

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL  
CONTEMPORÂNEO: AVANÇOS E DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DO  
DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL NOS ESTADOS DE MINAS  
GERAIS E MATO GROSSO**

**AGRICULTURAL EXTENSION PUBLIC POLICIES IN CONTEMPORARY  
BRAZIL: ADVANCES AND CHALLENGES TO THE CONSTRUCTION OF  
SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT IN THE STATES OF MINAS GERAIS  
AND MATO GROSSO**

**José Roberto Rambo**, Programa de Pós-Graduação em Agronomia – FEIS-UNESP – Câmpus de Ilha Solteira (SP) e Professor Assistente do Curso de Agronomia – UNEMAT – *Campus* de Tangará da Serra (MT), [jr.rambo@unemat.br](mailto:jr.rambo@unemat.br); **Raphael Fernando Diniz**, Programa de Pós-Graduação em Geografia – FCT-UNESP – Câmpus de Presidente Prudente (SP) – Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, [rfdiniz87@gmail.com](mailto:rfdiniz87@gmail.com); **Antonio Nivaldo Hespanhol**, Professor Assistente Doutor da UNESP, Câmpus de Presidente Prudente (SP) e Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq, [nivaldo@fct.unesp.br](mailto:nivaldo@fct.unesp.br); **Antonio Lázaro Sant’Ana**, Professor Adjunto da UNESP, Câmpus de Ilha Solteira (SP), [lazaro@agr.feis.unesp.br](mailto:lazaro@agr.feis.unesp.br).

**Grupo de Pesquisa: EXTENSÃO RURAL**

**Resumo**

Este artigo tem o propósito de analisar os avanços e desafios enfrentados pelas agências de extensão rural dos estados de Minas Gerais e Mato Grosso para a construção do *desenvolvimento rural sustentável* em seus respectivos espaços rurais após a instituição da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), em 2004. A partir desse trabalho, concluímos que a PNATER propõe relevantes mudanças na extensão rural, orientando os profissionais da área a atuar com base em princípios mais democráticos e sustentáveis. No entanto, a operacionalização destes princípios tem encontrado fortes barreiras impostas por diferentes agentes sociais, sobretudo nos programas que supostamente visam o desenvolvimento rural, mas que são implementados sob um viés essencialmente produtivista e setorial. Deste modo, percebe-se que os objetivos de transformar a extensão rural no Brasil e, por conseguinte, promover um modelo de desenvolvimento incluyente e sustentável estão longe de serem alcançados apenas através das boas intenções presentes na PNATER, necessitando ocorrer conjuntamente mudanças nos órgãos de extensão, na grade curricular dos cursos de ciências agrárias, nas secretarias de agricultura, nos institutos de pesquisa agrônômica e em outras instituições encarregadas de construir, em interação, processos de desenvolvimento rural.

**Palavras-chave:** PNATER; Extensionismo; EMATER-MG; EMPAER-MT

### **Abstract**

*This article aims to analyze the advances and challenges faced by the agricultural extension agencies of the states of Minas Gerais and Mato Grosso for the construction of sustainable rural development in their respective rural areas after the establishment of the National Policy for Technical Assistance and Agricultural Extension (PNATER) in 2004. Based on this work, we concluded that PNATER proposes significant changes in agricultural extension, guiding professionals to operate based on more democratic and sustainable principles. Implementation of these principles, however, has found strong barriers imposed by different social actors, in particular in programs allegedly aimed at rural development, but implemented with an essentially productivist and sector-based bias. One can thus note that the goals of transforming agricultural extension in Brazil and therefore promote a model of inclusive and sustainable development are far from being achieved only through the good intentions present in PNATER, requiring also changes in extension agencies, the curriculum of agricultural science courses, agriculture departments, agricultural research institutes, and other institutions that seek to build, in conjunction, rural development processes.*

**Key words:** PNATER; Extensionism; EMATER-MG; EMPAER-MT

## **1. Introdução**

Ao longo da segunda metade do século XX o projeto de reestruturação da economia brasileira foi formulado sob forte influência dos países centrais do capitalismo mundial, sendo implementado a partir da importação de um modelo de modernidade orientado pela industrialização e urbanização de sua sociedade. Neste período, a via de desenvolvimento proposta/imposta aos países emergentes considerava que, para se tornarem “ricos” ou “avançados”, era necessário seguir o mesmo caminho trilhado pelas principais potências ocidentais, permitindo-lhes alcançar semelhantes êxitos econômicos e sociais obtidos por suas sociedades (ALMEIDA, 1998; ARBIX & ZILBOVICIUS, 2001; FURTADO, 2001).

Em um contexto político-econômico no qual o *desenvolvimento* era considerado sinônimo de *crescimento econômico* e *industrialização* (FURTADO, 2001; FAVARETO, 2006; HESPANHOL, 2007), o Estado brasileiro recorreu a uma série de ações visando criar condições favoráveis à sua inserção no mercado capitalista globalizado, com destaque para a implantação de uma política agrícola que buscava transformar a base técnica de sua agricultura, considerada àquela época um entrave ao macroprojeto de modernização da economia industrial do país (GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO DA SILVA, 2003).

