



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO E DOUTORADO EM ECONOMIA

EDNA MARIA DA SILVA

ESTADO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER): O
CASO DA PEATER NA BAHIA (2015-2018)

Salvador
2020

EDNA MARIA DA SILVA

**ESTADO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER): O
CASO DA PEATER NA BAHIA (2015-2018)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento econômico.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto

Salvador
2020

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Silva, Edna Maria da.

S586 Estado, assistência técnica e extensão rural (ATER) e o Caso da PEATER na Bahia (2015-2018) financiamentos./ Edna Maria da Silva . - 2020.

429 f.. il.; tab.; fig.; flux.;foto; quad.; graf.; mapa.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia, Salvador, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto.

1. Agricultura familiar. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Extensão rural - Bahia. 4. Economia agrícola - Bahia. I. Couto, Vitor de Athayde. II. Título. III. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia.

CDD 338.1098142



Universidade Federal da Bahia
Faculdade de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado e Doutorado em Economia

TERMO DE APROVAÇÃO

EDNA MARIA DA SILVA

**"ESTADO, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL: O CASO DA PEATER
NA BAHIA (2015-2018)"**

Tese de Doutorado aprovada como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutora em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Aprovada em 12 de fevereiro de 2020.

Prof. Dr. Vitor de Athayde Couto
(Orientador – Universidade Federal da Bahia)

Prof. Dr. Alynson dos Santos Rocha
(Universidade Federal da Bahia – UFBA)

Prof. Dr. Antônio Renildo Santana Souza
(Universidade Federal da Bahia – UFBA)

Profa. Dra. Cristina Maria Macedo de Alencar
(Universidade Católica do Salvador – UCSAL)

Prof. Dr. Davi Silva da Costa
(Instituto Federal Baiano – IFBaiano)

Dedico este trabalho às pessoas que mais amo no mundo! Pais e mestres!
Aos meus orientadores na vida:
Maria Dantas, Francisco Cardoso e Vitor Athayde.

AGRADECIMENTOS

Primeiro gostaria de agradecer às famílias que tão calorosamente me receberam e me concederam as entrevistas. Especialmente aquelas que me hospedaram e permitiram uma vivência nas suas rotinas diárias. Também sou muito grata às técnicas e técnicos pelas entrevistas concedidas e por todo o apoio na logística. Agradeço à UNICAFES e ao IRPAA pela disponibilidade em participar da pesquisa. Meu muito obrigada para David, Clerisson, Nívia, Alessandro, Kelly, Luzia, por todo o apoio logístico e informações disponibilizadas. Graças a vocês foi possível identificar e ter acesso às comunidades. Minha gratidão a todos os gestores da BAHIATER que me concederam as entrevistas, especialmente a Marilene, Luizinho e Saulo, pelo apoio e parceria. Também gostaria de agradecer de forma especial a João Alberto, diretor da BAHIATER, que no período da pesquisa viabilizou acesso aos coordenadores institucionais. Obrigada pela entrevista, pelo apoio e parceria. A todos que fizeram parte desse processo, do campo à cidade. Sem vocês este trabalho não existiria.

Um muitíssimo obrigada para os professores e professora que aceitaram o convite de participar da minha banca de defesa de tese. Aos Drs. Alynson, Cristina, Davi, Gustavo e Renildo quero agradecer de coração pelas contribuições na banca de qualificação. Aos colegas da Escola de Medicina Veterinária pelo apoio e carinho, especialmente aos chefes de departamento Roberta e Maurício. Gostaria também de agradecer às minhas meninas do administrativo que sempre me socorreram: Amanda, Ana Iris, Andréa Rodrigues, Andréa Serra Azul, Lilian e Solange.

Aos funcionários da Escola de Economia, sempre atenciosos e gentis; especialmente a Gabriela, Jaqueline, Max, Marcelo, Valdirene e Vania pelo apoio constante. Aos coordenadores do PPGE – profs. Tomé, Renildo e Lívio – pela atenção e gentileza com que resolveram os trâmites burocráticos do cotidiano. A todos os professores da FCE, pois de uma forma ou outra contribuíram para o meu aprendizado. E a todos os meus professores, da escola na zona rural à ‘província de São Salvador’, obrigada por terem participado do processo de construção do conhecimento.

Aos colegas de cruz do PPGE-UFBA. Mais que colegas, companheiros! que nessa árdua batalha das disciplinas, inúmeras provas e atividades me apoiaram em todos os momentos. Obrigada pelos dias e noites, feriados e dias santificados que compartilhamos. Especialmente agradeço a Adelson, Fernanda, Hugo, Joana, Kaiza, Camus, Ludmila, Moisés, Roberta, Sandra,

Sarah. Sem vocês teria sido impossível atravessar o calvário! Agradeço a todas e a todos, das turmas de 2014 e 2015, por tornarem esse percurso mais prazeroso! Aos companheiríssimos e companheiríssimas que me apoiaram na fase da tese: Ailane, Alynson, Ana Elísia, Cristiane, Daniel, Elenita, Gilca, João Paulo, Nuno, Romão, Priscila e Vitor Maciel. Obrigada por toda ajuda, carinho, carona, hospedagem, textos compartilhados e atenção que tiveram comigo nesse processo.

Obrigada aos amigos de copo (café e cachaça) que me conduziram a momentos de leveza. Agradeço a meu pai e minha mãe pela compreensão, por me deixarem livre e distante, sem pressões psicológicas. E por fim, agradeço de coração ao meu querido orientador, o professor Dr. Vitor de Athayde Couto, o meu eterno mestre e orientador na vida. Obrigada, por todo o apoio nesse processo de doutoramento, pelos diálogos, contribuições e ajustes no texto. Obrigada por participar da minha trajetória de estudante desde a graduação até esta fase. Obrigada pela atenção, carinho e amizade, sua presença na minha vida certamente mudou a minha trajetória! Muitíssimo obrigada!!!

“Aos esfarrapados do mundo e aos que neles se descobrem e, assim descobrindo-se, com eles sofrem, mas sobretudo, com eles lutam”.

(Paulo Freire)

