dos tipos de ciclos de política pública, según los aportes teóricos de BRANCALEON, et al., (2015) y SECCHI (2013), y 3- Análisis del Ciclo de Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural del PNATER, en la perspectiva de SECCHI 2013. Se utilizó como metodología de estudio la investigación documental y bibliográfica. Finalmente, se entiende que analizar o evaluar el impacto de una política pública es una tarea compleja y que carece de profesionales que busquen pensar las políticas públicas teniendo en cuenta los desafíos regionales y territoriales, aunque tal política sea pensada a nivel nacional.

Palabras clave: extensión rural; Políticas públicas; Ciclo.

INTRODUÇÃO

A política pública é um tema que está presente em todas as estruturas da sociedade e que também gera inúmeros debates entre os atores sociais e instituições. Mesmo estando presente no nosso cotidiano de grande parte ou totalidade da população devemos compreender a complexidade que é demonstrar como as políticas públicas se materializam.

[...] de fato a Política Pública é um conceito abstrato, isso requer um esforço intelectual para conseguir torná-lo concreto, palpável. Podemos comparar a Política Pública a alma e para tomar forma, precisa de um corpo. As políticas públicas ‘tomam forma’ por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede atores, gasto público direto, contratos com stakeholders dentre outros (BRANCALEON, *et al.*, 2015, p. 2).

Existem diversos entendimentos do que seja política pública e por isso, certo, errado, melhor ou pior não deve ser objeto de análise e compreensão em relação ao conceito. As definições sobre as políticas públicas são diversas, mas todas caminham para o mesmo sentido, a política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e o problema público. O presente estudo faz parte de discussões iniciadas no componente de Teoria e Análise de Políticas Públicas I, no ano de 2022, esta disciplina é obrigatória e está vinculada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja.

A análise de políticas públicas baseando-se na teoria dos ciclos destaca a natureza complexa e controversa da política rural e enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos

profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas públicas., por isso devemos compreender que tomada de decisão de uma determinada política pública passa por diversas transformações até a sua conceituação, até o momento que é colocada em prática como a PNATER.

Essa política pública foi desenvolvida com o objetivo de promover e melhorar as condições de vida da população rural, apoiando o processo de modernização da agricultura, inserindo-se nas estratégias voltadas à política de industrialização do país. Nesse sentido, promover o desenvolvimento rural sustentável, com destaque para o processo de desenvolvimento endógeno, apoiando os agricultores familiares, na potencialização do uso sustentável dos recursos naturais (QUEIROZ & COSTA, 2015).

Para a construção desse trabalho utilizamos como metodologia a pesquisa documental e bibliográfica, pois segundo Gil (2009, p. 46) “[...] nesse tipo de pesquisa, é possível verificar o que já foi produzido em estudos anteriores a respeito do assunto”. Tal estudo se justifica pela produção de bibliografias e teóricas que colaborem para a compreensão dos diversos atores que estão envolvidos nos ciclos das políticas públicas. Para o melhor entendimento das Políticas Públicas o texto buscou tratar os três eixos que ajudam a explicar o tema, os eixos temáticos são: 1- Base Conceitual das políticas públicas; 2- Revisão Sistemática de Literatura sobre dois tipos de ciclos políticas públicas, de acordo com as contribuições teóricas de BRANCALEON, *et al.*, (2015) e SECCHI (2013), e 3- Análise sobre o Ciclo da Políticas Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural PNATER, a partir da perspectiva de SECCHI 2013, optamos por utilizar este método de análise, pois esta metodologia se mostrou mais adequado para analisar questões complexas como às particularidades da política pública de extensão rural como exemplo.

O esforço para compreender que nas políticas públicas não há um ponto de início e nem um ponto de finalização de uma política pública, demonstra que este processo pode ser considerado incerto, e que as fronteiras entre as fases não são nítidas. Por isso trabalhar com uma metodologia que seja mais detalhada apresenta-se como uma importante estratégia para a construção do trabalho, pois apesar de todas as ponderações, o ciclo de políticas públicas tem grande utilidade principalmente no sentido de organizar as ideias e facilitar o entendimento da proposta para intervenções ou não de quem a implementa ou até mesmo a extingue.

BASE CONCEITUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A ciência política é uma ciência social que estuda o exercício, a distribuição e a organização do poder na sociedade. Como ciência social, procura estudar os fatos políticos, que envolvem tanto acontecimentos e processos políticos, como o comportamento político que se expressa concretamente na interação social (DIAS, 2010, p. 1). A essa tipologia geral de definição da política correspondem a quatro campos de pesquisa à Ciência Política que são:

a) as instituições, como o Estado ou governo, seu quadro social concreto e estabelecido dentro do qual participam os atores; b) os recursos, como o poder, a influência ou autoridade, que são os meios utilizados pelos atores; c) os processos, como o de “*decision-making*” ou “*policy-formation*” (formulação de decisões sobre linhas de conduta coletiva), que constituem as atividades principais, as quais se consagram os atores; d) as funções, como a resolução não violenta dos conflitos (pelas consequências da sua atividade para a sociedade global da qual faz parte), (DIAS, 2010, p. 11). Com o aumento da complexidade das sociedades modernas, que inclui maior diversidade das demandas da sociedade para o Estado, torna-se necessário para este implementar novas ações em termos de políticas públicas que ampliem sua necessidade de intervenção na realidade social. (DIAS, 2010, p. 260).

