



# Agroecologia preterida: As mudanças na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

**Palavras-Chave:** AGROECOLOGIA, AGRICULTURA FAMILIAR, DESENVOLVIMENTO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS

**Autores(as):**

**MARCOS VINÍCIUS FERREIRA DA SILVA, FEAGRI – UNICAMP**  
**ANDRE DE CAMARGO MACEDO (coorientador), FEAGRI – UNICAMP**  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. VANILDE FERREIRA DE SOUZA-ESQUERDO, FEAGRI - UNICAMP**

---

## INTRODUÇÃO:

As ações para o estabelecimento de uma nova proposta de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) que contemplasse a agricultura familiar e que, também, trouxesse a pauta do desenvolvimento sustentável tiveram início em meados da década de 1990.

Na época, houve intensa participação do Terceiro Setor na prestação de serviços de Ater no Brasil, através de Organizações Não Governamentais (ONGs), sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas e associações de agricultores que, diante da falta de uma política nacional de Ater no país, assumiram esse protagonismo (BERGAMASCO et al., 2017). Além disso, a década de 1990 foi marcada pela atuação dos movimentos sociais em favor do reconhecimento da agricultura familiar como categoria social merecedora de políticas públicas. Estas ações influenciaram a concepção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) em 2004, que reorientou os serviços de Ater à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural sustentável através dos princípios da Agroecologia (BERGAMASCO et al., 2017).

Caporal (2006) se refere à adoção dos princípios agroecológicos à política de Ater como uma “extensão rural agroecológica”, que objetivava alcançar a equidade do desenvolvimento social no campo com a prestação dos serviços de Ater pautada na Agroecologia. A Agroecologia dialoga diretamente com a agricultura familiar camponesa e seu modo sustentável de desenvolvimento rural. Caporal e Petersen (2011) aferem que o movimento agroecológico brasileiro está inserido no campo social e científico da sociedade, ao atuar em defesa de mudanças estruturais no campo e aliando-se aos históricos movimentos camponeses e da agricultura familiar.

No entanto, no decorrer da trajetória institucional da Pnater, o Estado brasileiro tem empreendido mudanças ideológicas e institucionais nesta política – dentre elas a remoção do paradigma agroecológico em 2010. Diante disso, o presente trabalho tem os objetivos de analisar a presença da

Agroecologia na PNATER e as motivações que levaram a exclusão do paradigma agroecológico da política.

## METODOLOGIA:

Este trabalho refere-se a uma pesquisa descritiva exploratória. Diante disso, realizamos uma pesquisa documental na plataforma online do Senado Federal. Analisamos documentos oficiais publicados entre os anos de 2004 e 2022, que interligam a Pnater com a Agroecologia. Consultamos ao todo 13 documentos oficiais (leis, decretos e projetos de leis). Para discutir os dados encontrados, consultamos artigos científicos, dissertações e teses sobre a temática da Pnater, com ênfase na inserção da Agroecologia nesta política, assim como os fatores (mudanças governamentais, decisões governamentais, transições socioeconômicas etc.) que influenciaram a exclusão da Agroecologia da Pnater.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO:

A pesquisa realizada nos aparatos legislativos disponibilizados publicamente na plataforma online do SICON revelou que durante o período de vigor da primeira versão da Pnater, a Agroecologia atrelada à política de Ater não era mencionada em uma ampla gama de documentos oficiais, o que já demonstrava certa fragilidade institucional (Tabela 1).

**Tabela 1.** Agroecologia na Pnater em documentos oficiais (2004-2022)

Tipo do documento	Descrição	Resultados
Política Nacional de Ater (Pnater) 2004 - MDA	Documento que institui a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)	Primeira menção da Agroecologia atrelada à política de Ater
Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004	Documento que caracteriza a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Abrange preceitos da Pnater, mas não menciona a Agroecologia
Pronater 2005	Institui a criação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater)	Institucionaliza a ação da Pnater através da transição da produção agrícola para agriculturas de base ecológica baseada nos princípios da Agroecologia
Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010	Estipula as mudanças institucionais da Pnater com a saída do referencial da Agroecologia	Modifica a Pnater e não menciona a Agroecologia
Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014	Instituição da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) como serviço social autônomo e de utilidade pública	Não há menção à Agroecologia ou aos seus princípios
Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2023	Decreto referente à transferência das competências relacionadas à Ater do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o MDA	Não há menção à Agroecologia ou aos seus princípios
Projeto de Lei nº 5.665, de 2009	Documento precursor das mudanças institucionais da Pnater	Não há menção à Agroecologia ou aos seus princípios