Neste contexto, entre as décadas de 1960-1980 os governos militares estabeleceram, pela primeira vez na história do país, uma política agrícola global visando estreitar as relações entre a agricultura e a indústria, aumentar os índices de produtividade no campo, diversificar a produção de *commodities* e, sobretudo, reduzir os déficits da balança comercial brasileira (GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO DA SILVA, 2003).

Através da difusão de um pacote tecnológico constituído de fertilizantes sintéticos, agrotóxicos, maquinários modernos e sementes geneticamente modificadas, a ciência e a técnica remodelavam o campo nas principais regiões do país, modificando a organização do

território, criando novas fronteiras agrícolas e imprimindo uma nova dinâmica temporal às atividades rurais, cada vez mais calcadas em objetivos pragmáticos e obedientes a uma ordem externa aos espaços de produção (SANTOS, 2008[1996]). Com efeito, novas relações sociais entre os habitantes do campo e da cidade foram criadas, possibilitando um maior intercâmbio de mercadorias, pessoas, conhecimentos e culturas entre o rural e o urbano. O campo, desse modo, se tornava cada vez mais *tecnicizado*, *racionalizado* e *globalizado*. Como destaca Santos (2008 [1996])

Com a globalização, a especialização agrícola baseada na ciência e na técnica inclui o campo modernizado em uma lógica competitiva que acelera a entrada da racionalidade em todos os aspectos da atividade produtiva, desde a reorganização do território aos modelos de intercâmbio e invade até mesmo as relações interpessoais (SANTOS, 2008[1996], 304).

No início deste processo de modernização havia certa resistência por parte dos agricultores à adoção de inovações tecnológicas em suas atividades produtivas, pois muitas vezes as mudanças implicavam em gastos elevados e incertezas quanto ao retorno dos investimentos (GONÇALVES NETO, 1997). Para romper as barreiras culturais impostas pelos agricultores, foram criados órgãos de assistência técnica e financeira que tinham por finalidade atuar como interlocutores entre os centros de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e os produtores rurais, buscando orientá-los, ou melhor, induzi-los ao uso das técnicas veiculadas pelo pacote tecnológico da revolução verde.

Neste sentido, no fim da década de 1940, parcerias firmadas entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos resultaram na criação da Associação de Crédito e Assistência Rural – ACAR – no estado de Minas Gerais, que se tornaria um dos principais polos de irradiação do modelo e doutrina do extensionismo norte-americano no país<sup>1</sup> (CAPORAL, 1991). A ACAR tinha como finalidade principal prestar serviços de extensão rural e elaborar projetos para acesso dos agricultores ao crédito subsidiado pelo Estado brasileiro, principal instrumento de política agrícola que fomentou a modernização do campo no país (HESPANHOL, 2007).

Com a difusão da ACAR em vários estados da federação na década de 1950, o governo brasileiro em conjunto com a Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Socioeconômico (AIA) e com o Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos (ETA) criou a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR, órgão que passou a congrega todas as ACARs do país sob um modelo vertical e centralizado de orientação (CAPORAL, 1991). Por meio destes órgãos, o Estado criava novas *verticalidades*<sup>2</sup> que serviam como vetores de uma racionalidade despótica e pragmática a serviço das empresas multinacionais de produção de fertilizantes químicos, agrotóxicos, máquinas e implementos agrícolas, atendendo aos interesses da burguesia agrícola e industrial

<sup>1</sup> É oportuno observar que a criação da extensão rural no Brasil e em outros países da América Latina e Ásia ocorre durante o contexto geopolítico da Guerra Fria, quando a relação dialética de dependência/dominação exercida pelos norte-americanos nestes continentes se intensifica, seja através de cooperações políticas, ajuda financeira ou intervenções militares, fortalecendo a Revolução Verde contra a ameaça da Revolução Vermelha. Sobre estes assuntos, ver: Caporal (1991); Porto-Gonçalves (2004).

<sup>2</sup> “As verticalidades são vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado” (SANTOS, 2008[1996], p. 286).

e das oligarquias. Os extensionistas, neste contexto, atuavam como difusores das técnicas e conhecimentos hegemônicos, com o emprego de práticas autoritárias, verticais e *antidialógicas* que norteavam pela “indução” de mudanças no modo de produzir das atividades agropecuárias, visando catalisar o desenvolvimento das relações capitalistas de produção e trabalho no campo (FONSECA, 1985; CAPORAL, 1991).

Ao longo de três décadas, a política de modernização da base técnica da agricultura brasileira propiciou mudanças significativas expressas no aumento da produtividade da terra e do trabalho, na ocupação de terras até então consideradas como “impróprias” para o cultivo, na diversificação da balança comercial brasileira, na intensificação das relações entre a agricultura e as indústrias que produzem máquinas e insumos e, principalmente com aquelas que utilizam as matérias-primas provenientes do campo (GONÇALVES NETO, 1997; GRAZIANO DA SILVA, 2003; HESPANHOL, 2007).

No entanto, este processo não ocorreu de forma homogênea no espaço brasileiro, mas causou fortes impactos socioambientais tanto no campo quanto nas cidades. De acordo com Gonçalves Neto (1997), a política modernizadora se caracterizou por ser extremamente discriminatória, privilegiando apenas uma pequena parcela dos produtores rurais (sobretudo os grandes), as culturas de exportação (*commodities*) e os estados mais ricos, sem alterar a estrutura agrária do país, sendo mantido o elevado nível de concentração da propriedade da terra. No âmbito socioambiental, o pacote tecnológico da Revolução Verde provocou a contaminação dos recursos hídricos, solos, ar, trabalhadores e alimentos pelo uso indiscriminado de agrotóxicos e fertilizantes sintéticos e reduziu a (agro)biodiversidade dos ecossistemas brasileiros e das culturas agrícolas através do sistema de monoculturas cultivadas com organismos geneticamente modificados (OGMs).