Diversos autores e pesquisadores buscam definir o que de fato é políticas públicas, nesse sentido, a seguir buscaremos resgatar os conceitos que mais se destacam no momento para compreender as áreas de análise. BRANCALEON, *et. al* (2015), afirmam que:

A política pública possui dois elementos fundamentais: a) intencionalidade pública – motivação para o estabelecimento de ações para tratamento ou para resolução de um problema; b) Problema público – diferença entre uma situação atual vivida (status quo) e uma situação ideal possível à realidade coletiva.

Para SECCHI, (2013, p. 11) as políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, do seu processo de construção e da atuação dessas decisões. Por isso pode-se compreender que as políticas públicas constituem as ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender às demandas da população que se encontra em seu território. Atualmente as políticas públicas se ampliam de acordo com o aumento da complexidade da sociedade, e novos temas emergentes surgem na agenda pública.

O estabelecimento de parcerias com organizações do terceiro setor tem sido uma das formas de o Estado enfrentar essa nova realidade. Outra é o estabelecimento de novas formas de governança, que incluem, no âmbito das decisões do governo, setores que anteriormente estavam excluídos da participação na tomada de decisões políticas (DIAS, 2010, p. 259).

CICLOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

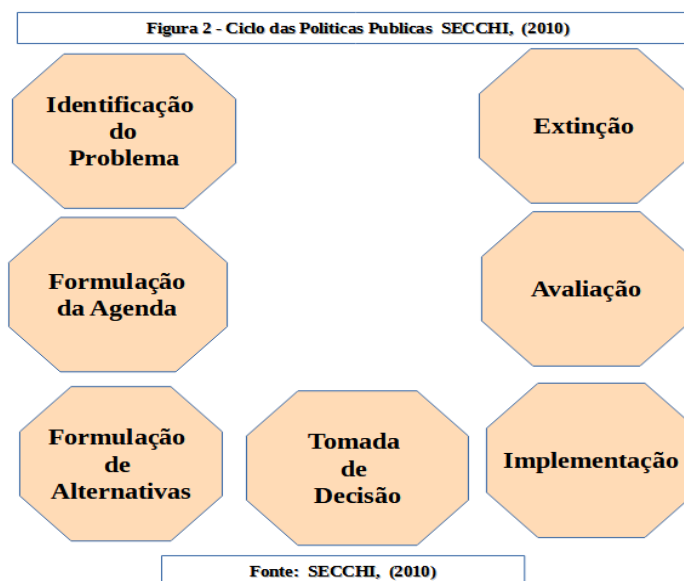
De acordo com BRANCALION, *et al.*, (2015), o processo de elaboração da política pública é também conhecido como ciclo de políticas públicas e que consiste em para este autor em cinco atividades essenciais: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação.

O ciclo proposto pelos autores BRANCALEON, *et al.*, (2015), demonstra o processo de elaboração de política pública que também pode ser conhecido como as cinco atividades essenciais para o ciclo de políticas públicas: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Os momentos do ciclo estão divididos da seguinte forma: **definição da agenda** que diz respeito ao processo pelo qual os governos decidem quais questões precisam de sua atenção; **formulação de políticas públicas** que se referem ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas; **tomada de decisão** que envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, a tomada de decisão é a função de política pública em que se decide por uma ação (ou não ação) para tratar de um problema, muitas vezes levando em conta uma série de considerações e análises políticas e técnicas; **implementação de política pública** é um processo dinâmico e não linear, este processo ocorre na fase do processo de políticas públicas em que as decisões de política pública se traduzem em ações; **avaliação de políticas públicas** que se refere a atividades realizadas por conjunto de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro.

