

## A política brasileira de extensão rural na opinião de mediadores e suas contribuições para a inclusão produtiva de agricultores familiares

### The Brazilian rural extension policy in the opinion of mediators and their contributions to the productive inclusion of family farmers

### La política de extensión rural brasileña en la opinión de los mediadores y sus contribuciones a la inclusión productiva de los agricultores familiares

Sousa, Diego Neves de; Pôrto Júnior, Francisco Gilson Rebouças

Diego Neves de Sousa  
diego.sousa@embrapa.br  
Embrapa, Brasil

Francisco Gilson Rebouças Pôrto Júnior  
gilsonportouft@gmail.com  
UFT, Brasil

**Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural**  
Universidad Nacional de Quilmes, Argentina  
ISSN: 2250-4001  
Periodicidad: Semestral  
vol. 12, núm. 26, 2022  
estudiosrurales@unq.edu.ar

Recepção: 29 Julho 2022  
Aprovação: 23 Agosto 2022

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/181/1813455014/>

**Resumo:** A partir de um diálogo com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas, o objetivo deste artigo é analisar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) na opinião de mediadores e suas contribuições para a inclusão produtiva de agricultores familiares. Na metodologia recorreu-se a técnica da entrevista semiestruturada. Conclui-se que a Pnater está ancorada numa perspectiva de difusão de tecnologias, explicado pelo fato de que as práticas intervencionistas estarem pautadas mais em aspectos da assistência técnica do que propriamente da extensão rural.

**Palavras-chave:** Pedagogia freiriana, Educação emancipadora, Extensão Rural, Políticas públicas, Educação do campo.

**Abstract:** Based on a dialogue with the cognitive approach to public policy analysis, the objective of this article is to analyze the National Policy for Technical Assistance and Rural Extension for Family Agriculture and Agrarian Reform (Pnater) in the opinion of social mediators and their contributions to the productive inclusion of family farmers in the state of Tocantins. It is concluded that the Pnater is anchored in a perspective of diffusion of technologies, explained by the fact that interventionist practices are based more on aspects of technical assistance than on rural extension.

**Keywords:** Freirian pedagogy, Emancipatory education, Rural extension, Public policy, Rural education.

**Resumen:** A partir de un diálogo con el enfoque cognitivo del análisis de políticas públicas, el objetivo de este artículo es analizar la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y Reforma Agraria (Pnater) en la opinión de los mediadores sociales y sus aportes a la inclusión productiva de los agricultores familiares en el estado de Tocantins. Se concluye que la Pnater se ancla en una perspectiva

de difusión de tecnologías, explicada por el hecho de que las prácticas intervencionistas se basan más en aspectos de asistencia técnica que en extensión rural.

**Palabras clave:** Pedagogía freiriana, Educación emancipadora, Extensión rural, Políticas públicas, Educación rural.

## INTRODUÇÃO

Problematizar o “mundo rural” não é tarefa fácil, são inúmeros os estudos que abordam a temática e que ressaltam as suas (des)contínuas transformações. Muitas dessas podem, aparentemente, ser explicadas como a transição de um contexto anteriormente conservador para um atual contexto dinâmico da agricultura e pautado numa educação dialógica entre os atores do meio rural. Há uma impressionante multiplicidade e diversidade de enfoques, pressuposições, avaliações e resultados sobre o rural, dando conta tanto da pluralidade de temas como a diversidade de enfoque analítico com que se pode relacioná-los e suas implicações (Lepri, 2005).

Exemplificando essa situação, o campo da extensão rural no Brasil é bastante amplo e diverso. Há uma pluralidade de organizações e entidades, governamentais e não governamentais, que trabalham com o que se denomina formalmente de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e um multiculturalismo do público beneficiário. No âmbito das políticas públicas, a Lei nº 12.188/10 instituiu a Política Nacional de Ater - Pnater, modificando a mesma política lançada antes no ano de 2004 (MDA/FAO, 2003).

Além da definição, a Lei de Ater, como ficou conhecida, afirma princípios, define os objetivos e determina o público beneficiário das ações governamentais, dentre outras normas que estabelece acerca do tema. Cabe destacar que o texto legal reafirma a inovação apresentada pela Pnater, qual seja: o reconhecimento das diferenças regionais, da pluralidade de conhecimento, da diversidade ambiental e socioeconômica no meio rural e nos diferentes territórios em que os agricultores familiares estão inseridos, princípios que se expressam no objetivo de “apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário” (Brasil, 2010).

A Pnater passa a ser referência no serviço de Ater no Brasil voltada para uma educação não formal no meio rural, de caráter continuado, com o foco na promoção de uma extensa gama de atividades, nas quais citam-se os processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, incluindo neste rol as atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Brasil, 2010).