Projeto de Lei nº 3.980, de 2015	Inclui dentro das competências da PNATER e da Anater o estímulo à criação de programas de educação ambiental aplicada às atividades agropecuárias	Não há menção à Agroecologia ou aos seus princípios
Projeto de Lei nº 4.371, de 2020	Inclui precedentes da "agricultura 4.0" na Pnater/2010	Seu objetivo é a maior integração dos serviços de Ater às novas tecnologias, a fim de potencializar e ampliar os serviços existentes com o foco no desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis, sem mencionar a Agroecologia
Projeto de Lei nº 952, de 2021	Inclui a modernização da agricultura familiar dentro da Pnater/2010, com o intuito de fortalecer o Pronaf	Não há menção à Agroecologia ou aos seus princípios
Projeto de Lei nº 1.855, de 2022	Objetiva incluir parâmetros da Política Nacional para o Desenvolvimento da Economia da Biodiversidade (PNDEB) na Pnater/2010	Não há menção à Agroecologia ou aos seus princípios
Projeto de Lei nº 1.857, de 2022	Dispõe sobre normas gerais para políticas públicas em agrobiodiversidade e institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – Pnapo	Projeto de Lei totalmente voltado à Agroecologia, sem menção a seu atrelamento com a Pnater
Projeto de Lei nº 1.861, de 2022	Concessão de crédito rural para o fortalecimento da agricultura familiar e de empreendimentos familiares rurais	A produção de base agroecológica é citada para caracterizar o enquadramento do agricultor familiar para crédito rural, sem menção à Pnater

Fonte: SICON, 2023.

Os dados da Tabela 1 demonstram que é escassa a correlação entre a Pnater e a Agroecologia, uma vez que são poucos os aparatos legais que abordam essa relação. Nesse âmbito, além da Pnater/2004 (que institui a política e promove a correlação com a Agroecologia), somente no documento de criação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pronater) que enfatiza o compromisso com o desenvolvimento rural sustentável a partir da transição da produção agrícola convencional para uma produção baseada nos princípios da Agroecologia. Notamos nesse documento que os princípios agroecológicos eram o referencial norteador para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar proposto na Pnater.

Com a promulgação Lei de Ater houve a exclusão da Agroecologia na Pnater. Tal fato pode ser observado ao analisarmos os projetos de lei estabelecidos após 2010. Em todos esses documentos, quando se há a referência à Pnater, observamos o aparecimento do termo “agricultura de base ecológica”, como ditado na própria Lei, para caracterizar o estímulo a práticas sustentáveis. A exclusão do termo Agroecologia na Pnater contribuiu para a diminuição do número de projetos de Ater voltados à transição agroecológica (CAPORAL, 2011).

As mudanças institucionais na Pnater iniciaram com o Projeto de Lei nº 5.665, de 20 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), proposto pelo MDA. O PL5.665/2009, precursor da Lei de Ater, apontava para a urgência sobre a organização da produção dos agricultores familiares e dos assentados da reforma agrária para que pudessem acompanhar o aumento da demanda nacional, e internacional, por alimentos

– o país buscava firmar posição na competição por mercados internacionais (BRASIL, 2009). Outro argumento utilizado no PL5.665/2009 era a dificuldade de implementar a política de Ater devido à ineficácia da disponibilização de recursos advindos do Governo Federal, os chamados contratos de repasse e convênios anuais, que limitavam a oferta, abrangência e qualidade dos serviços de Ater (BRASIL, 2009).

Com a promulgação da Lei, os esforços dos trabalhadores de extensão rural, movimentos sociais, pesquisadores e organizações da sociedade civil ligados à agricultura familiar para a concepção da Pnater, uma política inovadora que transcendia o paradigma difusionista-produtivista dos serviços Ater, foram ignorados (CAPORAL, 2011; CAPORAL; PETERSEN, 2011). Caporal (2011) destaca que todo o processo de promulgação da Lei de Ater não contou com a participação da sociedade civil.

A partir da Lei de Ater um novo método de seleção de projetos de extensão foi estipulado, as Chamadas Públicas. Elas seriam uma nova forma de contratar serviços de extensão que substituíram os acordos e as transferências de termos a partir de 2010. Diversos eram os temas das Chamadas, que englobavam desde a distribuição de alimentos e políticas territoriais até a sustentabilidade no âmbito rural. Dentre estes temas havia o reaparecimento da Agroecologia a partir da demanda da sociedade civil, que pressionava por chamadas mais alinhadas aos princípios originais da Pnater (THOMSON, 2023).