Para SECCHI (2013, p. 33), o processo de elaboração de políticas públicas pode ser estruturado como o ciclo das políticas públicas. O fluxograma proposto por SECCHI, (2013), demonstra o processo de elaboração de política pública, também conhecido como ciclo de políticas públicas que segundo este pensador consiste em sete atividades (principais) essenciais: identificação do problema; formulação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; definição de agenda, formulação, tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção. Os momentos do ciclo estão divididos da seguinte forma: **identificação do problema** é discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público também pode ser entendido como aquilo que gostaria que fosse a realidade pública; **a formulação da agenda** é conhecida também como a lista de prioridades. A agenda é um conjunto de problemas

ou temas entendidos como relevantes. Existem dois tipos de agenda de acordo com Coob Elder (1983), a agenda pública (conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública) e a agenda institucional, é aquela que elenca os problemas ou temas que o poder público decidiu enfrentar. Por fim, têm três condições para que um problema entre na agenda política (atenção, resolubilidade e competência); a **formulação de alternativas** de solução se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de uma casa alternativa. A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos; **tomada de decisão** é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução, a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas; **implementação** das políticas públicas sucede a tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos de políticas pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações (O' Toole Jr., 2003); **avaliação** é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (Anderson, 1979) e **extinção** da políticas públicas é o momento de que o ciclo da política tem o seu fim ou quando a "políticas públicas".

FIGURA 1- Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: SECCHI, 2010.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – PNATER

HISTÓRICO

A década de 1950 no Brasil é caracterizada pelo início do processo de industrialização da agricultura, que pode ser caracterizado pela produção de bens de capital e consumo, como exemplo a produção de máquinas e equipamentos e insumos para a agricultura. Além disso, é nesse período que inicia-se às ações de extensão rural no país, com o objetivo de assumir a tarefa de educar o homem do campo para tirá-lo do “atraso”, assim, levando informações e técnicas para o uso das novas tecnologias.

A expansividade da extensão rural no Brasil está diretamente relacionada com a inserção do país nos processos de modernização da indústria e da agricultura, quando o Estado, sob a influência de uma burguesia industrial emergente, passou a adotar um conjunto de medidas que objetivavam tornar a agricultura mais “moderna” e produtiva. Este modelo modernizador da agricultura utilizou vários instrumentos políticos, econômicos, sociais e culturais que promoviam um ambiente favorável à implementação de um novo conceito de desenvolvimento para o campo. Na essência, a intenção foi a promoção de um modelo produtivista que objetivou

superar o que se denominava de um rural atrasado e pouco modernizado, caracterizado pela baixa produção e produtividade (PRADO JR, 1979).

Em 1960 a extensão rural aposta na ideia de que a mudança social se dará a partir da introdução de novas técnicas, este modelo conclui que o trabalho com os pequenos agricultores não dá os resultados esperados e recomenda o trabalho com os médios e grandes, com aqueles que estejam aptos a adotar as tecnologias modernas. De certa forma, essa ideia dificultaria drasticamente o desenvolvimento da agricultura familiar, dificultando a vida dos produtores rurais que representavam essas unidades produtivas (DALBIANCO, 2010).

Nessa perspectiva, em 1970 observou-se taxas negativas relacionadas ao crédito rural, entende-se que o trabalho realizado por parte dos extensionistas estava muito restrito a procedimentos burocráticos, bem como, à assistência técnica para o empreendimento financiado. Brasil. Neste cenário foi criado o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) em 1970, da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1975, e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) em 1973. Por meio dessa institucionalização consolidou-se o serviço de Extensão Rural Estatal, destinado a transmitir e difundir aos agricultores os pacotes tecnológicos preconizados pela Revolução Verde.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela expansão dos cursos superiores em ciências agrárias formatados para este fim. Os profissionais recém-formados foram instrumentalizados com as técnicas necessárias para difundir o uso massivo do pacote tecnológico da Revolução Verde. Consolidou-se, no Brasil, uma ideia de Extensão Rural embasada na unilateralidade de informações agrícolas, normas e recomendações técnicas de órgãos envolvidos com a agricultura e ligados ao governo, através de boletins, folhetos, periódicos, publicações diversas e da radiodifusão. Esta forma de relação técnica com o rural teve uma representação básica que, sinteticamente, pode ser caracterizada por três componentes essenciais: fonte ou emissor, mensageiro ou transmissor e destinatário ou receptor (DALBIANCO, 2010).

Na década de 1980, ocorreram profundas mudanças no cenário econômico e político do país, com o declínio do regime militar e a transição política para um regime mais democrático. A crise da balança comercial, a escassez de recursos do governo, a crise de financiamento, o aumento dos juros internacionais, o aumento da inflação, os resultados negativos do modelo produtivista modernizador para o campo, o consequente esgotamento e redução dos recursos

para o SNCR, bem como a pressão social pela abertura política rumo à democracia foram alguns dos elementos que proporcionaram o fim do regime militar e o início de uma nova fase na história do Brasil.

Neste sentido, DELGADO (2004, p. 9) enfatiza que com o fim do governo militar, na década de 1980, possibilitou uma “oxigenação” das organizações sociais colocadas em clandestinidade durante a década de 1960 e 1970. Constituiu-se um cenário político que possibilitou a elaboração do I Plano Nacional da Reforma Agrária em 1985, a inauguração da Nova República com a eleição do Presidente Tancredo Neves e o Governo José Sarney e a Constituição Nacional, em 1988, que respaldou o Estatuto da Terra de 1964.