Quanto aos beneficiários, a designação oficial e o enquadramento da agricultura familiar como categoria social e política apta a acessar recursos governamentais na área da ATER envolve uma enorme diversidade de públicos, que têm na forma de produção e organização do trabalho, a “base familiar” (Brasil, 2010). Deste modo, Buainain et al (2013) compreendem que as ações governamentais devem ser geradas de forma diferenciada atendendo as demandas das diferentes categorias de agricultores devido aos seus peculiares modos de vida e também em função dos ambientes heterogêneos do meio rural, pois é necessário uma leitura adequada da realidade das diferenças regionais e culturais e, assim, contribuir para uma melhor redefinição das políticas públicas direcionadas aos públicos da agricultura familiar.

É possível argumentar que a discriminação contra os pequenos agricultores tem história e, ainda, que ela traduz a capacidade do poder econômico de influenciar políticas públicas em seu favor. Ou seja, de criar imperfeições de mercado que beneficiem os grandes empreendimentos. Trata-se, assim, do Estado buscar a eliminação dessas imperfeições e democratizar o acesso às políticas públicas (Alves, 2001).

Neste sentido, a importância da agricultura familiar é reconhecida direta e indiretamente, sendo associada a um modo de vida (valor cultural) e a um modo de reprodução socioeconômico específico a realidade de

cada público. Assim, o impacto positivo das políticas públicas implementadas pode ter acesso em diversas áreas como na geração de trabalho e de renda para uma parcela da população excluída e de baixa renda, além de garantir segurança alimentar e nutricional as famílias beneficiárias, inserção no mercado de seus produtos e disponibilização do serviço de Ater incorporando novas tecnologias ao processo produtivo e, conseqüentemente, resultando em ganhos produtivos. Com isso, a transferência de tecnologia cumpre papel crucial ao potencializar a extensão rural, sobretudo por meio de ações de capacitação aos agentes de desenvolvimento, indo ao encontro de ações integradas para a inclusão produtiva e a redução da pobreza rural, com aporte tecnológico que apoie a agricultura familiar (Embrapa, 2014).

Neste contexto, verificado nas duas últimas décadas vem ocorrendo um processo complexo de construção da categoria agricultura familiar, enquanto modelo de agricultura e como identidade política de grupos de agricultores na criação de políticas públicas agrícolas (Picolotto, 2014), tem-se o objetivo de analisar a Pnater na opinião de mediadores sociais que atuam com os públicos da agricultura familiar no estado do Tocantins e suas contribuições para a inclusão produtiva de agricultores familiares.

Na metodologia recorreu-se a técnica da entrevista semiestruturada que foi realizada no de 2019 com 80 mediadores que atuam com os diferentes públicos da agricultura familiar localizados no estado do Tocantins, região norte do Brasil (Figura 1).

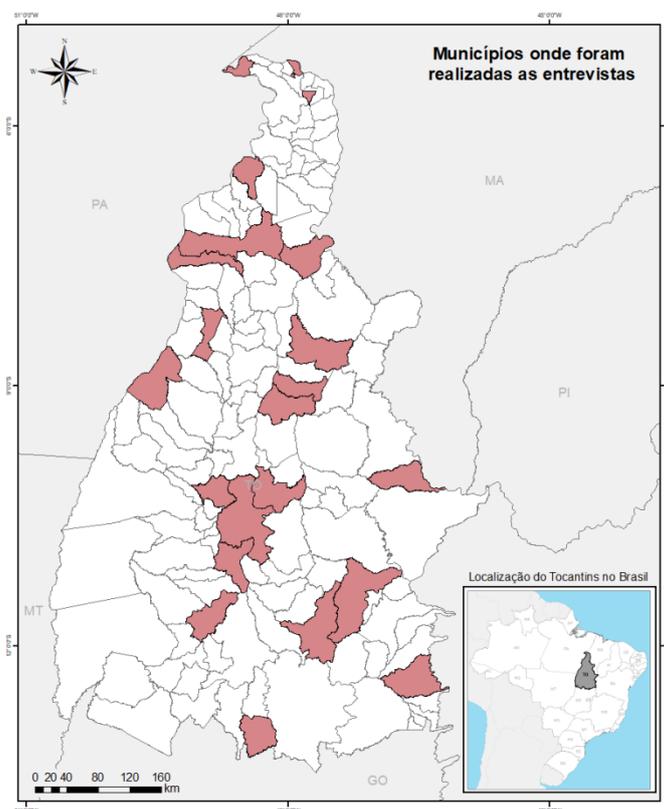


FIGURA 1

Localização dos municípios em que os mediadores entrevistados residem no Tocantins

Dados da pesquisa

O estado do Tocantins possui aproximadamente 45 mil agricultores familiares (IBGE, 2017), os quais enfrentam múltiplas precariedades para desenvolver suas atividades produtivas: limitações nas estruturas de produção e dificuldades no acesso ao crédito, à assistência técnica e aos mercados (Petarly et al., 2016); deficiências nas estruturas de processamento e distribuição; falta de recursos dos municípios para serviços de inspeção sanitária animal; bem como baixo nível de organização social e produtiva (Sousa, 2019).