RESUMO

Nesta tese analisa-se a articulação entre o Estado relacional e a trajetória da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) na agricultura brasileira como explicação para os limites e possibilidades da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e, particularmente, da Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (PEATER) na Bahia. Neste Estado institucionalizou-se a PEATER em 2011, com uma estratégia de gestão descentralizada desde 2014. Especificamente objetiva-se analisar se a PEATER apresenta caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, por oposição ao modelo difusionismo produtivista. Estudam-se os editais de chamada pública estadual, no período 2015-2018, e a execução dos serviços em dois Territórios de Identidade (TI). Esta tese, inspirada no método materialista histórico e apoiada em pesquisa de campo, considera três universos: Estado, instituição executora, e famílias beneficiadas. Demonstra-se que a PEATER resulta de uma construção social, com participação das camadas populares. Em 2014 foram criadas instituições de assistência às camadas populares. Mesmo nos limites da ação espacial-temporal, a PEATER avançou para uma ATER holística e sistêmica, envolvendo a família e seu modo de vida, de reprodução econômica e social. Delimitando-se os TI Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco, pode-se acompanhar algumas atividades coletivas executadas pela UNICAFES e IRPAA, nos respectivos TI. Tomando como referência os princípios da PNATER observaram-se: a) atividades referenciadas no paradigma de base agroecológica; b) diversificação e integração dos sistemas de produção; c) métodos de comunicação adotados nas atividades que valorizam saberes e tradições no processo de construção do conhecimento; d) participação das mulheres e jovens nas atividades; e) inclusão das famílias em políticas e programas sociais. As ações desenvolvidas nos TI revelam: organização das famílias em grupos de trabalho, gestão de processos participativos nas comunidades, acesso às políticas públicas, diversificação e integração nos sistemas de produção, proteção do bioma Caatinga, comercialização da produção nas feiras locais e mercados institucionais. Admite-se que o serviço foi executado conforme princípios da PNATER. As instituições aplicaram metodologias participativas, com caráter educativo, visando à promoção do conhecimento coletivamente; aplicaram práticas pedagógicas de base agroecológica, visando à sustentabilidade dos sistemas de produção e autonomia das famílias. Observam-se processos democráticos de construção do conhecimento em oposição ao difusionismo produtivista. Alerta-se que a análise de apenas duas instituições não pode ser generalizada para toda a Bahia. Cada bioma e TI possuem características próprias e implicam análises específicas. Admite-se que o serviço avançou via política que contempla as camadas populares, embora nos limites do neoliberalismo. A PEATER, executada de forma democrática e participativa, tem estrutura limitada e frágil ao limitar o acesso do respectivo público beneficiário. Qualquer mudança na conjuntura político-econômica pode proporcionar recuos ou suspensão do serviço. Os conflitos e contradições de classes inerentes ao Estado revelam-se na gestão do serviço público estadual. Se por um lado o governo baiano cria aparelhos de Estado em resposta às lutas das camadas populares, por outro a estrutura da política estadual restringe a oferta do serviço de ATER demandado pelas organizações e movimentos sociais rurais.

Palavras-chave: ATER. PNATER. PEATER. Instituições. Agricultura familiar. Bahia.

RESUME

Cette thèse analyse le rapport entre l'État relationnel et la trajectoire des Conseils Techniques et Vulgarisation Agricole (ATER) dans le domaine de l'agriculture brésilienne. On essaye d'expliquer les limites et possibilités de la Politique Nationale des Conseils Techniques et Vulgarisation Agricole (PNATER), plus particulièrement de cette politique à l'intérieur de l'État de Bahia (PEATER). La création de la PEATER à Bahia s'est faite en 2011, suivant une stratégie décentralisée depuis 2014. Ici, plus particulièrement, on envisage vérifier si la PEATER est appuyée sur un point de départ critique, démocratique et participatif, en cohérence avec les principes de la PNATER, par opposition au modèle de vulgarisation agricole fondé sur une base productiviste. On analyse les avis d'appel publiques du gouvernement baianais, pendant la période 2015-2018, et l'exécution des services engagés à l'intérieur de deux Territoires d'Identité (TI). Cette thèse, fondée sur la méthode matérialiste historique et enrichie par des recherches sur le terrain, est rapportée à trois dimensions: l'État, les institutions d'exécution, et les familles bénéficiaires. On apprend que la PEATER est l'objet d'une construction sociale, avec la participation des couches populaires de la société. Des institutions d'exécution de conseils techniques, au bénéfice des couches populaires, ont été créées en 2014. Malgré les limites de l'action spatiale-temporelle, la PEATER a évolué en faveur d'une ATER holistique et systémique, qui comprend la famille et sa façon de vivre, sa reproduction économique et sociale. Pour les recherches sur le terrain, on a choisi les TI Bacia do Jacuípe, et Sertão do São Francisco. L'objectif est suivre quelques activités collectives exécutées par les institutions UNICAFES e IRPAA, à l'intérieur des TI qui leur concernent. Suivant les principes de la PNATER, on remarque: a) quelles sont les activités qui se rapportent au paradigme de base agroécologique; b) la diversification et l'intégration des systèmes de production; c) les méthodes de communication concernant la mise en valeur des savoirs et traditions dans le processus de construction de la connaissance; d) la participation des femmes et des jeunes dans les activités; e) l'inclusion des familles auprès des politiques et programmes sociaux. Les actions mises en pratique à l'intérieur des TI révèlent: l'organisation des familles dans les groupes de travail, gestion des processus participatifs des communautés, accès aux politiques publiques, diversification et intégration des systèmes de production, protection du biome Caatinga, commercialisation des produits dans les marchés au grand air, et des ventes directes aux institutions publiques. On peut admettre que les conseils techniques ont été mis en pratique, tout en accord avec les principes de la PNATER. Les institutions ont recours aux méthodologies participatives de base éducative, envisageant la diffusion de la connaissance collective; elles ont fait appel aux compétences pédagogiques de base agroécologique pour mettre en valeur des systèmes de production durables et l'autosuffisance des familles. Les institutions approfondissent la connaissance, en opposition à la méthode diffusioniste et productiviste, par le moyen des actions démocratiques. On reconnaît que le travail sur le terrain est très limité, car il ne se rapporte qu'à deux institutions. Dans ce cas, on ne peut pas généraliser les résultats pour tout l'État de Bahia. Chaque biome et le TI qui lui concerne présentent des caractéristiques particulières exigeant des analyses spécifiques. Il faut reconnaître que le service mené par les institutions a fait des progrès par la voie d'une politique sociale qui inclut les couches populaires, malgré les limites imposés par le néolibéralisme. Bien que la PEATER soit exécutée de façon démocratique et participative, elle est trop limitée à cause de la rareté de ressources financières. Cette fragilité réduit la portée des actions des institutions, lesquelles n'arrivent à soutenir que très peu de familles bénéficiaires. Éventuellement, un petit changement du scénario politique et économique peut faire reculer ou même bloquer le service. Les conflits et contradictions de classes, inhérents à l'État relationnel, résonnent sur la gestion du service publique du gouvernement de Bahia. Si, d'un côté, ce gouvernement crée des appareils d'État comme réaction aux demandes des couches populaires, de l'autre côté, la politique sociale, restant

limitée, restreint l'offre du service d'ATER demandé par les organisations et mouvements sociaux ruraux.