No decorrer desse processo, os órgãos extensionistas passaram a ser amplamente criticados, interna e externamente, por exercerem uma atividade que servia de suporte a reprodução das relações de produção capitalistas no campo, difundindo tecnologias muitas vezes inapropriadas às características ambientais e socioculturais do espaço rural brasileiro, ignorando os saberes acumulados pelos agricultores (considerados apenas “objeto” do processo) e, sobretudo, através de uma relação vertical de difusão do conhecimento e da técnica. Como apontado por Paulo Freire no fim da década de 1960, era o modelo da “educação bancária” que predominava nestes órgãos (FREIRE, 1983[1969]), pelo qual o extensionista “depositava” nos agricultores um pacote de conhecimentos que impedia-lhes de pensar e, por conseguinte, questionar.

No entanto, a partir da década de 1980 o paradigma desenvolvimentista vigente no país passou a ser amplamente questionado, pois os resultados produzidos no campo e nas cidades se mostraram tão perversos quanto trágicos. Neste período, emergiram outras formas de se pensar o *desenvolvimento*, buscando orientá-lo por um caminho mais humano, incluyente e sustentável. Para Sachs (2008), o *desenvolvimento* só é possível se obedecer ao duplo imperativo ético da solidariedade sincrônica com a geração presente e solidariedade diacrônica com as gerações futuras, conciliando crescimento econômico com redução das desigualdades sociais e melhoria da qualidade ambiental. Sen (2000), por sua parte, argumenta que para se alcançar o *desenvolvimento* é necessário remover as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência

excessiva de Estados repressivos. Rompe-se, desse modo, com um paradigma de pensamento que considerava o *desenvolvimento* sinônimo de *modernização*, *industrialização* e *crescimento econômico*, e que passa a se orientar pelo resgate de sua noção original: enquanto processo de busca pelo bem-estar humano (ARBIX & ZILBOVICIUS, 2001).

Em meio a este contexto de crise do paradigma desenvolvimentista do Estado brasileiro e de mudanças na concepção do conceito de *desenvolvimento*, os órgãos de extensão rural passaram a vivenciar um processo de “repensar” a prática extensionista, buscando se orientar por um trabalho mais democrático, dialógico e comprometido com os sujeitos que ficaram à margem do processo de modernização conservadora do país. Buscava-se, ademais, uma maior aproximação entre o saber científico e o saber popular, considerando a educação como um meio essencial ao desenvolvimento, por desempenhar um papel relevante para o despertar a cultura, a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, a autonomia, a autoconfiança e a auto-estima (SACHS, 2008).

O movimento de “repensar” a extensão rural, realizada ao longo das décadas de 1980 e 1990, num processo dialético de avanços e retrocessos, exerceu forte influência sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) lançada no ano de 2004. Com a implementação da referida política o governo federal buscou mudar radicalmente o extensionismo com a finalidade de promover o *desenvolvimento rural sustentável* no campo brasileiro, com enfoque nos sujeitos sociais excluídos pela modernização conservadora do século XX notadamente os agricultores familiares, quilombolas, indígenas, assentados e outros.

## **2. A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER: novos rumos para o extensionismo no contexto do desenvolvimento rural sustentável**

Como procuramos demonstrar ao longo da seção anterior, a extensão rural desempenhou papel relevante para a consolidação do projeto de modernização agrícola no Brasil, exercendo um trabalho que esteve em consonância com os princípios do paradigma desenvolvimentista da época.

Após a crise deste modelo de desenvolvimento, a prática extensionista vivenciou um constante processo de reformulação em suas bases teóricas, filosóficas e metodológicas, buscando se adequar à nova conjuntura político-econômica e socioambiental do fim do século XX e início do XXI, sob forte influência do discurso do *desenvolvimento sustentável*.

É neste contexto que o Estado brasileiro institui a PNATER, em 2004<sup>3</sup>, elaborada a partir de um processo democrático e participativo de consultas e debates entre órgãos governamentais, movimentos sociais e empresas de assistência técnica e extensão rural, que permitiu a formulação de novos princípios e diretrizes para a construção de um extensionismo mais comprometido com a busca pela sustentabilidade ambiental e com os agricultores que ficaram à margem do processo de modernização conservadora.

---

<sup>3</sup> Embora em 2010 tenha sido editada uma nova Política de Assistência Técnica e Extensão Rural-PNATER para a agricultura familiar e a reforma agrária, na forma da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que também criou o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PRONATER; este artigo discute a perspectiva apontada pela PNATER 2004 que representou um momento de rompimento teórico com as propostas de extensão rural até então predominantes.