Para analisar os dados, utilizou-se do aporte teórico da abordagem cognitiva e análise de políticas públicas (Grisa, 2012; Lukic y Tomazini, 2013; França, 2016), que focaliza as ideias e argumentações dos atores sociais para a formulação das políticas públicas, destacando que as interações sociais resultam na produção de representações sobre os problemas públicos e respostas para os mesmos. A originalidade desta abordagem está na forma como analisa o modo como os diferentes grupos de atores compreendem o mundo ao agir na realidade social (Surel, 2000).

O artigo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção recorre-se a revisão de literatura sobre os princípios da extensão rural no Brasil. Na terceira seção o foco é nos resultados obtidos da pesquisa de campo, a partir da correlação entre as políticas e os processos de Ater com a temática da inclusão produtiva de agricultores. Por último, é apresentado os principais resultados deste estudo.

## OS PRINCÍPIOS DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

Diante da necessidade de levar ao homem do campo o progresso técnico, a extensão rural surge no início do século XX nos Estados Unidos, sob a ótica da corrente teórica neoclássica, para a qual o progresso técnico era visto como o único caminho para promover o desenvolvimento e o processo de modernização da sociedade. Na mesma lógica, instituiu-se no Brasil em 1948 o serviço de extensão rural. Desde a sua origem, tem sido um serviço predominantemente público, passando por crises, reorientações teóricas e institucionais, além de diversos reposicionamentos políticos (Estevão et al, 2010).

A Ater no Brasil sempre esteve atrelada aos objetivos da modernização da agricultura, filiando-se às políticas públicas de desenvolvimento agrícola. Uma mudança importante pôde ser observada nos anos 1990, momento em que as consequências negativas do apoio estatal à modernização tornavam-se evidentes. Naquele momento há uma importante inflexão, fazendo com que a Ater pública busque aproximação aos agricultores familiares mais pobres. Embora, é importante ressaltar, tenha permanecido o objetivo essencial de origem: a promoção da modernização dos sistemas produtivos (Dias, 2007). Os anos 2000 testemunharam a continuação dessa aproximação, mas cada vez mais sob o prisma do enfoque do combate à pobreza e inclusão social. Estas referências foram coerentes com as mudanças pelas quais passaram as políticas públicas direcionadas à agricultura familiar, aproximando-se da noção de desenvolvimento rural (Delgado, 2010).

Neste contexto de mudanças, além de difundir inovações tecnológicas, fomentar os processos de organização social e produtiva, prestar assistência técnica, a Ater é vislumbrada como ação profissional necessária para gerar confiança entre os partícipes dos processos para que se sintam seguros a arriscar e ensaiar novas formas de produzir ou de se organizar a partir do processo de transferência de tecnologia. Entende-se aqui o conceito de transferência de tecnologia sendo

[...] um componente do processo de inovação, no qual diferentes estratégias de comunicação e interação são utilizadas por grupos de atores com o objetivo de dinamizar arranjos produtivos, mercadológicos e institucionais, por meio da difusão de soluções tecnológicas (Embrapa, 2014, p.7).

Para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), órgão governamental criado em 1999 que coordenava este setor por meio de instrumentos de políticas agrícolas, o principal objetivo da prestação dos serviços de Ater pautava-se em proporcionar geração de renda e, ao mesmo tempo, qualidade de vida às famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismos de acesso aos recursos produtivos e tecnológicos e serviços de forma sustentável. Complementa este rol de atribuições a demanda para que a Ater também assessorasse os agricultores familiares e suas organizações a se posicionarem de modo favorável nos processos de comercialização de seus produtos (Duarte y Dias, 2012).

É notório que a definição conceitual e os objetivos da extensão rural ainda não são consenso entre os extensionistas, gestores públicos, pesquisadores e estudiosos da área. Há uma tensão entre as concepções do passado (difusão de tecnologias) e as propostas de atualização da ação extensionista como suporte as

políticas públicas de desenvolvimento rural. De forma genérica e sucinta, conforme explana Caporal (1998), a literatura conceitua a assistência técnica atinente ao trabalho de orientação aos agricultores de modo mais pontual, enquanto a extensão rural, do modo como passou a ser definida pela Pnater, é um processo educativo permanente e continuado, apoiado na perspectiva do desenvolvimento rural nos seus diversos aspectos.

A referida Lei define a Ater como um “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural”, referido à “promoção” de uma extensa gama de atividades: “processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários”, incluindo neste rol as “atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (Brasil, 2010).

As inovações conceituais recentes podem ser resumidas nas críticas ao difusionismo, na incorporação da perspectiva educativa da ação extensionista – para a qual a abordagem dialógica, sistematizada por Paulo Freire, teve marcante influência – e na definição do público da agricultura familiar beneficiário das ações.

Com a incorporação desses temas e público, a Ater torna-se cada vez mais polissêmica. Como apontou Callou (2006), este processo

[...] deu margem a que muitos profissionais, dentro e fora das ciências agrárias, se arvorassem a impor temas pertinentes à extensão rural, ou mesmo excluí-la do seu papel fundamental nos processos de desenvolvimento do campo (Callou, 2006, p. 2).