Mots-clés: ATER. PNATER. PEATER. Institutions. Agriculture familiale. Bahia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Relação entre objetivos e procedimentos metodológicos	37
Quadro 2 –	Sistematização das técnicas de coleta de dados por universo de pesquisa	39
Quadro 3 –	Municípios, número de comunidades e de famílias entrevistadas, Bahia	46
Quadro 4 –	Trajectoria do conceito de Estado capitalista de Poulantzas: 1968-1978	64
Quadro 5 –	Trajectoria cronológica do debate entre Poulantzas e Miliband: 1969-1976	67
Quadro 6 –	Definição dos principais termos que compõem o modelo clássico de difusão	104
Foto 1 –	Imperial Escola Agrícola da Bahia, São Bento das Lages, 1872	124
Gráfico 1 –	Número de CRS <i>versus</i> número CRO	144
Quadro 7 –	Aparelhos do sistema ATER nacional: SIBER e SIBRATER	154
Quadro 8 –	Principais políticas e programas construídos nos governos do PT	179
Gráfico 2 –	Orçamento para ATER, em milhões de reais, 2003-2013	200
Gráfico 3 –	Desembolso monetário com agricultura patronal e familiar e taxas de crescimento real anual: Brasil, 2000-2019	201
Gráfico 4 –	Estrutura fundiária brasileira: estatísticas de imóveis rurais, em 2016	208
Gráfico 5 –	Uso de ingrediente ativos de agrotóxicos por área plantada (Kg/ha): 2000-2014	209
Gráfico 6 –	Área plantada (algumas culturas)/percentual do total geral: 2000-2010	210
Gráfico 7 –	Despesa (em R\$) executada com o PAA e ATER: 2014-2018	219
Gráfico 8 –	Número de estabelecimentos agrícolas: Bahia, 1970-2017	224
Quadro 9 –	Os princípios norteadores da PNATER e PEATER	231
Mapa 1 –	Distribuição espacial das unidades de gestão da SDR/BAHIATER	240
Figura 1 –	Arranjo institucional para execução do serviço de ATER na Bahia	242
Gráfico 9 –	Número de famílias atendidas por modalidade de ATER	244
Quadro 10 –	Dotação orçamentária para ATER indireta: convênios e contratos	249
Quadro 11 –	Programa Mais ATER: número de técnicos, famílias e recursos financeiros	251
Quadro 12 –	Municípios que aderiram ao Programa Mais ATER, 2018-2019	251
Quadro 13 –	Chamadas públicas de ATER na Bahia, SDR/BAHIATER: 2015-2018	255
Quadro 14 –	Objeto das chamadas de ATER na Bahia, SDR/BAHIATER: 2015-2018	257
Quadro 15 –	Número mínimo de mulheres definido nos editais, Bahia: 2015-2018	259
Quadro 16 –	Varição dos custos por lote nas chamadas públicas, Bahia: 2015-2018	261
Quadro 17 –	Área de abrangência da pesquisa: UNICAFES e IRPAA, 2015-2019	276
Gráfico 10 –	Número de famílias em transição para práticas culturais de base agroecológica	291
Foto 2 –	Manejo sanitário e alimentar animal	308
Foto 3 –	Produção de feno	308
Quadro 18 –	Tipologia das famílias: TI Bacia do Jacuípe	310
Quadro 19 –	Tipologia dos sistemas de produção: TI Bacia do Jacuípe	313
Fluxograma 1 –	Diversificação e integração do SPI	314
Foto 4 –	Produção de hortaliças	315

Fluxograma 2 –	Diversificação e integração do SP2	316
Foto 5 –	Subsistema palma	322
Foto 6 –	Subsistema hortaliças	322
Foto 7 –	Subsistema maracujá irrigado	326
Quadro 20 –	Tipologia das famílias: TI Sertão do São Francisco	329
Quadro 21 –	Tipologia dos sistemas de produção: TI Sertão do São Francisco	331
Fluxograma 3 –	Diversificação e integração do SP1	334
Fluxograma 4 –	Diversificação e integração do SP2	335
Foto 8 –	Subsistema ovinos e caprinos	336
Foto 9 –	Subsistema hortaliças, canteiro econômico	340

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sistematização em percentual das respostas da UNICAFES e IRPAA, 2019 304

LISTA DE SIGLAS

AA	Aprendizados agrícolas
ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
ACAR	Associação de Crédito e Assistência Rural
AF	Agricultor e Agricultora Familiar
AIA	<i>American International Association</i>
AIE	Aparelhos Ideológicos do Estado
ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ANCAR	Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
ARE	Aparelhos Repressivos do Estado
ASBRAER	Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
ASCAR	Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria Técnica, Econômica e Social
BAHIATER	Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAF	Cadastro Nacional da Agricultura Familiar
CAI	Complexo Agroindustrial
CAR	Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
CDA	Coordenação de Desenvolvimento Agrário
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEFIR	Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rural
CEPEX	Coordenação Executiva de Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica
CF	Constituição Federal
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNATER	Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
CNDR	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural
CNDRS	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura
CP	Chamadas Públicas
CRB	Confederação Rural Brasileira
CRO	Crédito Rural Orientado
CRS	Crédito Rural Supervisionado
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf
DATER	Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural
DNPEA	Departamento Nacional de Pesquisas Agropecuárias
EAB	Escola Agrícola da Bahia
EBDA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMATERBA	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPABA	Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia
ETA	Escritório Técnico de Agricultura

EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FASER	Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público do Brasil
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FUNCEP	Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza
IBEC	International Basic Economy Corporation
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEAB	Imperial Escola Agrícola da Bahia
IEP	Instrumentos Específicos de Parceria
IIA	Institutos Imperiais de Agricultura
IIBA	Imperial Instituto Bahiano de Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada
MA	Ministério da Agricultura
MAA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento
MAARA	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MADSA	Metodologia Análise-Diagnóstico de Sistemas Agrários
MAIC	Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARA	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MCD	Modelo Clássico de Difusão
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
PA	Patronatos Agrícolas
PA	Projetos de Assentamentos
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBSM	Plano Brasil sem Miséria
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCT	Povos e Comunidades Tradicionais
PDHC	Projeto Dom Hélder Câmara
PEATER	Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
PGPM	Política de Garantia de Preço Mínimo
PL	Projeto de Lei
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAPO	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROATER	Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEAGRI	Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura
SEMAF	Serviço Municipal de Apoio à Agricultura Familiar
SEPROMI	Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial
SETAF	Serviço Territorial de Atendimento a Agricultura Familiar
SIATER	Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural
SIBER	Sistema Brasileiro de Extensão Rural
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SICON	Sistema de Informações do Congresso Nacional
SNA	Sociedade Nacional da Agricultura
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SNPA	Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuário
SP	Sistema de Produção
SPA	Sociedade Paulista de Agricultura
SRA	Secretaria de Reordenamento Agrário
SSR	Serviço Social Rural
SUAF	Superintendência de Agricultura Familiar
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
SUTRAG	Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Território de Identidade
UFPA	Unidade Familiar de Produção Agrária
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia
Bahia	Solidária
UPF	Unidade Produtiva Familiar

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	O CAMINHO PERCORRIDO	27
2.1	ELEMENTOS NORTEADORES	27
2.1.1	Problema de pesquisa	27
2.1.2	Objetivos	29
2.1.3	Hipóteses	30
2.2	ELEMENTOS TEÓRICO-CONCEITUAIS	30
2.2.1	A concepção de Estado de Nicos Poulantzas	31
2.2.2	O papel da extensão rural no processo de desenvolvimento agrícola	34
2.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	36
2.3.1	A pesquisa empírica: técnicas de coleta de dados	38
2.3.2	Universos da pesquisa: Estado, instituição e público beneficiado	39
2.3.3	Metodologia Análise-Diagnóstico de Sistemas Agrários	42
2.3.3.1	Amostragem dirigida	44
2.3.4	A análise dos dados	46
3	ESTADO E CONFLITOS DE CLASSES, CENÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	48
3.1	A PROBLEMÁTICA DO ESTADO EM NICOS POULANTZAS: PROPOSTA TEÓRICA	50
3.1.1	As bases da concepção poulantziana de Estado	50
3.1.2	As diferentes concepções de Estado no pensamento de Poulantzas	57
3.2	O ESTADO COMO UMA RELAÇÃO SOCIAL	80
3.2.1	A natureza de classe do Estado	80
3.2.2	Expansão do papel do Estado: disputa e consenso	86
3.2.3	A materialidade institucional do Estado	89
3.2.4	Estado, reprodução capitalista e lutas populares: o sentido das funções econômicas estatais	94
3.3	O ESTADO E A NATUREZA DO MODELO DIFUSIONISTA	101
3.4	A NATUREZA DIFUSIONISTA DA EXTENSÃO RURAL	109
4	O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER)	119