Nas Chamadas, a Agroecologia é reintroduzida nas ações de Ater, porém de maneira tangencial, já que as Chamadas que operacionalizavam este tema ocorriam de modo paralelo às demais. Dessa maneira, a implementação das Chamadas Públicas não foi suficiente para executar as políticas extensionistas, uma vez que elas não eram centrais às Chamadas e precisavam compartilhar espaço com o combate à pobreza e outras temáticas (THOMSON, 2023). Diante disso, Thomson (2023) acredita que a extensão, ao invés de ser vista como potencial protagonista do novo paradigma de desenvolvimento rural proposto pela Pnater, consolidava-se como subsidiárias de outras políticas. Para compreender a desvinculação da Agroecologia da Pnater, é necessário compreender a situação socioeconômica do país no final dos anos 2000. Nesta época, os esforços para alavancar os avanços sociais propostos pelo governo Lula, desde 2003, começavam a apontar ruídos na base aliada, especialmente sobre as ações direcionadas ao rural brasileiro. Assim, no âmbito da Pnater, emergiram discussões sobre as dificuldades do MDA para operacionalizar a política de Ater por meio de convênios (DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015; THOMSON, 2023).

Assim, durante o final do segundo mandato do governo Lula e primeiro mandato do governo Dilma Roussef, pesquisadores apontaram que uma maior agilidade nos mecanismos de repasse de verba para a aplicação das ações de Ater passou a ser requisitada pelo Governo (CAPORAL, 2011; DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015) – também influenciado pelo cenário de crise econômica.

Nesse contexto, contando com pressões internas no MDA, a Pnater passou por mudanças burocráticas: celeridade na liberação de recursos para as ações da política e prestação de contas das entidades executoras de Ater (CAPORAL, 2011; DIESEL; MINÁ DIAS; NEUMANN, 2015). Percebe-se que há ações e discursos para tornar a política “eficiente” (CAPORAL, 2011). Ao mesmo tempo, a Lei

de Ater correlaciona os serviços de Ater com o caráter produtivista – deixando de lado as outras dimensões que a Pnater englobaria originalmente. Assim, a priorização da eficiência política e do caráter produtivista na Pnater influenciaram a saída do paradigma agroecológico da política (CAPORAL, 2011, THOMSON, 2023).

## CONCLUSÃO:

A Pnater surge com uma perspectiva inovadora ao incorporar a Agroecologia como orientadora das ações para o desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar. Contudo, constatamos que a Agroecologia pouco figurou nos marcos legais da Pnater, restringindo-se a seus documentos originários e ao Pronater. A exclusão da Agroecologia da política de Ater ocorreu como consequência de mobilizações políticas e do cenário que propiciou profundas mudanças na operacionalização e na própria concepção da Pnater. Este fato deixa brechas para o retrocesso rumo ao modelo estritamente produtivista de serviços de Ater, amplamente disseminado durante as décadas de 1960 e 1970 – influenciando em uma série de problemas ambientais, econômicos e sociais, entre eles, o êxodo rural.

---

## BIBLIOGRAFIA

BERGAMASCO, S. M. P. P. et al. **Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira.** Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de futuro, p. 312, 2017.

BRASIL. Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de outubro de 2003.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5665, de 20 de julho de 2009. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, cria o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 de julho de 2009.

CAPORAL, F. R. **Lei de Ater: Exclusão da Agroecologia e outras armadilhas.** Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 6, n. 2, p. 23–33, 2011.

CAPORAL, F. R. **Política Nacional de ATER: primeiros passos de sua implementação e alguns obstáculos e desafios a serem enfrentados.** In: ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL: Construindo o conhecimento Agroecológico. Edições BAGASO. Manaus, 2006. P. 09-52.

CAPORAL, F. R.; PETERSEN, P. **Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil.** Agroecología, v. 6, p. 63-74, 2011.

DIESEL, V.; MINÁ DIAS, M.; NEUMANN, P. S. **PNATER (2004-2014): da concepção à materialização.** Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, p. 107–128, 2015.

Sistema de Informação do Congresso Nacional – SICON. **Senado Federal**, 2023. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/sicon/#/basica>. Acesso em: abril de 2023.

THOMSON, C.R. **(Im) possibilidades da extensão rural para a agricultura familiar: uma análise dos ciclos de Ater no Brasil.** 2023. 194 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.