A Pnater traz uma proposta inovadora no seu conjunto de ações quando sugere a intervenção extensionista sobre novas bases ecológicas e participativas, pautada na sustentabilidade e opondo-se à prática histórica da extensão rural de unilateralidade, na qual o agricultor era visto como depositário de pacotes tecnológicos.

Desse modo, exige dos extensionistas uma nova postura, um novo tipo de atuação direcionada à ação educativa, democrática e participativa “para ações de transferência de tecnologia, intercâmbio e construção coletiva do conhecimento, considerando a diversidade e heterogeneidade da agricultura brasileira e o papel da inovação nas estratégias de desenvolvimento” (Embrapa, 2014, p.33). Na definição desse novo perfil profissional, é preciso buscar a produção do conhecimento junto às comunidades, deve-se incluir uma discussão profunda e crítica sobre os pressupostos epistemológicos e filosóficos e as implicações ideológicas e políticas do trabalho científico, como asseveram Estevão et al (2010), com base em autores críticos que advieram no campo da extensão rural para o desenvolvimento, tais como: Paulo Freire, Luiz Ramiro Beltrán e Juan Díaz Bordenave. Para Muniz (2003, p.6), o novo profissional demandado é

[...] resultado da evolução da pesquisa tecnológica e do seu realinhamento teórico, que pode, tanto quanto propiciou à extensão rural a sua reorientação, permitir a organização da pesquisa agrícola tradicional em bases mais sólidas. Se esta cerceou a extensão rural por se fundamentar em pressupostos falaciosos, ao alterar esses pressupostos pelas novas premissas do desenvolvimento, o novo profissional é definido pelos novos componentes da área problema em que ela se insere. O importante é que a extensão rural não se restrinja aos pressupostos tradicionais da tecnologia, que irá permitir o progresso da extensão rural como área problema de pesquisas compartilhadas. O fundamental é a definição da extensão rural pela formação do profissional e da instituição que conhece e não pela tecnologia que transfere.

Corroborando nesta discussão, Coelho (2005) afirma que diante dos problemas diagnosticados na área ambiental e social decorrentes da modernização, discute-se uma proposta de extensão rural voltada aos princípios da pedagogia freiriana, ou seja, de caráter mais educativo e transformador, que preconize a construção partilhada do conhecimento.

Para tanto, novas competências técnicas, cognitivas e políticas são exigidas aos profissionais das ciências agrárias e áreas correlatas, visando o aporte de soluções para o enfrentamento desses problemas éticos e socioambientais. Callou et al (2008, p. 87) advertem que, a partir da reconfiguração do contexto rural no qual velhas questões se somam às novas, há uma exigência de que “os profissionais que se debruçam sobre o mundo rural [possam fornecer-lhe] respostas urgentes – e ainda mais complexas – que são geradas a partir das chamadas crises contemporâneas”. Desta forma, este novo extensionistas/mediador é incentivado e desafiado a ter um novo perfil e papel no espaço rural. Isto é, ser simultaneamente agente de ensino, pesquisa

e extensão e não mais apenas divulgador/disseminador de tecnologias modernas. No entanto, os mesmos autores identificam a desarticulação entre ensino, pesquisa e extensão no conjunto das ações interligadas à extensão rural no âmbito das universidades brasileiras, o que pode decorrer em gargalos na formação deste profissional.

Neste contexto, mesmo propondo ser inovadora e atender aos conceitos de sustentabilidade e às necessidades de seus públicos prioritários, algumas críticas têm sido apontadas à atual política de Ater, principalmente em relação ao alcance das mudanças teóricas e institucionais propostas.

O que se tem observado é que as normas, regras e formas institucionais e de poder não estão sendo alteradas, pelo menos na maioria dos casos. Por conseguinte, mesmo quando se observa uma mudança no “discurso oficial”, essa mudança não se materializa na prática da gestão, nem na ação de Ater junto aos agricultores (Caporal y Ramos, 2006).

Os limites identificados estão relacionados, em parte, à formação dos extensionistas, que continua a enfatizar a atribuição técnica limitada pela concepção dominante de desenvolvimento agrícola. O que propõe a política é um tipo de ação extensionista que requer conhecimentos e habilidades referidas aos papéis de educador, mediador e animador de processos de desenvolvimento. A pesquisa apresentada em MDA/FAO (2003) sobre o perfil das instituições de Ater, concluiu que a maior parte delas estaria preparada apenas para desenvolver trabalhos na área de técnicas agrícolas, sendo necessário ainda contemplar a diversidade de processos e atividades inseridas no espaço rural. Este profissional necessita modificações em sua estrutura e métodos de trabalho para além do foco na assistência técnica. Corroborando com este diagnóstico, Verdejo (2006) afirma ser necessário que a práxis extensionista seja pautada por metodologias que garantam a participação dos beneficiários de políticas públicas no campo, contemplando todas as facetas do processo de desenvolvimento rural.