Os anos de 1990 se caracterizaram por compreender a realidade e redescoberta de caminhos para uma "nova" extensão rural:

A consequência desse processo de afastamento do Estado e diminuição da oferta de serviços públicos de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER ao meio rural e à agricultura aparece, hoje, evidenciada pela comprovada insuficiência destes serviços em atender à demanda da agricultura familiar e dos demais povos que vivem e exercem atividades produtivas no meio rural, principalmente nas áreas de maior necessidade, como as regiões Norte e Nordeste (MDA, 2004, p. 5).

Neste período, em meio a uma crise econômica e alinhado a isso a constituição dos preceitos neoliberais na gestão pública brasileira, o presidente da república Fernando Collor de Mello extinguiu a EMBRATER por meio do Decreto 99.916, de 17 de outubro de 1990, transferindo o acervo técnico-patrimonial e as atribuições para outros órgãos, a partir desse decreto a Extensão Rural foi preterida a nível nacional e repassado a responsabilidade para estados e município e os serviços ficaram dependente das condições de cada estado ou município e/ou dos interesse daquela região, com a extinção do aparato público de extensão a partir da EMBRATER, as políticas de promoção do desenvolvimento rural continuaram a enfatizar a dimensão produtiva relegando a um segundo plano as iniciativas social e ambiental.

A rediscussão da política de extensão rural nas décadas de 1980 e 90 versavam sobre o desenvolvimento se mostra necessário no período de 1980 desenvolver uma estratégia que atendesse aos anseios da população rural, devido ao fato que as medidas até então adotadas no entanto, as estratégias primordialmente desenvolvidas tinham caráter difusionista e seletivas. Com os resultados negativos da Revolução Verde as ações passaram a ser repensadas. Nesse sentido foi almejado um novo modelo de extensão rural pautado na ideia desenvolvimentista e sustentável, consolidados na PNATER.

Deste modo, a Política Nacional de Assistência Técnica de Extensão Rural assumiu grande importância para agricultura familiar, pois ao longo de sua implementação esta passa a ser mais valorizada. Os serviços eram voltados para atender os pequenos produtores rurais e suas famílias, quilombolas, ribeirinhos, os moradores que poderiam viver em torno de barragens, e os demais públicos que necessitam ser assistidos por políticas públicas de extensão rural, culminando num processo emancipatório para a agricultura familiar.

IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A compreensão do "problema público" está relacionado com aspectos históricos referentes às ações focadas a um nicho específico de atores sociais. Em meio a um momento de crise econômica e mudança para uma política neoliberal implementada pelo presidente da época Fernando Collor, em um período conturbado para a extensão rural, fez com que surgisse críticas às suas práticas, que estava sendo utilizadas com o desmonte da EMBRATER, e foi levantadas três críticas principais, para a construção do debate: a) os métodos de trabalho, considerados autoritários e verticalizados sem que os agricultores pudessem ser ouvidos; b) o público-alvo atingido, tradicionalmente formado pelos agricultores mais capitalizados; e, c) os conteúdos tecnológicos trabalhados, por serem totalmente externos à realidade dos agricultores e causadores de dependência financeira. Esta conjuntura fez com que se entidades e movimentos sociais se mobilizasse para a discutir nacionalmente os problemas que a extensão rural estava enfrentando. em consequências disso vários eventos regionais e nacionais foram promovidos com a intenção de reunificar as posições e projetos ao desmantelamento público e as diretrizes pelas quais a extensão rural estava seguindo

Neste momento de crise entre o modelo difusionista e uma nova proposta de extensão rural é marcado pela identificação problemas para a implementação da PNATER, por isso as discussões e problemáticas para esta política foi proposta levando em consideração a seguinte:

[...] concepção da Política Nacional de ATER está também fundamentada em outros aspectos considerados básicos para a promoção do desenvolvimento rural sustentável e pretende-se que seja estabelecida de forma sistêmica, articulando recursos humanos e financeiros a partir de parcerias eficazes, solidárias e comprometidas com o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar em todo o território nacional. (BRASIL, 2004, p. 4).

As discussões para a estruturação dessa política leva em consideração o seguinte público beneficiário, pois as populações de produtores familiares tradicionais, assentados por

programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquículturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA/SAF. (BRASIL, 2004, p. 4). Outro ponto que foi levantado logo no começo das discussões da respectiva política foi que :

[...] os pilares fundamentais que sustentam a Política de ATER, destaca-se o respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais do país, o que implica na necessidade de incluir enfoques de gênero, de geração, de raça e de etnia nas orientações de projetos e programas. Sobretudo, cabe enfatizar que a busca da inclusão social da população rural brasileira mais pobre será elemento central de todas as ações orientadas pela Política Nacional de ATER. (BRASIL, 2004, p. 4).