Neste caso, é oportuno observar que a PNATER se caracteriza como uma política pública *multicêntrica*, a qual confere protagonismo aos atores não estatais (organizações não-governamentais – ONGs, organizações privadas, associações, organismos multilaterais, etc.) na elaboração e implementação de políticas para se enfrentar um problema de relevância coletiva<sup>4</sup> (SECCHI, 2010). Constata-se, com efeito, uma primeira e significativa diferença em relação às políticas públicas de extensão rural anteriores que foram elaboradas sob o monopólio do Estado e implementadas “de cima para baixo”, sem um processo democrático de consulta e participação de atores sociais não estatais. Conforme apontado no documento elaborado pelo Grupo de Trabalho ATER do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA (BRASIL, 2004, p. 15):

A gestão da Ater pública será compartilhada entre representantes do governo federal, de instituições dos estados, entidades de representação da agricultura familiar e organizações representativas da sociedade civil que atuem na promoção do desenvolvimento rural sustentável, por meio da participação em diferentes colegiados consultivos, que serão instituídos. Deste modo, a execução desta Política Nacional e dos futuros Programas Nacionais de Aters se dará a partir da discussão e encaminhamentos adotados após auscultar estes coletivos em suas respectivas esferas de competência.

Além de inovar nos âmbitos da formulação e implementação da política, a PNATER se orienta por uma mudança radical nos enfoques teóricos, filosóficos e metodológicos que embasam o trabalho extensionista. Propõe, assim, uma ruptura com o extensionismo convencional fundado no paradigma *difusionista-inovador* (vertical e anti-dialógico), estimulando o uso de metodologias participativas que contribuam para o empoderamento dos atores sociais, para o diálogo entre os saberes tradicionais e o conhecimento científico e para a adoção de princípios da agroecologia e de suas bases epistemológicas (CAPORAL, 2006). Orienta-se, com efeito, por uma relação mais *dialética* e *dialógica* entre extensionistas e agricultores, buscando criar e/ou fortalecer *contra-racionalidades*<sup>5</sup> que produzem espaços de *horizontalidades* onde uma lógica interna própria é constituída para atender, principalmente, às necessidades de seus atores sociais.

Objetivando, então, oferecer ao Estado um instrumento de política pública novo e compatível com os ideais do *desenvolvimento sustentável*, a PNATER estabelece e se baseia em cinco princípios fundamentais que visam orientar um novo compromisso dos extensionistas com os agricultores e com os resultados socioeconômicos e socioambientais relacionados e derivados de sua ação. Tais princípios são, resumidamente, indicados a seguir:

---

<sup>4</sup> De acordo com Secchi (2010), na literatura especializada dos estudos sobre políticas públicas existem duas abordagens quanto ao protagonismo na elaboração e execução de uma política pública: a **estatista** ou **estadocêntrica**, que considera tais políticas como exclusividade de atores estatais, e a **multicêntrica** ou **policêntrica**, que admite a articulação entre sociedade e Estado para a solução de problemas públicos.

<sup>5</sup> De acordo com Santos (2008[1996]) estas *contra-racionalidades* se localizam entre os pobres e excluídos, nas atividades marginais e nos espaços menos modernos e mais “opacos”, tornados “irracionais” para usos hegemônicos. Ou seja, contextualizando este conceito ao novo extensionismo proposto pela PNATER, as *contra-racionalidades* estão presentes entre os agricultores camponeses/familiares marginalizados pela modernização conservadora, nas suas atividades tradicionais de cultivos alimentícios para o mercado interno e nos espaços rurais onde a presença do meio técnico-científico-informacional ainda é pouco significativa.

1. Assegurar, com exclusividade aos agricultores marginalizados pela modernização conservadora, o acesso à assistência técnica e extensão rural pública e gratuita, visando o fortalecimento da agricultura familiar;
2. Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ênfase nos processos de desenvolvimento endógeno;
3. Adotar uma abordagem multi e interdisciplinar, através de metodologias participativas e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da agroecologia;
4. Estabelecer uma gestão democrática das decisões, contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades extensionistas;
5. Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando melhorar a qualidade de vida e promover o desenvolvimento rural sustentável.

A partir destes princípios, espera-se romper com as estratégias convencionais, isto é, *difusionistas*, de extensão rural, pautando a ação extensionista em um processo de caráter educativo e transformador, executado por meio de metodologias de investigação-ação participante que permitem aos agricultores construir e sistematizar conhecimentos que os levem a agir conscientemente sobre sua realidade, objetivando, com efeito, alcançar um modelo de desenvolvimento socialmente equitativo e ambientalmente sustentável (CAPORAL, 2006).

Quase uma década após a instituição da PNATER, torna-se necessário e relevante refletir sobre os seus resultados práticos sobre as mudanças no extensionismo e, por conseguinte, na (re)organização do espaço rural brasileiro. Neste sentido, nas seções seguintes refletiremos sobre os avanços conseguidos e os desafios impostos às mudanças na prática extensionista das empresas públicas de extensão rural dos estados de Minas Gerais (EMATER-MG) e Mato Grosso (EMPAER-MT).

As reflexões realizadas se baseiam em resultados de pesquisas acadêmicas sobre a extensão rural nos Estados de Minas Gerais e Mato Grosso e complementadas pela experiência e investigações empreendidas pelos autores ao longo de suas trajetórias acadêmicas.