Além disso, a instituição de Ater deverá prever instrumentos de avaliação que possam acompanhar processos e apontar redirecionamentos quando necessário. Para Caporal y Ramos (2006) é necessário determinar indicadores de impactos e processos para cada tema trabalhado nas ações de capacitação e intervenção extensionista, fugindo dos indicadores tradicionais, que se preocupavam em apenas quantificar as atividades realizadas pelos agricultores.

Neste contexto, verifica-se que a extensão rural brasileira vem passando por uma redefinição em sua trajetória histórica e também em termos de geração de conhecimento, tanto em âmbito teórico-metodológico quanto em questões atinentes às políticas públicas, o que remete a necessidade de extensionistas e instituições de Ater estarem conectados com as demandas, exigências e interesses dos públicos atendidos no meio rural.

## POLÍTICAS E OS PROCESSOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL E SUA RELAÇÃO COM A TEMÁTICA DA INCLUSÃO PRODUTIVA

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural foi a principal política pública citada pelos extensionistas rurais, como a política que mais promove a inclusão produtiva de agricultores familiares, ao considerarem que são corresponsáveis diretos para atingir as finalidades desta política através de seus trabalhos de intervenção no campo. Por inclusão produtiva entende-se que é um “processo que articula todos os elos da cadeia produtiva, sobretudo ao colocar em evidência a integração do agricultor a dinâmica de mercado, a partir do acesso as políticas públicas de desenvolvimento rural” (Sousa, 2019, p.210).

Dessa forma, a relação da Pnater com as ações de inclusão produtiva pode ser melhor entendida ao ser analisado, principalmente, o artigo 4º, parágrafo V, da legislação (Lei nº 12.188/2010) que menciona entre seus objetivos: “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” (Brasil, 2010, p.2), apesar de que não se nota a menção explícita ao termo inclusão produtiva.

A Pnater passa a ser referência no serviço de Ater voltada para uma educação não formal no meio rural, de caráter continuado, com o foco na promoção de uma extensa gama de atividades, nas quais citam-se os processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, incluindo neste rol as atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Brasil, 2010). As inovações conceituais presentes na Pnater podem ser resumidas nas críticas ao difusionismo, na incorporação da perspectiva educativa da ação extensionista – para a qual a abordagem dialógica, sistematizada por Paulo Freire, teve marcante influência – e na definição do público da agricultura familiar beneficiário das ações. Com a incorporação de novos temas e públicos, a Ater tornou-se cada vez mais polissêmica. Para Callou (2006, p.2), este processo “deu margem a que muitos profissionais, dentro e fora das ciências agrárias, se arvorassem a impor temas pertinentes à extensão rural, ou mesmo excluí-la do seu papel fundamental nos processos de desenvolvimento do campo”. Com isso, a Pnater traz uma proposta inovadora no seu conjunto de ações quando sugere a intervenção extensionista sobre novas bases ecológicas e participativas, pautada na sustentabilidade e opondo-se à prática histórica da extensão rural de unilateralidade, na qual o agricultor era visto como depositário de pacotes tecnológicos.

De acordo com os mediadores entrevistados nesta pesquisa, a Pnater é considerada uma política que potencializa as demais políticas de desenvolvimento rural como é retratada nas narrativas por alguns mediadores: “Basicamente, a política pública de extensão rural tem a base para o meio rural e ela também dinamiza outras políticas, tipo Programa de Aquisição de Alimentos, Compra Direta e a política de crédito rural” (Extensionista, 19). Muitas das vezes, essa relação está associada à transferência de conhecimentos e de tecnologias por meio de profissionais do serviço de assistência técnica que buscam traduzir simultaneamente diferentes políticas públicas, principalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), aos agricultores familiares para a promoção do desenvolvimento rural de determinada região.

Mas, por ora, verifica-se nas falas dos mediadores, principalmente dos próprios extensionistas, que o serviço de extensão rural pública está com algumas dificuldades estruturais, o que pode limitar sua atuação. Mesmo com os primeiros incentivos da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), criada em 2014, não se identificou resultados satisfatórios e mensuráveis para alavancar o desenvolvimento das empresas de Ater. Embora a Pnater seja uma política pública garantida pela Constituição Federal, alguns extensionistas ponderam que estão andando sozinhos em suas respectivas instituições, sem o apoio devido do governo federal. Uma das críticas está atrelada ao fato de que

[...] é uma atribuição não só da União, não só do Estado. Eu acho que nesse momento a gente fica que meio trabalhando, planejando sozinho, o Governo Federal respondendo sozinho e a gente com pouco recurso ou com recurso quase nenhum para extensão que fica correndo atrás do que está colocado, mas sem debater o que é prioridade para cada estado. Então, eu entendo que um Conselho, alguma coisa entre Estados, Municípios e União certamente encontraria um caminho mais econômico e mais eficiente para construção e readequação dessas políticas (Extensionista, 11).