4.1	ANTECEDENTES DA ATER NO BRASIL: 1850-1950	119
4.2	ATER BRASILEIRA A PARTIR DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX	133
4.2.1	A institucionalização da ATER: 1948 a 1962	135
4.2.2	A estatização da ATER: consolidação do modelo produtivista	146
4.2.3	A crítica à ATER produtivista e difusionista: 1985 a 1989	160
4.2.4	Para além da crítica à ATER produtivista: a década do desmonte	164
4.3	O ESTADO E A POLÍTICA DE ATER NO SÉCULO XXI	172
4.3.1	O turbulento processo da PNATER: da elaboração à execução entre 2003 e 2018	173
4.3.2	Avanços e limites na operacionalização da PNATER	198
4.3.3	O desmonte das políticas públicas rurais	213
5	O PAPEL DO ESTADO NA EXTENSÃO RURAL BAIANA	222
5.1	SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DA ATER NA BAHIA	223
5.2	A POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PEATER)	229
5.3	O SERVIÇO DE ATER E O ARRANJO INSTITUCIONAL	234
5.4	AS MODALIDADES DE EXTENSÃO RURAL	245
5.4.1	Programa Mais ATER	249
5.4.2	Editais de chamada pública	252
6	UM EXEMPLO DE ATER: TI BACIA DO JACUÍPE E TI SERTÃO DO SÃO FRANCISCO	267
6.1	A CONCEPÇÃO DE ATER NA LEITURA DOS GESTORES PÚBLICOS	268
6.2	A VISÃO DAS INSTITUIÇÕES	275
6.2.1	UNICAFES: TI Bacia do Jacuípe	277
6.2.2	IRPAA: TI Sertão do São Francisco	291
6.3	O OLHAR DAS FAMÍLIAS	305
6.3.1	TI Bacia do Jacuípe	305
6.3.2	TI Sertão do São Francisco	324
7	CONCLUSÃO	346
	REFERÊNCIAS	358
	APÊNDICES	382

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para diretores e coordenadores da BAHIATER	383
APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para os fiscais de contratos da BAHIATER	385
APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para os coordenadores dos SETAF	386
APÊNDICE D – Roteiro de entrevista para os coordenadores da instituição executora	388
APÊNDICE E – Roteiro de entrevista para a equipe técnica da instituição executora	392
APÊNDICE F – Roteiro para a realização de entrevista coletiva com as famílias beneficiadas	395
APÊNDICE G – Roteiro de entrevista para as famílias beneficiadas com os serviços de ATER	396
APÊNDICE H – Brasil e Bahia: normas legais referentes ao ensino e à extensão rural, 1859-1945	399
APÊNDICE I – Brasil: normas legais referentes aos serviços de extensão, 1952-1989	401
APÊNDICE J – Brasil: normas legais referentes aos serviços de ATER, 1990-2002	403
APÊNDICE L – Brasil: normas legais referentes aos serviços de ATER, 2003-2015	406
APÊNDICE M – Brasil: normas legais que restringem conquistas populares, 2016-2018	413
APÊNDICE N – Síntese das Ações desenvolvidas pela ANATER: 2016-2018	415
APÊNDICE O – Brasil: sistematização dos projetos da ANATER, 2018	416
APÊNDICE P – Bahia: normas legais referentes aos serviços de ATER, 1990-2018	418
APÊNDICE Q – Comunidades contempladas e visitadas por municípios: 2018-2019	421
APÊNDICE R – Paisagens do TI Sertão do São Francisco, 2019	422
APÊNDICE S – Paisagens do TI Bacia do Jacuípe, 2019	423

ANEXOS	424
ANEXO A – Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural	425
ANEXO B – A transversalidade dos serviços de ATER nas ações do PBSM	426
ANEXO C – Distribuição dos serviços de ATER vinculados ao PBSM por regiões	427
ANEXO D – Dotação orçamentária de 2016 e o Projeto de Lei Orçamentária para 2017	428
ANEXO E – Organograma da SDR	429

1 INTRODUÇÃO

Nesta tese objetiva-se analisar a articulação entre o Estado relacional e a trajetória histórica da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) na agricultura brasileira como fatores explicativos para os limites e possibilidades da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e, particularmente, da Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural (PEATER) na Bahia. Partindo do conceito de Estado como uma relação social supõe-se que as políticas públicas no Brasil no período 2003 a 2018 oportunizaram participação de fração da classe dominada no aparelho de Estado, dada a correlação de forças que compõem o bloco no poder. Analisando-se a ATER em retrospectiva histórica demonstra-se que as frações de classes que pertencem à composição do bloco no poder estabelecem determinada perspectiva produtivista como pauta da classe dominante. A operacionalização contemporânea da PNATER, como resultado de um processo democrático e participativo, se contrapõe aos pilares centrais do difusionismo produtivista e demonstra que as disputas paradigmáticas nos aparelhos de Estado estabelecem determinada perspectiva de ATER de base agroecológica como pauta da classe dominada. A elaboração da PNATER referenciada na adoção de metodologias que possibilitam a construção do conhecimento com participação do sujeito social se efetiva no discurso, mas enfrenta estrutura cristalizada do modelo econômico dominante que restringe as condições de possibilidades de efetivação de uma política que se contrapõe ao difusionismo produtivista. Especificamente objetiva-se analisar se a PEATER apresenta um caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, por oposição ao modelo difusionismo produtivista. Estudam-se particularmente os editais de chamada pública, no período 2015-2018, no âmbito da Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER) e a execução dos serviços em dois Territórios de Identidade (TI). Esse período corresponde à vigência dos seis primeiros editais publicados pela BAHITAER. A pesquisa empírica abrange três níveis de análise: Estado da Bahia, instituições executoras de ATER e famílias beneficiadas pela política. A construção desta tese, inspirada no método materialista histórico, e apoiada em entrevistas para coleta dos dados primários, envolve uma pesquisa de campo que abrange três grupos: gestores públicos da BAHIAER; equipe técnica de campo e coordenação das instituições executoras escolhidas; e, famílias beneficiadas.

O território baiano, além de extenso, é complexo, desde aspectos fisiográficos até culturais. Entende-se que diferentes escalas apresentam desafios diferentes enquanto objeto de interpretação. Portanto, faz-se necessário delimitar a pesquisa para aprofundar a análise.

Considerando o recorte institucional das chamadas públicas, dentre as instituições executoras, escolheu-se a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES Bahia) e o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) para realizar a pesquisa de campo. Essas instituições atuam respectivamente no TI Bacia do Jacuípe e TI Sertão do São Francisco. Nessas instituições, tomando como referência os princípios da PNATER, buscou-se observar nas suas ações junto às famílias: a) atividades referenciadas no paradigma de base agroecológica; b) diversificação e integração dos sistemas de produção; c) métodos de comunicação dialógicos adotados nas atividades coletivas e individuais; d) participação das mulheres e jovens nas atividades coletivas; e) inclusão das famílias em políticas e programas sociais.