A proposta deveria contribuir para uma ação institucional capaz de implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, estimulando a geração de renda e de novos postos de trabalho, para dar conta da proposta acima era necessário que fosse levado em consideração as seguintes questões:

[...] potencializar as atividades produtivas agrícolas voltadas à oferta de alimentos saudáveis e matérias primas, bem como apoiar estratégias de comercialização tanto nos mercados locais como nos mercados regionais e internacionais. Igualmente, deverá estimular a agroindustrialização e outras formas de agregação de renda à produção primária, assim como o desenvolvimento de atividades rurais não agrícolas.. (BRASIL, 2004, p. 3).

Nesse período as entidades e os movimentos sociais se organizam e começam a fazer pressão em relação às práticas de extensão rural, importante ressaltar que a força e mobilização social, fez com que tal demanda fosse colocada na agenda política e os debates para se pensar políticas públicas que atendessem a que nova demanda fez com que o estado se sentisse pressionado para dar uma resposta para a sociedade, demonstrando a importância da participação e mobilização social.

FORMULAÇÃO DA AGENDA

As transformações políticas vivenciadas no Brasil a partir da década de 80 colaboraram para a construção da esperança em mudanças sociais, políticas, econômicas, principalmente em uma democracia permanente que colaborou para uma espécie de participação social nos espaços de decisão DALBIANCO (2010), afirma que nesse período, houve uma oxigenação dos movimentos sociais e também reconhecimento desses grupos passou a fazer parte da agenda política do país:

[...] um dos principais exemplos disso tenha sido a criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, em 1984, que até os dias de hoje figura como um expoente na luta contra o latifúndio e a favor de uma redistribuição fundiária. Além deste, ampliou-se a organização dos sindicatos rurais, ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e à Central Única dos Trabalhadores (CUT). Estes movimentos passaram a expressar propostas para um novo modelo de desenvolvimento rural para o país.

No cenário da Extensão Rural não foi diferente. A nova configuração nacional levou ao afloramento das manifestações a favor de uma Extensão Rural pública destinada a atender a parcela de agricultores excluídos do modelo modernizador preconizado nas duas décadas anteriores. O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, por delegação da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, coordenado por técnicos elaborou uma nova PNATER, promovendo um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários envolvendo representações dos agricultores familiares, de movimentos sociais e de prestadoras de serviços de ATER governamentais e não governamentais. Foi organizado os "Seminário Nacional: Agricultura Familiar e extensão Rural em Debate", que foi organizado pela Conferência Nacional do Trabalhadores na Agricultura - CONTAG e pela Federação das Associações e Sindicatos dos Servidores da Extensão Rural do Brasil em 1995 e 1997 também em Brasília um novo "Seminário Nacional de Assistência Técnica e extensão Rural: :uma nova extensão para agricultura familiar” organizado pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ASBRAER.

As entidades e os movimentos sociais em prol de uma concepção de uma nova extensão rural no Brasil, se organizam e começam a fazer pressão no governo em relação às antigas práticas de extensão rural, essa mobilização fez com que tal demanda fosse colocada na agenda política. Foram propostos vários eventos regionais e até nacionais com a intenção de re-unificar as posições e projetos críticos ao desmantelamento público e as diretrizes pelas quais a extensão rural estava sequinho e os debates para se pensar políticas públicas que atendesse a nova demanda deste grupo, fez com que o estado se sentisse pressionado para dar uma resposta para a sociedade, demonstrando a importância da participação e mobilização social

FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Após debates e diálogos foram propostas alternativas para uma nova proposta da PNATER, para o MDA (2004), a nova ATER deveria orientar a forma de um Sistema Nacional

Descentralizado, no qual participem entidades estaduais e não governamentais que tenham interesse e protagonismo para a finalidade.

Para conseguir propor uma política que contribuiu para o desenvolvimento do rural foi utilizado na construção das alternativas o processo democrático e participativo que envolveu mais de 100 entidades e mais de 500 pessoas, levou à construção de alguns consensos e a um conjunto de acordos e redundou no documento que sintetiza a PNATER (MDA, 2004). A PNATER é uma política pública que tem como objetivo promover a melhoria das condições de vida da população rural, apoiando o processo de modernização e desenvolvimento da agricultura. A PNATER contribui nesse processo colaborativo com os referenciais teóricos e metodológicos para a ação extensionista e as medidas governamentais destinadas à implementação de uma nova proposta institucional para a efetivação das práticas e saberes com enfoque no desenvolvimento rural sustentável.

De acordo com o documento norteador, o novo serviço de extensão Rural Pública, propôs a construção de uma relação educativa com os agricultores, sendo uma via de mão dupla, pois criaram-se as possibilidades para um aprendizado dinâmico e compartilhado em que as soluções para os problemas identificados surgem a partir de um entendimento de comum acordo, valorizando os acumulados em ambos lados (MDA, 2004). Para essas entidades prestadoras, a nova ATER definiu a seguinte missão e objetivo:

Missão: Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade. (MDA, 2004, p. 08).