No mesmo sentido, outro extensionistas entrevistado questiona que o Estado tem pouco ou quase nenhum programa político para as empresas de Ater, não obstante as inúmeras políticas formuladas e lançadas para execução sem que os órgãos de Ater estejam estruturados para tal. Dessa forma, é por isso que o estado do Tocantins “[...] tem um recurso insuficiente para bancar a política, ele trabalha mais na parte funcional, ou seja, ele banca uma extensão rural funcionando, mas fica à mercê das políticas do Governo Federal” (Extensionista, 12).

Por sua vez, há quem acredita que falta um Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural que concentre ações continuadas e específicas a realidade da região no âmbito da pesquisa e da extensão em virtude também das alterações que estão acarretando no âmbito dos ministérios (que regem ações para os públicos da agricultura familiar). Para isso, deveria

[...] juntar tudo o que o Estado está fazendo e alinhar isso, porque, às vezes, ela é muito pulverizada e cada um faz um pouco de tudo, assim como acontece com a União também, tem Ministério trabalhando com agricultura familiar de um jeito, outro, de

outro modo. Acho que tem que organizar isso tudo. O Estado é um reflexo do que está acontecendo no país (Extensionista, 11).

Segura, Rodrigues y Castrillón (2016) recomendam também que o governo do Tocantins crie seu próprio Programa de Ater, além de continuar financiando e apoiando em todos os sentidos o desenvolvimento da agricultura familiar. Essas sugestões partem do princípio que quem acessou a política de crédito e extensão rural melhorou a renda familiar e, por conseguinte, a qualidade de vida, decorrente dos impactos positivos na unidade de produção.

Há demonstrações que a política de Ater (e de certa forma também as demais políticas direcionadas para a agricultura familiar) é construída e executada sob a perspectiva top-down que nem sempre são levadas em consideração as peculiaridades de seus beneficiários e tampouco a participação deles no processo de formulação da política. Conforme explanam Sousa et al. (2018), essa situação abre um novo contexto para pensar estratégias de inclusão “de baixo para cima”, sem o suporte, mas também sem os constrangimentos e direcionamentos que o referencial da política pública impõe.

Uma mediadora demonstra em seus argumentos que ultimamente as entidades de extensão rural estão mais acessíveis aos agricultores. Isso tem sido muito importante para que os mesmos possam acessar as políticas implementadas, já que o órgão oficial de Ater no Tocantins está presente na maioria dos municípios.

É importante ressaltar também a dependência que os agricultores em geral possuem em relação aos extensionistas. Em um relato de experiência citado nesta pesquisa de campo revelou que os agricultores que recebiam apoio de extensionistas para comercializarem na feira local de Esperantina/TO estavam obtendo resultados satisfatórios, mas quando acabou essa assessoria, alguns feirantes pararam de comercializar, o que ocasionou, concomitantemente, na perda de expressividade da feira. Isto reflete a dependência que os agricultores familiares têm das instituições que os assessoram, principalmente àquelas provenientes do serviço de extensão rural que estão mais próximas a eles. Por isso, a necessidade de ampliar redes de mediadores, para além dos atores que atuam nas empresas de Ater.

Nas narrativas exploradas desta pesquisa, depreende-se que o referencial predominante da Pnater está ancorado na perspectiva de difusão de tecnologias. Um ponto fundamental abordado pelos agentes extensionistas, que pode explicar este referencial, é que está sendo colocado em prática mais os aspectos da assistência técnica do que propriamente da extensão rural. Os mediadores salientam que esses dois termos possuem significados distintos como, por exemplo, na “assistência técnica eu estou sempre dando alguma coisa, o básico né, enquanto na extensão rural eu vou na propriedade, trabalho de forma que aquela pessoa fique autônoma, cada vez precise menos de mim” (Extensionista, 38). Mas, essa mesma extensionista, relata que a maioria dos profissionais de Ater que trabalham com esse serviço no estado, o foco está mais voltado a execução da assistência técnica. Por sua vez, um gestor também exprime a ideia de que assistência técnica e extensão rural são conceitos diferentes, porém, complementares. Considera, então, que o serviço de assistência técnica está voltado para o processo mais produtivo e tecnológico, enquanto o de extensão rural é balizado por um processo mais educativo e social. Indo neste encontro, de forma genérica e sucinta, conforme explana Caporal (1998), a literatura conceitua a assistência técnica atinente ao trabalho de orientação aos agricultores de modo mais pontual, enquanto a extensão rural, do modo como passou a ser definida pela Pnater, é um processo educativo permanente e continuado, apoiado na perspectiva do desenvolvimento rural nos seus diversos aspectos.

De acordo com a realidade da extensão rural pública, os mediadores questionam à falta de incentivos que estão passando, o que inviabiliza maior envolvimento junto aos agricultores familiares e de seus empreendimentos. De maneira geral, as instituições de Ater buscam “investimentos em equipamentos e tecnologias” (Extensionista, 19). Dado o empecilho em que se encontram, o que sobra para os mesmos são os pacotes tecnológicos prontos para serem transferidos, como bem pontuado por alguns mediadores nas narrativas abaixo.