Compreende-se a PNATER como expressão de uma relação social, em determinado contexto político, portanto constituída por conflitos e contradições. A política pública institucionalizada como uma resposta do Estado às demandas das camadas populares pode ser compreendida a partir da concepção de Estado relacional, teorizada por Nicos Poulantzas (1936-1979). Sinteticamente o Estado é compreendido como um espaço de conflitos de classes, dele fazendo parte as classes dominantes e dominadas, mesmo que estas últimas estejam em uma posição subalterna. Compreendem-se os movimentos e organizações sociais rurais como representantes coletivos das diferentes camadas populares rurais que constituem a classe dominada. Considera-se aqui a concepção de Estado elaborada por Poulantzas (2000), o que implica assumir uma séria restrição como aporte teórico. Contudo, acredita-se que o arcabouço teórico desenvolvido pelo autor é apropriado para compreender as funções que o Estado brasileiro assumiu ao promover o desenvolvimento agrícola. Se o Estado possui autonomia relativa diante das frações de classes que constituem o bloco no poder e assume funções para garantir o interesse geral do capital, então as políticas públicas gestadas no interior do Estado existem de par com as relações de produção, portanto, possuem natureza de classe. Ora, trata-se de um Estado de classe, compreendido como uma relação social e constituído pelas classes dominantes e dominadas. A autonomia relativa possibilita que o Estado atue com certa independência para mediar os conflitos de classes, organizar o bloco no poder e atender, até certo limite, as demandas das classes dominadas. A leitura de Poulantzas possibilita ainda compreender o conceito de Estado na sua forma ampliada ou estendida. Ou seja, o Estado assume funções (políticas, ideológicas e econômicas) para servir à reprodução do capital. Além da política econômica convencional, o Estado pode assumir funções como provedor de serviços sociais e de políticas públicas amplas de apoio ao desenvolvimento, tais como infraestrutura, tecnologia,

crédito, pesquisa e extensão. Seja como instrumento de apoio ao desenvolvimento agrícola, ou como uma resposta às demandas das camadas populares, o serviço de ATER¹ expressa uma relação social e pode ser percebido como uma função do Estado.

Com base no conceito de Estado relacional pode-se compreender o serviço de ATER como um mecanismo de promoção ao desenvolvimento agrícola. A partir da segunda metade do Século XX, o serviço de ATER, que tem por base o difusionismo produtivista, está intrinsecamente vinculado ao Estado brasileiro. Convém mencionar que esse modelo, com caráter unidirecional e unilateral, é o mecanismo que propaga as inovações tecnológicas e contribui para a integração do capital no campo. Tendo em vista a modernização agrícola, o Estado assume um conjunto de medidas econômicas para servir à produção e reprodução do capital. Nesse cenário, a ATER assume na aparência a função de difundir as inovações tecnológicas para a população rural, mas na essência reproduz as relações de classes e facilita a integração de certas frações do capital. A dinâmica do sistema capitalista vai impondo mudanças e alterando a correlação de forças no bloco do poder. Nesse movimento o Estado organiza as frações da classe dominante sem provocar reviravoltas no seu interior. Nos anos 1990, pode-se dizer que a estrutura econômica e política do Brasil passou por uma significativa transformação com a consolidação do capital financeiro e dos grandes negócios agrícolas, embora a fração hegemônica nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) caiba ao capital financeiro. A partir das reformas neoliberais transformam-se as condições produtivas, a forma de inserção externa, e as funções do Estado.

O modelo econômico neoliberal foi mantido nos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), assim como as macropolíticas que sustentaram o *boom* de *commodities* agrícolas nesse período. O primeiro governo Lula (2003-2006) começa em um cenário repleto de contradições, que se expressam na correlação de forças e conciliação de classes no interior do Estado. Circunscrito a esse modelo econômico, o Estado assume funções econômicas que favorecem a expansão do mercado interno e promove políticas de inclusão social. É inegável que nos governos petistas foram adotadas medidas de promoção à acumulação do capital, contudo nesses governos também se identificam um interregno parcial, limitado em relação às camadas populares rurais. Se o Estado é uma relação social, constituído pelas classes

¹ Embora extensão rural e ATER sejam conceitos diferentes, a ATER neste trabalho por vezes é referida simplesmente como extensão rural ou serviço de extensão rural, vez que a difusão do conhecimento (inclusive tecnológico) pode ser associada ao processo de educação para integração do agricultor ao mercado.

dominantes e dominadas, pode-se dizer que algumas ações materiais positivas foram promovidas a favor das camadas populares rurais, tais como projetos de reforma agrária, aumento do volume de crédito, programas de inclusão social e interlocução com os movimentos sociais. A depender da conjuntura econômica e política, as classes dominadas podem em um processo de luta avançar nas suas conquistas. Todavia essas conquistas estão restritas aos limites impostos pelo capital. Então, diante dessas contradições e conflitos no interior do Estado, é preciso refletir sobre os limites e possibilidades intrínsecos à construção da PNATER, que se torna a referência para a política estadual de ATER.

Se o Estado é atravessado lado a lado por contradições e conflitos de classes, as políticas públicas gestadas nos seus aparelhos também o são. A construção das políticas de extensão no âmbito federal e estadual ilustra as contradições e conflitos que permeiam tanto os espaços coletivos quanto os aparelhos de Estado. É preciso considerar o longo processo de críticas ao difusionismo produtivista. Não são poucos os registros de reivindicações, pressões e articulações políticas dos representantes sociais da agricultura familiar, nem das lutas dos movimentos sociais rurais. A PNATER resulta de um processo de construção democrático e participativo e tem como princípios norteadores: a) o desenvolvimento rural sustentável com base na agroecologia; b) uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar com enfoque nos princípios agroecológicos; c) um direcionamento exclusivamente para a agricultura familiar; d) a utilização de metodologias participativas tendo em vista a construção do conhecimento e autonomia das famílias; e) o desenvolvimento de processos educativos e continuados, com enfoques humanista, dialético e construtivista (BRASIL, 2004). Os pilares definidos para a PNATER contrapõem-se ao difusionismo produtivista e revelam diferentes concepções de ATER presentes nos aparelhos de Estado. Os conflitos de interesses em torno da PNATER expressam conflitos de classes associados à natureza do modelo hegemônico de ATER (difusionismo produtivista), arraigados na concepção de mundo dos extensionistas.

A PNATER, ao trazer na base da lei instrumentos capazes de abranger a participação dos sujeitos sociais, contribui de forma significativa para a reflexão sobre a condução das políticas públicas. No entanto, a política circunscrita ao modelo econômico dominante tem alcance limitado. A historiografia da PNATER mostra os conflitos e contradições que permeiam a sua construção e execução. A fragilidade da política também se expressa pela mudança da conjuntura política e econômica, sobretudo a partir de 2016 com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Os limites que a PNATER enfrenta são impostos pela própria natureza do

Estado capitalista brasileiro. Superar tais limites depende da luta no campo político, da correlação de forças e conflitos entre as classes e frações de classes no interior do Estado.

Tomando a PNATER como referência, o Estado da Bahia institucionaliza a PEATER e adota uma estratégia de gestão, para a oferta do serviço de ATER, que de certa forma incorpora os movimentos e organizações sociais rurais nos aparelhos do Estado. As entrevistas de campo revelam que a PEATER também foi construída com a participação dos movimentos sociais rurais, organizações sociais, representantes da sociedade civil e do poder público, dentre outros. A análise documental evidencia que os dispositivos legais no Estado da Bahia estão referenciados na PNATER. Assim a PNATER e a PEATER tornam-se as referências para elaboração dos editais de chamada pública e orientação das ações extensionistas em campo. Observa-se que a PEATER, em consonância com a PNATER, busca promover melhores condições de vida para as camadas populares que sempre estiveram à margem das diversas políticas públicas. É inegável o avanço em conteúdo e método inerente à PEATER. Todavia a natureza da PEATER, e também da PNATER, implica contradições, limites e fragilidades que se expressam tanto na implantação quanto na execução da política.