Objetivo: Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não agrícolas, pesquisa, 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. (MDA, 2004, p. 09).

O discurso oficial da PNATER colocou um grande desafio para as prestadoras de ATER, pois alterou, substancialmente, os marcos referenciais para a ação extensionista, exigindo novas formas de intervenção, participação e atuação junto aos agricultores. Passou a exigir alteração na estrutura organizacional, com ênfase para a cogestão e mudança na atuação profissional, bem como definição do público beneficiário.

De acordo com o manual operacional da ATER (MDA, 2004), as instituições prestadoras de ATER devem estabelecer uma relação permanente e contínua com os agricultores e demais públicos da Extensão Rural, a fim de promover o desenvolvimento sustentável. As prestadoras que cumprirem este perfil devem se credenciar junto ao Fórum Nacional de gestão da ATER pública ou aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável para se habilitar a prestar tal serviço. A partir disso, para a integrar o Sistema Nacional descentralizado de ATER pública.

No manual operacional da ATER, define-se que as prestadoras deverão fomentar o desenvolvimento da agricultura familiar, promover a gestão participativa e adotar o modelo agroecológico para o desenvolvimento rural. A nova ATER passou a ser executada por uma pluralidade de entidades credenciais para implementar as diretrizes da política, a fim de promover uma nova configuração no desenvolvimento rural, que evolui do difusionismo tecnológico anteriormente preconizado para uma nova fase baseada nos preceitos da agroecologia.

TOMADA DE DECISÃO

O Ministério do Desenvolvimento Agrário designou para a PNATER os serviços de extensão rural em 2004 e 2010, houve uma edição da lei de 2004 que institui a PNATE, incorporando então, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. O objetivo geral dos serviços públicos de ATER era 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 (MDA, 2004, p. 9).

Os objetivos específicos dos serviços público de ATER, previa entre outras coisas a melhoria da renda, da segurança alimentar e da diversificação da produção, em condições compatíveis com o equilíbrio ambiental e com os valores socioculturais dos grupos envolvidos; potencializar processos de inclusão social e de fortalecimento da cidadania, por meio de ações integradas; estimular a produção de alimentos saudáveis e de melhor qualidade biológica; desenvolver ações que levem à conservação e recuperação dos ecossistemas e ao manejo sustentável dos agroecossistemas; incentivar a construção e consolidação de formas

associativas que, além de criar melhores formas de competitividade; fortalecer as atuais articulações de serviços de ATER e apoiar a organização de novas redes e arranjos institucionais necessários para ampliar e qualificar a oferta de serviços de ATER; promover a valorização do conhecimento e do saber local e apoiar os agricultores familiares e demais públicos da extensão rural, (MDA, 2004, p. 9-10).

Após estes vários debates foi proposto uma mudança de concepção sobre os rumos que passou a tomar a ATER no Brasil, por isso as entidades e os movimentos sociais se organizam e começam a fazer pressão em relação às práticas de extensão rural, a mobilização social, fez com que tal demanda fosse colocada na agenda política e os debates para se pensar políticas públicas de extensão rural que atendessem a demanda dos agricultores familiares e assentados e que estivessem alinhados com as mudanças na intervenção do Estado para o desenvolvimento da agricultura.

IMPLEMENTAÇÃO

Por meio do decreto 4.739 em 13 de junho de 2003 foram autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, os serviços de extensão rural. Em 2004 a PNATER foi de fato lançada. Em 2010, houve uma edição da lei de 2004 que instituiu a PNATER, incorporando então, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Essa nova concepção de ATER, assumiu tendências mais democráticas e dialógicas com articulações entre atores não estatais como movimentos sociais, associações, entidades não governamentais que possibilitaria um processo de construção mais aberto face às propostas de ATER construídas anteriormente

A partir de 2003 foi instaurado uma nova visão na extensão rural pública no Brasil apesar das contradições e das inclinações a uma perspectiva desenvolvimentista e que tem em sua essência a possibilidade de se construir uma nova realidade no campo, na perspectiva agroecológica, sustentável e emancipadora o que configura uma quebra de paradigmas e fortalece a ideia de que o agricultor familiar e a população do campo são sujeitos de direitos e não podem perder sua visibilidade e seu protagonismo, mas desenvolvê-los. Secchi (2013) afirma que uma política pública compõem outra política pública que deriva em outra, podemos assim dizer que a trajetória da extensão rural no Brasil e os serviços de ATER e PNATER foram resgatados como política pública voltados para a área rural e vem colaborando significativamente para o desenvolvimento dos pequenos agricultores e para suas famílias

proporcionando melhores condições de vida, acesso às políticas públicas, além do aumento da renda. Alguns artigos da lei nº 12.188 de 2010 é importante citar como Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, cuja formulação e supervisão são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA (BRASIL, 2010, p. 1).