### **3. O “Novo” Extensionismo da EMATER/MG no Período Pós-PNATER: avanços e Desafios**

O extensionismo em Minas Gerais, pioneiro no Brasil, foi criado em 1948 sob o cognome de “Associação de Crédito e Assistência Rural – ACAR”, fruto de uma parceria entre o governo do estado e a Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Socioeconômico (AIA), visando difundir e orientar os agricultores sobre as novas técnicas da Revolução Verde. Em 1975, a ACAR foi extinta, sendo substituída naquele mesmo ano pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER-MG, que manteve os mesmos propósitos do extensionismo de décadas anteriores: difundir conhecimentos de natureza técnica, econômica e social para o aumento da produtividade agrícola, de acordo com as políticas de ação dos governos estadual e federal.

Atualmente, a EMATER-MG é uma empresa pública de direito privado, e está presente 92,5% dos municípios do estado (789 de um total de 853). Com 2.136 profissionais em atividade (1594 técnicos extensionistas e 542 técnicos administrativos), a empresa atende anualmente 396 mil agricultores familiares e 8.275 organizações comunitárias, com um orçamento anual de aproximadamente R\$ 220 milhões (MINAS GERAIS, 2011).

Sua missão, de acordo com os relatórios anuais da empresa, é promover o *desenvolvimento sustentável* e *assegurar a melhoria da qualidade de vida da sociedade mineira*, através de ações com foco na conservação ambiental e no manejo integrado de bacias hidrográficas, tendo como público prioritário os *agricultores familiares* (MINAS GERAIS, 2011).

Ao longo de seis décadas de atuação, a EMATER-MG tem trabalhado na construção e implementação de políticas públicas para o meio rural mineiro, atuando como um dos principais instrumentos do Estado para a ação operacional de planejamento do setor agrícola. Para a execução de seu trabalho, a empresa recebe recursos dos governos federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), estadual e municipais, e também da prestação de serviços pelos seus extensionistas aos médios e grandes produtores rurais (MINAS GERAIS, 2011).

Atualmente, a EMATER-MG tem atuado em parceria com os governos estadual e federal na execução de várias políticas públicas, destacando-se: o Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR); o Programa Brasil sem Miséria; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Minas Sem Fome; o Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas; o Certifica Minas Café etc.

Desde a criação da PNATER, o Governo Federal, via MDA, tem disponibilizado um crescente volume de recursos financeiros à EMATER-MG, iniciando em 2004 com R\$ 5,5 milhões e chegando a R\$ 25 milhões em 2009, num total de 88 parcerias (contratos e convênios) realizados ao longo deste período, visando executar os serviços de assistência técnica e extensão rural orientados pelos princípios da PNATER (PETTAN, 2010).

Somado ao crescente volume de recursos concedidos à empresa, o MDA ampliou o apoio à melhoria da infraestrutura dos escritórios da EMATER no estado, através da aquisição de computadores, equipamentos de trabalho e veículos automotores. No que diz respeito à capacitação dos técnicos agrícolas com enfoque nos novos princípios da PNATER, foram realizadas Oficinas de Nivelamento Conceitual em nível federal e Seminários em nível estadual, buscando habilitar os extensionistas em conhecimentos sobre Agroecologia, Metodologias Participativas e outras bases conceituais desta política (CAPORAL, 2006).

Além dos investimentos financeiros e cursos realizados, a extensão rural passou a ter como público-alvo os agricultores familiares, exercendo um trabalho que tem compromisso com a inclusão social e fortalecimento dos sujeitos que ficaram à margem das políticas agrícolas em décadas passadas.

Observa-se, com efeito, que desde 2004 várias ações têm sido realizadas pelo MDA no sentido de implementar a PNATER no estado de Minas Gerais, buscando melhorar as condições de trabalho dos escritórios locais, modernizar a infraestrutura destes espaços e capacitar os extensionistas para a prática de uma extensão rural renovada, democrática, dialógica e agroecológica.



Não obstante todos os esforços realizados, estudos recentes têm demonstrado que ainda existem inúmeros desafios a serem superados para que se efetive a transição do modelo extensionista *convencional* em direção a um extensionismo orientado pelos princípios, diretrizes e objetivos da PNATER.

Paiva (2012), por exemplo, destaca que no município de Muriaé, e em vários outros do estado, a adequação do trabalho extensionista ao novo contexto criado pela PNATER encontra limites na formação técnica/acadêmica de muitos profissionais (ainda baseada no modelo difusionista-inovador do extensionismo), na (des)estruturação dos escritórios locais e no reduzido quadro de funcionários da empresa. Com tais limitações, estes sujeitos ficam ocupados com inúmeras atividades a serem executadas no dia a dia de seu trabalho, impossibilitando-lhes de se capacitarem para exercerem uma prática extensionista mais voltada para as questões de gênero, etnia e agricultura de bases agroecológicas, temáticas que devem estar presentes no exercício do novo extensionismo proposto pela PNATER.