A institucionalização da PEATER possibilita que o Estado da Bahia conduza o serviço de extensão por meio de editais de chamada pública. Assim, o Estado se desresponsabiliza pela execução de parte dos serviços e os terceiriza para instituições, empresas privadas e prefeituras municipais, instituindo um arranjo institucional multirreferencial. O Estado, ao tempo que atende às demandas dos movimentos e organizações sociais e cria uma secretaria específica, adota uma estratégia de gestão que reduz os custos operacionais ao extinguir a empresa pública de ATER. O arranjo institucional possibilita que o Estado assuma a função de articular, coordenar, financiar, monitorar e fiscalizar o serviço de ATER. A pesquisa de campo revela limites operacionais tanto na implantação do arranjo, quanto na execução do serviço de ATER. Pautado nos editais de chamada pública, o serviço revela-se frágil e limitado pelo volume de recursos financeiros disponibilizado. A fragilidade que se expressa na forma de contratação do serviço pode comprometer a continuidade da política. Ou seja, uma mudança na conjuntura política e econômica pode alterar a correlação de forças ou o volume de recursos e consequentemente a execução da política. Independentemente de as instituições executoras possuírem ou não as competências necessárias para executar as ações de ATER conforme estabelece a lei, essa fragilidade estrutural também pode comprometer a política.

A análise dos editais permite concluir que o processo de contratação das instituições através da chamada pública obedece aos princípios da PNATER e da PEATER. Embora essa análise seja necessária, não é suficiente para a compreensão de todo o processo. A adesão dos editais às políticas e aos princípios da PNATER é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir a consolidação da política. A descentralização do serviço de ATER pode gerar resultados positivos decorrentes das metodologias que as instituições adotam em campo e da formação da equipe multidisciplinar, conforme exigência dos editais. No entanto, a concepção de mundo do extensionista é associada à formação técnica, quase sempre promovida por meio de currículos vinculados ao produtivismo; portanto, a descentralização do serviço não garante a formação plural da equipe que realiza o trabalho de campo. Assim a execução do serviço carece de análise tanto das instituições executoras quanto dos beneficiários pela política pública, tendo em vista observar a concepção de ATER adotada nas práticas cotidianas dos extensionistas, conforme procedimento adotado nesta tese.

De forma geral pode-se dizer que os serviços de ATER foram executados, nos dois TI referidos, conforme princípios da PNATER e PEATER estabelecidos nos editais de chamada pública. A pesquisa de campo revela ainda que a PEATER foi construída em um processo de participação social. Isso também se expressa nas práticas cotidianas executadas pela UNICAFES e IRPAA nos dois TI. As instituições fizeram uso de metodologias participativas, desenvolveram atividades referenciadas no paradigma de base agroecológica, tendo em vista a sustentabilidade dos sistemas de produção, construção do conhecimento, e autonomia das famílias. Contudo, se por um lado o Estado da Bahia cria aparelhos de Estado para institucionalizar as demandas das camadas populares, por outro lado institui uma política restrita pelo volume de recurso financeiro, tornando insuficiente, a oferta do serviço de ATER demandado pelos movimentos e organizações sociais rurais.

A construção desta tese percorre as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, inclusive da legislação que trata da temática; construção do referencial teórico e conceitual; análise dos dispositivos legais, tais como os editais de chamada pública; e, por fim, mas não menos relevante, pesquisa de campo. Essas etapas são apresentadas sucintamente no segundo capítulo. No terceiro capítulo apresenta-se o referencial teórico e conceitual que possibilita reflexões sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento agrícola brasileiro. No quarto capítulo apresenta-se a trajetória do serviço de extensão rural e a sua institucionalização como aparelho de Estado. Analisa-se também a institucionalização da PNATER como uma ação

material positiva a favor das camadas populares rurais. No quinto capítulo examina-se a política de ATER executada no Estado da Bahia, inspirada na PNATER, e se apresenta o arranjo institucional estruturado para a oferta do serviço de ATER. No sexto apresentam-se os resultados da pesquisa de campo realizada com gestores públicos, instituições prestadoras do serviço, e famílias beneficiadas com o serviço de ATER. No sétimo e último capítulo trata-se da conclusão.

2 O CAMINHO PERCORRIDO

“Para não se perder nos dédalos e labirintos é preciso não perder o fio da meada”.

(Poulantzas)

Neste capítulo apresentam-se os caminhos percorridos para a construção desta tese. O capítulo contém três seções: elementos norteadores; elementos teórico-conceituais e procedimentos metodológicos adotados para a pesquisa empírica. Os elementos (problema, objetivos e hipóteses) norteiam toda a pesquisa. O referencial teórico-conceitual traz reflexões sobre o Estado e a trajetória de ATER no Brasil e, particularmente, na Bahia. A pesquisa empírica abrange três níveis de análise: Estado da Bahia, instituições e público (famílias beneficiadas). Para ilustrar a relação entre Estado, instituições e famílias foram selecionadas duas instituições (UNICAFES e IRPAA) que executam os serviços de ATER nos TI Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco, respectivamente.

Sem seguir uma linha exclusivamente cronológica e unidirecional, a construção desta tese, inspirada no método materialista histórico, percorre as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, inclusive da legislação que trata da temática; construção do referencial teórico e conceitual; análise dos dispositivos legais, inclusive dos editais das chamadas públicas da BAHIATER; e, por fim, mas não menos relevante, pesquisa de campo. Apoiada em entrevistas para coleta dos dados empíricos, a pesquisa abrange: gestores públicos da BAHIATER; equipes das instituições executoras; e famílias beneficiadas pela política pública.

2.1 ELEMENTOS NORTEADORES

Nesta seção apresentam-se os principais elementos norteadores da proposta de pesquisa científica desta tese: problema, objetivos e hipóteses. Posteriormente, esses elementos são relacionados ao caminho metodológico percorrido ao longo do processo de estruturação deste trabalho.

2.1.1 Problema de pesquisa

A compreensão da extensão rural exige leituras sobre o papel que o Estado assume no modelo de modernização agrícola adotado no Brasil. Da mesma forma que o Estado não pode ser

considerado apartado da sociedade, as instituições também devem ser compreendidas como a expressão das relações de classes ou das forças sociais em conflito. Ou seja, as instituições como aparelhos de Estado assumem funções econômicas e ideológicas quando se tornam condutoras das políticas públicas voltadas para a agricultura. No Brasil, com a incorporação do progresso tecnológico, a agricultura experimenta mudanças de paradigmas na base técnica e organizacional da produção. Essas mudanças foram induzidas a partir de um conjunto de medidas adotadas pelo Estado e conduzidas por meio de instituições públicas e privadas, tendo em vista a promoção do desenvolvimento capitalista.

A modernização agrícola, fundamentada no paradigma produtivista, supõe uma política de orientação difusionista do serviço de ATER para atender às demandas do capital. O difusionismo produtivista, que se consolida como modelo hegemônico a partir da segunda metade do século XX, resulta das alianças no interior do Estado entre frações das classes dominantes. Assim sendo, o serviço de ATER direcionado para a difusão das inovações acaba formando um novo padrão de produção agrícola, que, longe de resolver os problemas estruturais do campo, aprofunda-os. A partir dos anos 1980 faz-se a crítica ao modelo difusionista, totalmente direcionado para a especialização da produção, que com caráter unidirecional e unilateral, reproduz as relações de poder. A partir de 2003 propõe-se uma nova política de ATER, democrática e participativa, que privilegia práticas de base agroecológicas, como referência para as unidades da federação. Todavia essa política desenvolvida em resposta às demandas das camadas populares, possui fragilidades e limites impostos pela natureza do Estado burguês.