Os princípios da PNATER estão expostos no artigo 3º com as seguintes instruções como: desenvolvimento sustentável das áreas rurais; gratuidade, qualidade e acessibilidade para os serviços de assistência técnica de extensão rural; utilizar a metodologia participativa valorizando a multidisciplinaridade, interdisciplinaridade e interculturalidade, com o sentido de construir a cidadania e gestão da política pública; adoção dos princípios agricultura com base ecológica e com enfoque no desenvolvimento de sistemas de produção que se mostre sustentáveis; valorizar a equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e por fim contribuir para a segurança e soberania alimentar e nutricional (BRASIL, 2010, p. 1).

Para o funcionamento da PNATER foi definido a 12 objetivos que contam no artigo 4, que trata sobre: 1º promover o desenvolvimento rural sustentável; 2º apoiar as iniciativas econômicas que promovam potencialidades e vocações regionais e locais; 3º aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais; 4º promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; 5º assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas; 6º desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade; 7º construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional; 8º aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção; 9º apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural; 10º promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional; 11º promover a integração da ATER com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e 12º contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro (BRASIL, 2010, p. 1).

O Art. 6º coloca como principal instrumento de implementação, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER (BRASIL, 2010, p. 1). Os beneficiários da PNATER são: i) os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e ii) nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei (BRASIL, 2010, p. 1).

[Importante ressaltar que os serviços públicos do estado destinados aos assentamentos de reforma agrária já foram previstos no Estatuto da Terra em 1964 (BRASIL, 1964). Por isso que o advento da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, promovida pelo governo federal em 2003, o INCRA passou a discutir a base nas diretrizes, um programa para atender os assentados da reforma agrária. Dessa forma, além de sustentar a extensão rural para os agricultores familiares, as diretrizes da PNATER serviu de base para o lançamento da assessoria técnica, social e ambiental destinada a atender exclusivamente o público beneficiado pela reforma agrária.

AVALIAÇÃO

Para avaliar os impactos (sucesso ou a falha) da política pública foram utilizadas diretrizes que constavam na proposta do programa. Os dados e informações contidos no sistema eletrônico que foram plenamente disponibilizados de forma acessível a qualquer cidadão por meio da internet e para fins de acompanhamento da execução dos contratos firmados no âmbito do PRONATER, além do mais as entidades executoras lançarão, periodicamente, no sistema eletrônico, as informações sobre as atividades executadas, conforme dispuser regulamento.

A lei 12.188/2010 traz no artigo 23 a regulamentação em relação aos fins de liquidação de despesa, por isso este artigo enfatiza que as Entidades Executoras terão que lançar relatórios de Execução dos Serviços Contratados em sistema eletrônico, e estes relatorio precisam conter os seguintes elementos: identificação de cada beneficiário assistido, contendo nome, qualificação e endereço; descrição das atividades realizadas; horas trabalhadas para realização das atividades; período dedicado à execução do serviço contratado; dificuldades e obstáculos encontrados, (se for o caso); resultados obtidos com a execução do serviço; ateste do

beneficiário assistido, preenchido por este, de próprio punho; viii) outros dados e informações exigidos em regulamento (BRASIL, 2010, p.1).

Por fim, mas não menos importante, o artigo 25 estabelece que os relatórios de execução do PRONATER devem constar os seguintes dados como: nome, CNPJ endereço das Entidades Executoras, e valores dos respectivos contratos e descrição sucinta das atividades desenvolvidas, por fim o artigo Art. 26. define que o MDA encaminhará ao Condraf, o relatório anual consolidado de execução do Pronater, abrangendo tanto as ações de sua responsabilidade como as do Incra para apreciação anual do documento e das ações (BRASIL, 2010, p.1).

EXTINÇÃO

A extinção dessa política não foi proposta em sua formulação. Seguindo os elementos do fluxo de problema que inclui questões públicas que necessitam de ação governamental, nesse sentido DeLeon (1977) elenca duas possibilidades para a extinção de políticas públicas. A primeira ocorre quando o problema público foi resolvido, seja por efeitos da política pública ou não, fazendo com que a sua continuidade e aplicabilidade sejam reconsideradas. A segunda ocorre quando o problema se agrava ou cria efeitos colaterais tão nocivos que tornam a política pública insustentável. No caso dessa política a falta de investimento e vontade política para sua continuidade foi fator determinante não para extinção, mas sim o enfraquecimento das ações que foram propostas em sua formulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como base a análise das políticas públicas, no sentido de diagnosticar e relatar os desafios da PNATER, e também os desafios da ATER para tal utilizamos a perspectiva de SECCHI (2013). Encontramos diversos desafios na aplicação e na implementação dessa política pública que foi pensada de forma MACRO (nacional), outro fator importante é a avaliação do alcance e dos resultados do programa. Esta avaliação é importante pois tem a intenção de aperfeiçoar o programa principalmente levando em consideração as particularidades regionais que na formulação dessa política pública não foi contemplado, por isso a implementação desse programa tem que ser entendida como uma parte sensível para o sucesso do programa.