Além dos impedimentos existentes dentro do ambiente de trabalho, destacam-se também as limitações criadas por agentes externos que impossibilitam aos extensionistas executarem uma atividade norteada pelos princípios da PNATER. Dentre estes agentes, cabem destacar:

- A) Empresas de insumos agropecuários, que possuem técnicos agrícolas que atuam no campo (muitas vezes antes mesmo da chegada do extensionista da EMATER) com o propósito de fornecer receituários e vender agrotóxicos e fertilizantes químicos (DINIZ et al., 2013; PAIVA, 2012);
- B) Poder público municipal, que através de convênios firmados com a EMATER-MG orienta (obriga) os extensionistas à realização de um trabalho comprometido com políticas públicas de viés essencialmente produtivista e setorial, e que, por isso mesmo, devem ser efetivadas a partir de uma atividade baseada no modelo convencional de extensão rural (DINIZ et al., 2013; PAIVA, 2012);
- C) Instituições de Pesquisas Agrônomicas que desenvolvem poucas tecnologias voltadas para a transição agroecológica e produção orgânica no campo, centrando seus esforços na produção de tecnologias para o agronegócio moderno (CAPORAL, 2006; PAIVA, 2012);
- D) Universidades e Institutos de Educação Tecnológica, que ainda não inseriram em seus currículos e programas de ensino temáticas como *Desenvolvimento Rural Sustentável*, *Transição Agroecológica*, *Interdisciplinaridade*, *Metodologias Participativas* e, sobretudo, a *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural* (CAPORAL, 2006; OLIVEIRA, 2012).

Tais questões implicaram, com efeito, em limitadas mudanças na prática de campo extensionista, como na execução de um serviço exclusivo à agricultura familiar e na adoção de algumas técnicas agroecológicas na atividade agropecuária. No entanto, a realização de trabalhos com foco nas relações de gênero, nas especificidades socioculturais de públicos diferenciados, através da adoção de uma postura mais dialógica e horizontal e buscando o rompimento com a prática difusionista ainda não avançaram neste sentido, necessitando

ocorrer, complementarmente, mudanças em órgãos e setores externos à EMATER-MG para que se possam alcançar os objetivos preconizados pela PNATER.

Observa-se, portanto, que apesar da proposta inovadora da PNATER e dos esforços despendidos pelo MDA desde 2004, o caráter “novo” do extensionismo mineiro encontra-se restrito ao plano das concepções desta política, fragilizado por diversas barreiras criadas por diferentes agentes sociais externos à extensão rural que inibem a construção de novas *horizontalidades* entre extensionistas e agricultores familiares e impede, por conseguinte, o surgimento/fortalecimento de *contra-racionalidades* que se levantam e re-existem ante a *racionalidade hegemônica* do paradigma convencional do extensionismo e das políticas de desenvolvimento rural implementadas pelo Estado brasileiro.

#### 4. O “Novo” Extensionismo da EMPAER/MT no período Pós-PNATER: avanços e desafios

No Estado do Mato Grosso, o serviço de extensão rural foi instituído oficialmente no ano de 1964. Atualmente o serviço é realizado pela Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER-MT), empresa pública prestadora de serviços com foco em projetos de apoio à pesquisa e ao desenvolvimento agropecuário (MATO GROSSO, 2011). A EMPAER tem atuação em todos os municípios do estado, disponibilizando serviços de assistência técnica e extensão rural, pesquisa e fomento à agricultura familiar (SILVA, 2011).

Entre os produtos e serviços oferecidos pela EMPAER, destacam-se: a) assistência técnica agropecuária; b) profissionalização e capacitação de agricultores; c) elaboração de projetos de crédito rural; d) apoio aos serviços básicos de saúde, educação e nutrição; e) apoio a organização rural; f) assessoria em planejamento do desenvolvimento agropecuário municipal e elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR); g) execução de projetos de pesquisa e/ou validação de tecnologias para o campo; h) apoio e execução de projetos dos governos estadual e federal (PRONAF, Reforma Agrária e outros) etc. (SILVA, 2011).

Desde a criação da PNATER, o governo federal, via MDA, concedeu um montante de R\$ 49 milhões à EMPAER (3,40% do total de recursos executados em todas as empresas de extensão rural do país). Somente no ano de 2009 foram alocados R\$ 39,5 milhões, ou seja, 80,73% do investimento realizado ao longo de cinco anos pela PNATER (PETTAN, 2010).

De acordo com Silva (2011), a EMPAER se propõe a estimular a família rural a *mudar* sua maneira de cultivar a terra, criar o seu gado e administrar o seu negócio, aplicando conhecimentos científicos ao mesmo tempo em que desenvolve um sentimento de grupo aos agricultores familiares para encontrarem soluções para seus problemas econômicos, sociais e ambientais. Este tipo de posição pode ser considerado como um *treinamento*, o que Freire (1983 [1969]) denominaria como *invasão cultural*, com a conquista e manipulação dos invadidos (agricultores) pelos invasores (técnicos).

No entanto, de acordo com os princípios da PNATER as ações de ATER devem fomentar processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque *dialético, humanista e construtivista* (BRASIL, 2004).

Estudando os serviços da EMPAER junto aos assentados de reforma agrária da região de Tangará da Serra-MT, Silva (2011) constatou que somente 15,5% dos agricultores consideram importante o papel dos técnicos de assistência técnica e extensão rural como fonte de informação, sendo que a maioria não tem acesso às informações técnicas. O autor ressalta que os meios de comunicação são instrumentos que podem democratizar informações, e que a metodologia participativa e democrática é um dos princípios da PNATER. Mas, como é possível a participação efetiva dos agricultores assentados a um processo de ATER, se os mesmos têm acesso a um conjunto básico de informações? Sendo assim torna-se impossível o “diálogo” entre sujeitos (FREIRE, 1983 [1969]).