As políticas públicas no Brasil no período 2003 a 2016 oportunizaram participação de fração da classe dominada no aparelho de Estado, dada a correlação de forças que compõem o bloco no poder, conforme teoria do Estado relacional. A partir do deslindar da ATER em retrospectiva histórica e operacionalização contemporânea pela PNATER, observa-se que as disputas paradigmáticas decorrentes da composição do bloco no poder estabelecem determinada perspectiva de ATER de base agroecológica como pauta da classe dominada. Essa pauta se efetiva no discurso, mas enfrenta limitações por conta do modelo econômico dominante que restringe as condições de possibilidades de efetivação de uma política que se contrapõe ao difusionismo produtivista.

No Estado da Bahia, seguindo a tendência nacional, institui-se, em 2011, uma política de ATER em resposta às demandas das camadas populares rurais. Essa política passa a orientar as ações de ATER executadas pelas instituições públicas e privadas. Em 2014, o governo do Estado extingue a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) e cria a BAHIATER para ofertar o serviço. Nesse cenário, permanece a seguinte questão: como se articulam o Estado, a partir da concepção de Poulantzas (2000), e a trajetória histórica da ATER na agricultura brasileira como fatores explicativos para os limites e possibilidades da PNATER e, particularmente, da PEATER na Bahia de 2015 a 2018? Assim, faz-se necessário aprofundar os estudos empíricos, inclusive junto aos gestores públicos, as instituições, e as famílias de agricultores, para trazer elementos que possam contribuir para o debate e compreensão do problema.

2.1.2 Objetivos

Analisar a articulação entre o Estado e a trajetória histórica da ATER na agricultura brasileira como fatores explicativos para os limites e possibilidades da PNATER e, particularmente, da PEATER na Bahia. Este objetivo está fortemente ligado à concepção de Estado como uma relação social que experimenta conflitos. O estudo contempla pesquisa de campo e tem como objeto: Estado, ATER e o caso da PEATER na Bahia (2015-2018). Tem como referência instituições que, através dos editais de chamada pública, executam as atividades de ATER e as famílias beneficiadas pela política.

Especificamente, objetiva-se:

- 1 – Apresentar a articulação entre o papel do Estado e trajetória da ATER no processo de desenvolvimento capitalista da agricultura brasileira, no período 1950-2018, como fatores explicativos dos limites e possibilidades da PNATER;
- 2 – Analisar, com base nos editais de chamadas públicas no período 2015 a 2018, se a política de ATER, na Bahia, apresenta um caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, por oposição ao paradigma produtivista;

3 – Verificar se a prestação do serviço de ATER em dois TI na Bahia contempla processos indicativos de construção democrática de conhecimento em contraposição ao difusionismo produtivista.

2.1.3 Hipóteses

H1 – A elaboração e execução da PNATER, mesmo como um processo democrático construído com a participação das camadas populares, limita-se a orientar ações de instituições estatais e não estatais junto às famílias, mas não consegue mudar o paradigma produtivista, orientado pela ciência dominante, que se difundiu como ideologia.

H2 – Embora a execução da PNATER, através da PEATER, em contraposição ao modelo difusionista de ATER, valorize o saber tradicional e a diversidade de atividades, tendo como referência o paradigma de base agroecológica, possui alcance limitado na Bahia, onde ainda predomina o paradigma produtivista.

2.2 ELEMENTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS

A construção do referencial teórico apoia-se na concepção de Estado desenvolvida por Poulantzas (2000), no âmbito da teoria crítica e inspirada no materialismo histórico. À luz da abordagem sobre o Estado como uma relação social, um espaço de conflitos de classes e de frações de classes no bloco do poder, (POULANTZAS, 2000), procede-se a uma revisão de literatura. Com isso, espera-se compreender a trajetória da extensão rural no Brasil, considerando o papel assumido pela ATER no processo de desenvolvimento da agricultura conduzido pelo Estado brasileiro.

A discussão sobre a relevância do serviço de ATER é recorrente na literatura brasileira. Igualmente recorrente é a discussão sobre o papel do Estado na dinâmica desse serviço. O Estado sempre esteve intrinsecamente vinculado à ATER, tendo em vista promover o desenvolvimento da agricultura, especialmente a partir de meados do século XX; e, na fase mais contemporânea, adota o serviço de extensão como uma política de inclusão econômica e social, tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável nas comunidades rurais. Nos primeiros anos do século XXI, por meio da legislação define uma política pública que prevê a oferta do serviço às diferentes frações populares rurais. As camadas ou frações populares rurais são

constituídas pelos diversos segmentos sociais que compõem a população rural, tais como pequenos agricultores, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, pescadores, ribeirinhos, marisqueiros, extrativistas, posseiros, arrendatários, meeiros, dentre outros (BRASIL, 2006a). Conforme legislação federal, Brasil (2006a), essas diferentes camadas populares constituem a categoria denominada Agricultura Familiar.

Nesse mesmo período, a PNATER passa a ser construída e orientada para a agricultura familiar, numa visão holística (sistêmica) que valoriza a diversidade do mundo rural. A PNATER contrapõe-se ao modelo até então dominante de ATER, baseado no paradigma produtivista, em um processo repleto de contradições observadas na própria legislação que trata do serviço público de ATER. Essa sucessão de contradições observadas sugere como indispensável uma análise do papel do Estado – e de como foi realizada a condução do serviço de ATER – do ponto de vista do método materialista histórico. Esta abordagem supõe contradições que têm origem nos interesses conflitantes das diferentes classes sociais, frações e, eventualmente, alianças de classe.

2.2.1 A concepção de Estado de Nicos Poulantzas

Estudar o serviço de ATER em um cenário histórico repleto de interesses conflitantes exige retomar uma concepção de Estado que contemple as contradições sistêmicas, interesses de classes e conflitos sociais. Uma concepção que possibilite visualizar as relações de forças que ocorrem na disputa pela condução do modelo de desenvolvimento agrícola adotado em cada período histórico. Cabe retomar, mesmo que sucintamente, a discussão da natureza do Estado burguês, pois possibilita compreender os limites das políticas públicas e sociais implementadas pelo Estado no modo de produção capitalista.

Na concepção materialista, o Estado burguês não pode ser entendido dissociado das relações sociais de produção presentes no modo de produção capitalista, pois tem como objetivo mantê-las e reproduzi-las – assim como representa a dominação de classes que existe na sociedade. No entanto, a concepção materialista de Estado apresenta-se como ponto de partida, cabendo a diversos teóricos, estudiosos do materialismo histórico, desenvolver e sistematizar concepções acerca do Estado. Em outras palavras, a natureza de classe está sempre presente no Estado. Partindo dessa concepção, entende-se que os limites da ação política do Estado são fundamentados pela forma de dominação da sociedade capitalista. Ou seja, no campo das

políticas públicas e das reformas sociais, a ação do Estado ocorre dentro das possibilidades permitidas pela classe dominante, para que não comprometa a sua reprodução.

Discutir sobre a concepção de Estado possibilita compreender o processo de formulação, organização e orientação das políticas públicas no âmbito do sistema capitalista (SILVA; RODRIGUEZ, 2015). As políticas públicas são criadas e implementadas numa relação intrínseca com cada governo central e seguem um ciclo, conforme defendem seus estudiosos. Contudo, não é desse ponto de vista que se pretende discutir a PNATER aqui, pois o conceito de Estado como um ente condutor das políticas públicas não contempla os conflitos e disputas em seus aparelhos, por exemplo. Faz-se necessário buscar uma abordagem teórica que possibilite uma análise ampliada do Estado no sistema capitalista, que sirva de lente para visualizar a realidade concreta do serviço de extensão rural do Estado capitalista brasileiro. Em outras palavras, para tratar da temática sobre extensão rural no Brasil é necessário um conceito de Estado que possibilite a compreensão do conflito de classes no interior do Estado, em termos de “blocos no poder”. Portanto, objetiva-se apresentar o Estado como uma relação social, espaço de disputa pelo poder, conforme Poulantzas (2000).