Ainda falta apoio, incentivo para que a gente possa estar mais perto, atendendo o produtor mais de perto. Mesmo com escassez de recursos, nós temos vontade de visitar mais vezes o produtor, de ficar mais próximo dele, de dar mais atenção, de fazer extensão rural e ir ao campo visitar e conversar com o produtor (Extensionista, 35).

Ele [extensionista] tem que tirar dinheiro do bolso para trabalhar, ele não vai ao produtor e ele poderia ir em dois ou três e fazer visitas técnicas, mas eu só tenho meia diária. Então, eu só vou em um produtor e ele poderia passar mais tempo naquele produtor, mas, às vezes, ele recebe uma diária e tem que ir em três produtores, aí faz as três vezes malfeitas. A gente está lutando aí por uma reposição de despesas, que o técnico poderia sair sem essa preocupação e trabalhar realmente para ficar um dia com o produtor, no outro dia ele vai em outro, faz um trabalho completo de assistência técnica e extensão rural (Extensionista, 36).

A ideia difusionista permeada pela Pnater é que, a partir do acesso a ela, os agricultores familiares podem conseguir melhores condições de produção, principalmente ao terem acesso as novas tecnologias, apontou um gestor. Por sua vez, para um extensionista rural, com a Pnater foi possível ampliar a gama de informações e de tecnologias para os agricultores, demonstrando para eles o melhor caminho a ser trilhado na propriedade rural. Outra ilustração de como é recorrente o uso da abordagem difusionista pelos extensionistas, pode ser verificada na narrativa subsequente, ao explicitar como os técnicos recebem os agricultores no escritório e lá mesmo já indicam projeto técnico para suas demandas.

Vai lá no escritório que o técnico vai fazer um projeto para você. O técnico nem vai lá na propriedade, discutir, conhecer - Não, você vai lá que ele vai te dar um pacotinho, prontinho, sabe? Então, acho que, de um lado os gestores, do outro lado, a gente tem a dificuldade dos técnicos de compreenderem o que que é uma construção, outra o que não é o difusionismo (Extensionista, 2).

Uma extensionista frisa que é muito importante o técnico acompanhar o agricultor em suas funções cotidianas na propriedade para poder assessorá-lo na assistência técnica e, até mesmo, na elaboração de projeto do Pronaf ou PAA. Caso não ocorra é a mesma coisa de não ter acontecido a prestação do serviço de Ater. A hipótese argumentada é que

[...] se o técnico passa quatro meses sem ir lá com os agricultores, como é que consegue acompanhar aquele projeto? Porque ele tem que está lá visitando toda semana aquele agricultor, ele não consegue, então ele se distanciou do público que tinha que atender, é que nem o médico no hospital, se o médico tem que fazer a consulta todo dia no plantão dele, se ele passa quatro meses sem ir, quantas pessoas não morreram nesses meses? (Extensionista, 4).

Por outro lado, também houve apontamentos de que nem sempre os agricultores (principalmente àqueles com mais experiência na atividade agrícola) aceitam adotar as tecnologias transferidas a eles. Cita-se como exemplo

[...] um produtor que já tem uns vinte anos fazendo manejo de produção e aí você chega com a inovação querendo dar uma dica para ele baratear o custo. Para ser mais prática, na questão do peixe, você está criando peixes num viveiro e a gente fala - Você coloca um aerador, pois você vai poder colocar mais peixe por metro ao quadrado que conseguirá otimizar o espaço e, conseqüentemente, o seu custo de produção que pode chegar a redução de até 70%. Então, aí ele tem essa resistência de querer adotar essa medida por, talvez, falta de crédito, ou ter pouco tempo de contato com o técnico, ou mesmo em dificuldades em captar essas inovações (Extensionista, 8).

Nota-se, portanto, a predominância do viés difusionista nas narrativas que se fortalecem ainda mais com a argumentação de que nem todos os discursos dos mediadores apresentaram elementos relacionados à adoção de metodologias participativas, conforme é preconizado em um dos princípios que rege a Pnater, a saber: “adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública” (Brasil, 2010, p.1). Isto posto, Milagres et al. (2018) criticam a forma pelas quais os métodos participativos estão sendo exaltados pelas instituições públicas de Ater, ao verificarem que o discurso nem sempre se conecta com as práticas dos mediadores e que, às vezes, volta-se para o sentido contrário, qual seja, de reforçar os modelos de dominação

repulsados pelo conhecimento técnico-científico e amplamente difundidos pela tradicional extensão rural brasileira.

## CONCLUSÃO

Ao ser analisada a Pnater na opinião de mediadores sociais que atuam com os públicos da agricultura familiar no contexto do estado do Tocantins, constatou-se que tal política é uma das principais que pode corroborar para a inclusão produtiva de agricultores familiares em mercados, destaque feito pelos gestores, representantes dos movimentos sociais e extensionistas rurais. Neste último grupo são os responsáveis diretos para atingir as finalidades desta política através de seus trabalhos de intervenção sociotécnica no campo.