Quando os agricultores assentados necessitam de apoio técnico, a quem eles recorrem? De acordo com Silva (2011), 34,75% dos agricultores assentados de Tangará da Serra-MT recorrem a empresas privadas, 33,15% não recorrem a *nenhum* tipo de assistência, 23,52% recorrem a outros serviços e somente 8,58% recorrem aos serviços prestados pela EMPAER, evidenciando, assim, o caráter restrito do atendimento da empresa. Laforga e Vieira (2008) apontam que no Assentamento Guapirama em Campo Novo dos Parecis-MT, 36,54% dos agricultores recebem assistência técnica da EMPAER, 25% recorrem a outros serviços e 38,46% não recorrem a *nenhum* outro tipo de serviço. Percebe-se, assim, a dificuldade de se prestar um serviço que seja capaz de contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar, em *qualidade* e em *quantidade* suficiente, conforme orienta a PNATER (BRASIL, 2004).

A assistência oferecida/recebida distribui-se da seguinte maneira: a) 44,92% destinada a produção agrícola; b) 36,23% destinada a elaboração e orientação de projetos para captação de recursos financeiros; c) 10,15% destinada ao gerenciamento da unidade produtiva e d) 8,70% a outros tipos de assistência que não foi especificado; em nenhum momento aparecem atividades voltadas ao planejamento participativo para as atividades produtivas, as quais são orientações centrais na PNATER. Deste modo, Silva (2011) afirma que há uma ausência do Estado na realização dos serviços de ATER, somada à comunicação unilateral entre extensionista e agricultor.

Ademais, o mesmo autor destaca que as visitas realizadas pelos extensionistas são *esporádicas*, em 94,2% dos casos e semestral para os 5,8% agricultores restantes. Em Campo Novo dos Parecis-MT, segundo estudos de Laforga e Vieira (2008), para o ano de 2007, 80,76% dos produtores entrevistados disseram não ter recebido nenhuma visita de técnicos da EMPAER, 5,77% informaram ter recebido uma visita e 13,46% relataram ter recebido mais de uma visita durante os 12 meses do ano.

Quanto ao tempo de prestação do serviço, Silva (2011) destaca que 85,50% dos agricultores informaram que a duração da visita do técnico foi inferior a uma hora, para 10,17% de uma a duas horas e para 4,33% entre duas e três horas. Dificulta-se, desse modo, a realização de um serviço de ATER de qualidade, que proporcione o diálogo e a participação. Pode-se observar, seguindo Freire (1983[1969]), que o “*técnico diz a palavra e os agricultores [...] escutam a palavra do técnico*”.

Segundo dados apresentados por Silva (2011), os serviços oferecidos pela EMPAER em Tangará da Serra-MT, em 100% dos casos não compreende planejamento participativo que considere todas as atividades desenvolvidas pela família, em 84,62% não há participação da família na orientação, porém em 61,54% dos casos que recebe assistência técnica leva-se em consideração os conhecimentos dos produtores na assessoria oferecida. Quanto às práticas

agroecológicas, somente 7,25% dos entrevistados disseram ter recebido instruções sobre controle alternativo de doenças e pragas e 18,85% relataram ter recebido orientações relativas à educação ambiental. Ao mesmo tempo, Laforga e Vieira (2008) destacam que todos os agricultores do Assentamento Guapirama não receberam, nem participaram de oficinas ou palestras sobre conservação de recursos naturais, cultivos agroecológicos, associativismo ou cooperativismo pela EMPAER.

Para aprofundar a análise do trabalho desta empresa, Silva (2011) entrevistou alguns técnicos agrícolas em sua pesquisa, constatando que no município de Tangará da Serra-MT a EMPAER possui seis servidores, dos quais apenas dois tem formação técnica para as atividades de ATER. Por outro lado, a quantidade de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, indígenas e demais agricultores tradicionais do município é de aproximadamente 2.000 famílias, ou seja, muito maior do que a capacidade de atendimento da empresa. A própria PNATER, no entanto, sugere que haja uma melhor/menor relação família/técnico em serviços de ATER, objetivando a *efetividade* e *qualidade* do trabalho extensionista (BRASIL, 2004).

A evidência desta situação se dá no retrato do perfil de atuação dos referidos técnicos de ATER, visto que atuam por *demand*a de assistência técnica (culturas e criações), não sendo comum a realização de visitas técnicas periódicas e aleatórias às famílias (SILVA, 2011). Semanalmente, os técnicos da EMPAER atendem na sede administrativa da empresa no máximo cinco agricultores assentados do município, e cada atendimento, segundo os próprios técnicos, tem duração inferior a uma hora.

Quando em sua pesquisa Silva (2011) indaga aos técnicos da EMPAER sobre *planejamento participativo* e *transição agroecológica*, princípios norteadores da PNATER, a resposta é negativa para ambas as situações na prática de campo. Entre os motivos desta situação, os técnicos alegam o pouco contingente de funcionários para realização dos trabalhos de ATER e a falta de capacitação para realizarem trabalhos em tais perspectivas, apesar de terem realizado cursos técnicos para atuarem segundo uma perspectiva de transição agroecológica e de planejamento participativo.