O ciclo da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural PNATER, foi analisado seguindo a perspectiva de Secchi (2013), observou-se que tal política passou por todos os estágios de uma política, e que sua extinção nunca foi planejada.

Com base no documento escrito por Argileu Martins da Silva (2007), observou-se que a nova política de ater tem enfrentado quatro desafios como: a) dificuldade em consolidar o Sistema Nacional descentralizado como forma de articulação das entidades que prestam serviços de ATER; b) os recursos destinados ao PNATER ainda são escassos perante a demanda nacional. Silva destaca a necessidade do fortalecimento de redes de ATER, a fim de aperfeiçoar o uso e a quantidade de recursos aportados para este serviço; c) a necessidade de preparação de um novo tipo de profissional extensionista, através da continuidade e ampliação do processo de formulação de agentes de ATER. Aliado a isso, a nova ATER exige alterações nas bases curriculares de instituições de ensino de forma a defender os novos princípios preconizados; d) a continuidade dos trabalhos das prestadoras tem sido um grande desafio para a garantia da consolidação da nova ATER em nível local.

O trabalho tinha como base mostrar o passo a passo para análise de uma política pública, e como resultado entendesse- que existe diversos elementos que demonstra os desafios para um nova ATER que seja capaz de direcionar as orientações para o abandono dos referenciais inerentes à Revolução Verde, substituindo pelos preceitos da agroecologia pois esta inovadora metodologia propõe a transição da transferência de informação através da difusão do conhecimento para uma postura de investigação-ação participativa entre governo, prestadoras de ATER e público beneficiário. Dessa forma exigiram-se atitudes e ações que dialogassem com as especificidades regionais e locais, a fim de garantir um processo dialógico e participativo (DIESEL; NEUMANN; GARCIA, 2007).

Por fim entende-se que analisar ou avaliar o impacto de uma política pública é uma tarefa complexa e que carece de profissionais que busquem pensar as políticas públicas levando em consideração os desafios regionais e territoriais, mesmo que tal política seja pensada de modo nacional.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, C. W. **The place of principles in policy analysis.** *American Political Science Review*, v. 73, n. 3, p. 711-723, set. 1979.

BRANCALEON, Brigida Batista et al. **Políticas públicas: conceitos básicos.** São Paulo: 2015.

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

BRASIL. **Decreto 99.916, de 17 de outubro de 1990.** Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Ação Social e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American politics: the dynamics of agenda-building.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

DIAS, R. **Ciência Política.** Editora Atlas, São Paulo, 1 ed., 2010.

DALBIANCO, V. P. **A construção de uma extensão rural diferenciada para as famílias assentadas: O programa da assessoria técnica, social e ambiental (ATES) no RS.** Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2010.

DALBIANCO, V. P. **Racionalidade burocrática e políticas públicas: Crítica ao sistema normativo da assessoria técnica, social e ambiental aos assentamentos da reforma agrária no RS.** Tese (Doutorado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, RS, 2016.

DELGADO, G. C. **A questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea.** Brasília, 2004.

DeLeon, Peter (1977). **Public policy termination: an end and a beginning,** Policy Analysis, 6(01), 01-38.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; GARCIA, J. V. **Por que a “nova ater” não sai do papel? Uma análise da visão dos alunos do projeto residência agrária.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIEDADE RURAL-SOBER, 45. , 2007, Londrina, PR. **Anais...** Londrina: Sociedade Internacional de Sociologia Rural, 2007. CD-ROM.

GIL, N. L. **A produção dos números escolares (1871-1931): contribuições para uma abordagem crítica das fontes estatísticas em História da Educação.** Revista Brasileira de História, São Paulo, v. 29, n. 58, 2009.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para análises de políticas educacionais.** Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MDA, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Grupo de Trabalho ATER. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: versão final.** BRASÍLIA, 2004.

O' TOOLER JR., L. J. **Interorganizational relations in implementation.** In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.) Handbook of public administration. Londres/California: Thousand Oaks/Sage Publications, 2003.

PRADO JR., C. **A questão agrária.** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

QUEIROZ, L. I. da S.; COSTA, V. C. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Um caminho para emancipação da Agricultura Familiar.** Maranhão: São Luís, 2015.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** Editora Cengage Learning; 2ª ed. 2013.

SILVA, A. M. da **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil.** 2007. Disponível em: www.mda.gov.br. Acesso em 20 jan. 2022.