A relação da Pnater com as ações de inclusão produtiva pode ser encontrada indiretamente em sua legislação, embora não se note a menção explícita do termo. Isto quer dizer, conforme expressa a abordagem cognitiva de políticas públicas, que as ideias e as práticas dos mediadores nem sempre coincide com o referencial orientador da Pnater, o que pode acentuar as desconexões entre as intenções das políticas de inclusão e seus efeitos.

Outra constatação é que o referencial predominante da Pnater está ancorado numa perspectiva de difusão de tecnologias, explicado pelo fato de que, na percepção dos mediadores, suas práticas intervencionistas estarem pautadas mais em aspectos da assistência técnica do que propriamente da extensão rural.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao financiamento obtido pelo edital do Cnpq/Sescoop nº 07/2018.

## REFERÊNCIAS

- Alves, E. (2001). *Agricultura familiar prioridade da Embrapa*. Brasília: Embrapa.
- Brasil. (2010). *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. 2010.
- Buainain, A. M. *et al.* (2013). Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, 22(2), 105-121.
- Callou, A. B. F. (2006). Extensão rural: polisemia e resistência. *44º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, Fortaleza. Anais [...] Fortaleza: SOBER.
- Callou, A. B. F. *et al.* (2008). O estado da arte do ensino da extensão rural no Brasil. *Extensão Rural*, Santa Maria, 15(16), 84-115.
- Caporal, F. R. (1998). *La extesión agrária del sector publico ante los desafios del desarrollo sostenible: El Caso de Rio Grande do Sul, Brasil*. (Tesis Doctoral) – Curso de Pós-Graduação em Agroecología, Campesinado e Historia. Instituto de Sociologia y Estudios Campesinos. Universidade de Córdoba, España.
- Caporal, F. R. y Ramos, L. F. (2006). Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. In: Monteiro, D. y Monteiro, M. (org.). *Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural*. Belém: UFPA.
- Coelho, F. M. G. (2005). *A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos*. Viçosa: Ed. UFV.
- Delgado, N. G. (2010). Sociedade civil, Estado e protagonismo institucional no desenvolvimento territorial: avanços e obstáculos no caso do território rural da Borborema/PB. *Raízes (UFPB)*, João Pessoa, 28/29, 41-51.

- Dias, M. M. (2007). As mudanças de direcionamento da Pnater (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural) em face do difusionismo. *Oikos*, Viçosa, 18, 11-21.
- Duarte, D. N. y Dias, M. M. (2012). Rede de comercialização, políticas públicas e mudanças na ação extensionista: o caso de Iconha-ES. *Revista Extensão Rural*, 19, 105-136.
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa. (2014). *Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira*. Brasília/DF: Embrapa.
- Estevão, P. et al. (2010). Extensão Rural e sua trajetória histórica. In: *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*, Porto de Galinhas. *Anais [...]* Porto de Galinhas: Alasru.
- França, D. M. C. (2016). *Políticas públicas de educação para a população do campo: uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva*. Tese (Doutorado em Educação) – Curso de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Grisa, C. (2012). *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil*, produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais - Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Ibge. (2017). *Censo Agropecuário 2017*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <https://bit.ly/34kjLbb>. Acesso em: 26 out. 2021.
- Lepri, M. C. (2005). A sociologia rural e seus duplos sentidos. In: Brumer, A. y Piñeiro, D. (orgs) *Agricultura latino-americana: Novos arranjos e velhas questões*. Porto Alegre: UFRGS.
- Lukic, M. R. y Tomazini, C. (2013). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá.
- Milagres, C. S. F., Pizzio, A., Sousa, D. N., Rodrigues, W. y Cançado, A. C. (2018). A Pnater como mecanismo de justiça social para a agricultura familiar. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, 35, 453-470.
- Muniz, J. N. (2003). Extensão Rural: A área problema vs o problema de conhecer. In: *41º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*, Juiz de Fora. *Anais [...]* Juiz de Fora: UFJF.
- Petarly, R. R. et al. (2016). As possibilidades e desafios do Território Rural do Médio Araguaia para a inclusão produtiva. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Contestado, 6(3), 62-82.
- Picolotto, E. L. (2014). Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, 52, 63-84.
- Segura, E. A. A., Rodrigues, W. y Castrillon, C. A. R. (2016). Impacto de las políticas agrícolas de comercialización en la agricultura familiar de la región Sur del estado de Tocantins. *Redes*, Santa Cruz do Sul, 21, 97-120.
- Sousa, D. N. et al. (2018). Inovação e inclusão produtiva na agricultura familiar do Tocantins. *Revista Grifos*, Chapecó, 27 (45), 204-224.
- Sousa, D. N. (2019). *Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Surel, Y. (2000). L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue française de science politique*, Paris, 50: 2, 235-254.
- Verdejo, M. E. (2006). *Diagnóstico rural participativo: guia prático DRP*. Brasília: MDA/Secretaria da Agricultura Familiar.