Laforga e Vieira (2008), por sua parte, apontam que os técnicos da EMPAER em Campo Novo dos Parecis-MT relataram utilizar visitas, reuniões e excursões como métodos de extensão rural, e que não receberam capacitação para atuar conforme os preceitos da PNATER, considerando, por isso, ser difícil fazer o processo de transição agroecológica no assentamento, visto que o local está inserido em uma região que produz grãos em grande escala.

## 5. Considerações Finais

Pelo exposto, percebe-se que nos estados de Minas Gerais e Mato Grosso os objetivos de se transformar a extensão rural e, por conseguinte, construir processos de desenvolvimento incluídos e sustentáveis estão longe de serem alcançados, já que a PNATER se constitui, ainda, numa *carta* de boas intenções, sendo que a prática extensionista continua sendo realizada principalmente nos moldes difusionista e com baixo percentual de atendimento efetivo aos agricultores familiares.

Embora as mudanças propostas pela PNATER tenham sido amplamente discutidas pelos mais diversos setores e públicos ligados à temática, não foram realizadas as mudanças necessárias nos órgãos extensionistas e nas demais instituições ligadas à promoção do desenvolvimento rural, para que as diretrizes da PNATER sejam, de fato, seguidas. Na verdade, há uma diferença substancial entre o que a PNATER apregoa e a prática dos serviços de ATER, conforme se constatou nos casos dos estados de Minas Gerais e Mato Grosso, analisados neste texto.

Constata-se, portanto, que os serviços de ATER atualmente desenvolvidos pela EMATER-MG e EMPAER-MT, que deviam atender populações excluídas pelas políticas desenvolvimentistas do Estado brasileiro ao longo do século XX, ainda são insuficientes em qualidade e quantidade, e não seguem a maioria dos princípios básicos da PNATER de 2004, sobretudo no que diz respeito à transição agroecológica para a promoção do desenvolvimento rural sustentável.

Por ventura, seriam então as não adequações técnico-teóricas dos extensionistas rurais e de suas organizações no decorrer do processo de construção do *desenvolvimento rural sustentável* que levaram a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural-PNATER, de 2010, terem se apresentado menos progressistas que a proposta inicial, constituída somente como política pelo MDA via Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural no ano de 2004?

## 6. Referências

- ALMEIDA, J. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável**. 2ª Ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1998.
- ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. Por uma de civilização. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001. p.55-70.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Secretaria de Agricultura Familiar – SAF. Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA/SAF/DATER, 2004.
- CAPORAL, F. R. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público**. 1991. 134 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade de Federal de Santa Maria – UFSM, Santa Maria, 1991.
- CAPORAL, F. R. **Política Nacional de Ater: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados**. In: TAVARES, J. R.; RAMOS, L. (Org.). **Assistência Técnica e Extensão Rural: construindo o conhecimento agroecológico**. Manaus: Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas – IDAM, 2006. p. 9-34
- DINIZ, R. F.; SEIDL, R. A. de S.; TUBALDINI, M. A. S. Populações Rurais e Riscos Socioambientais: reflexões sobre os impactos da agricultura moderna em comunidades

- camponesas e quilombolas do Vale do Jequitinhonha/MG. **Geografia**, Rio Claro, v. 38, p. 259-275, 2013.
- FAVARETO, A. da S. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em questão: do agrário ao territorial**. 2006. 220 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2006.
- FONSECA, M. T. L. **A Extensão Rural no Brasil: um projeto educativo para o capital**. São Paulo, Loyola, 1985.
- FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação**. 7. ed. Tradução de Rosisca Darcy de Oliveira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983[1969]. Título original: *Extención o Comunicación?*
- FURTADO, Celso. Reflexões sobre a Crise Brasileira. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001. p.21-27.
- GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira – 1960–1980**. São Paulo: HUCITEC, 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. G. da. **Tecnologia e agricultura familiar**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- HESPANHOL, A. N. Agricultura, desenvolvimento e sustentabilidade. In: MARAFON, G. J.; RUA, J.; RIBEIRO, M. A. (Org.). **Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 179-198
- LAFORGA, G.; VIEIRA, A. O. Ação Extensionista da EMPAER frente à Nova PNATER: uma análise a partir do Assentamento Guapirama, Campo Novo do Parecis – MT. In: XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. **Anais...** Rio Branco-AC. 2008.
- MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 461, de 28 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre a transformação de constituição social da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural – EMPAER/MT, e dá outras providências. Cuiabá-MT, 2011, 3 p.
- MINAS GERAIS. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER. **Relatório de Atividades 2011**. Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2011.
- OLIVEIRA, M. N. da S. **A Formação de Técnicos e Extensionistas Rurais no contexto do Desenvolvimento Rural Sustentável e da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. 2012. 271 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília – UNB, Brasília, 2012.
- PAIVA, M. S. de. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural e os desafios para a sua efetivação no escritório local da EMATER em Muriaé-MG**. 2012. 89 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade de Federal de Viçosa – UFV, Viçosa, 2012.
- PETTAN, K. B. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências**. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas/SP, 2010.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. Geografia da riqueza, fome e meio ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário/agrícola de uso dos recursos naturais. **Interthesis**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 1-55, 2004.
- SACHS, I. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2008.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008[1996].

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. J. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural no Assentamento Antonio Conselheiro, MT: realidade ou ficção?** 2011. 110 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, São Carlos/SP, 2011.