Admite-se que, no campo teórico, por mais abrangente, não é possível tratar de todas as questões que se relacionam com a temática estudada no plano concreto. Embora a temática deste estudo verse sobre política pública e instituições, a proposta aqui não é tratar do embasamento teórico dessas abordagens, e sim apresentar como o Estado está relacionado à trajetória do serviço de ATER. Assim, reconhece-se a importância do debate apresentado por mais de uma corrente teórica, e se utilizam alguns conceitos adotados pelos institucionalistas e pelos estudiosos das políticas públicas, mas apenas forma transversal e de apoio ao texto.

As abordagens – institucionalista e de políticas públicas – apresentam relevantes contribuições para a compreensão da trajetória da ATER. Todavia, desconhecer o caráter conflitante entre as classes sociais e frações de classes inerentes ao sistema capitalista e presentes no Estado, reduz a dinâmica intrínseca proveniente dessa disputa de classes. Mesmo que a disputa ocorra em favor de uma política pública com caráter reformista, é preciso considerar o conflito de interesses presentes no “bloco do poder”. Sabe-se que a luta dos movimentos e organizações sociais rurais por políticas públicas insere-se em um contexto reformista. No entanto, manifestam-se conflitos de interesses, disputas pelo orçamento público, e embates na esfera econômica e política. Esses conflitos cristalizam-se, no interior do Estado, na forma de

instituições (leis, decretos), que se refletem nas políticas públicas. Portanto, e para tanto é preciso adotar um conceito de Estado que possibilite, na sua composição, a discussão do conflito de classes dentro do próprio Estado.

Apresenta-se a concepção de Estado de Nicos Poulantzas, como uma condensação das relações sociais, conforme explicitação no livro “O Estado, o poder e o socialismo”, publicado em 1978 (POULANTZAS, 2000). O autor, considerando a correlação de forças do bloco no poder, sugere que o Estado atende às classes dominantes, e, também, às classes dominadas (pelo menos em alguma medida). A sua visão possibilita compreender as limitações das políticas públicas implantadas no Brasil, especialmente as que se referem à agricultura familiar, no século XXI, como é o caso da PNATER – que atua como uma resposta do Estado para uma fração de classe que sempre esteve à margem das políticas públicas. A partir da construção do referencial teórico (inspirada na abordagem metodológica materialista histórica) definem-se e se executam as pesquisas aqui propostas. Espera-se que elas permitam compreender a construção da trajetória da extensão rural no Brasil, considerando o seu papel no modelo de desenvolvimento agrícola e sua relação com o Estado.

A leitura de Poulantzas (2000) possibilita também compreender que as instituições como aparelhos de Estado assumem funções econômicas e ideológicas. Assim sendo, é preciso considerar que o processo de institucionalização do serviço de ATER brasileiro foi articulado ao modelo de inovação e difusão de tecnologias para a promoção do desenvolvimento. Portanto, para a reflexão sobre o papel que a ATER desempenhou no processo de desenvolvimento agrícola, apresenta-se o modelo difusionista de ATER, atribuído a Rogers (1983). Esse modelo foi incorporado no Brasil, especialmente através das instituições públicas, e se consolidou como ideologia dominante na academia e nas instituições executoras do serviço de ATER. A relevância do modelo no presente estudo é, também, mostrar o fundamento do serviço de extensão, já que é a ele que Freire (1983) se reporta criticamente. A nova proposta de ATER, no século XXI, referenciada na crítica de Freire (1983) e pautada pelos movimentos e organizações sociais rurais, se contrapõe à inculcação ideológica inerente ao difusionismo produtivista e incorpora elementos do paradigma de base agroecológica.

A agroecologia como um modo de vida é um conceito amplo e completo, que envolve muitas dimensões, no entanto, dá lugar a diferentes concepções e interpretações. Para Machado e Machado Filho (2014) a agroecologia pode ser compreendida como um paradigma que se

contrapõe à agricultura industrial e incorpora as questões sociais, políticas, ambientais, culturais, energéticas e éticas, tendo em vista a escala planetária. Caporal (2014) entende o conceito de Agroecologia como “um campo de conhecimentos de caráter interdisciplinar e multidisciplinar, que oferece princípios, conceitos e metodologias que permitem estudar, analisar, construir, orientar e avaliar agroecossistemas”. Na sua concepção parte-se das bases científicas desse campo de conhecimento para um “processo de transição do modelo de agricultura convencional para estilos de agriculturas mais sustentáveis” (CAPORAL, 2014, p. 19). Embora a PNATER não apresente uma definição ou conceito para a agroecologia², identifica-se nos princípios estabelecidos na política elementos que podem ser associados aos preceitos da base agroecológica em oposição ao paradigma produtivista. Assim, nesta tese, utiliza-se o termo paradigma de base agroecológica conforme compreensão do conteúdo explicitado nos princípios da política.

2.2.2 O papel da extensão rural no processo de desenvolvimento agrícola

Conforme Oliveira (2013), boa parte da historiografia sobre o serviço de extensão rural no Brasil é produzida por extensionistas e partem de dois pontos de vista: 1) Agroeconômico; e 2) Educacional. No primeiro grupo, as abordagens são frequentemente direcionadas para a realização de trabalhos baseados em estudos de casos, sobre os métodos adotados na extensão rural. No grupo educacional as abordagens são relacionadas aos métodos da Educação na extensão rural. Para a construção deste estudo foram consultados diversos autores que se apoiam em diferentes aportes teóricos para tratar da temática. Dentre eles podem ser destacados: Araújo (2010); Caporal (2014); Caporal (1998); Caporal (1991); Colby; Dennett (1998); Fonseca (1985); Freire (1983); Olinger (1996); Oliveira (2013); Oliveira (1999); Peixoto (2008); Portilho (1998); Rodrigues (1997).

Colby e Dennett (1998), Oliveira (2013) mostram que o serviço de extensão rural brasileiro não foi conduzido a partir de interesses exclusivos do Estado. A ATER resulta da convergência de interesses externos estadunidenses (públicos e privados), e de interesses internos – representados por frações da classe dominante brasileira, sobretudo a agroindustrial. Assim, o processo de constituição e de desenvolvimento da ATER deve ser compreendido em um cenário de desenvolvimento agrícola que possuía e possui um papel a desempenhar no processo de

² Para uma problematização sobre agroecologia ver Machado e Machado Filho (2014), Caporal (2014), Caporal (2015).

desenvolvimento econômico no Brasil. Partindo da concepção de Estado de Poulantzas (2000), a trajetória da ATER está associada a um modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade e conduzido pelo Estado, num ambiente em que o modo de produção econômico faz-se representar nas estruturas políticas e jurídicas. Exemplo disso é a criação de escolas agrônomicas, institutos, empresas públicas de pesquisa e extensão, bancos públicos de fomento, para apoiar e fortalecer o desenvolvimento agrícola.

Para apresentar a trajetória do serviço de extensão rural, faz-se a revisão de literatura, desde a origem até a consolidação ideológica do modelo difusionista. A revisão importa para contextualizar e problematizar o estudo. A leitura analítica de trabalhos acadêmicos, dispositivos legais e das normas institucionais ajudam a compreender o papel do Estado na condução do serviço de extensão brasileiro. Como um dos resultados da historiografia da ATER, espera-se apresentar a articulação entre o Estado e a trajetória dos serviços de extensão brasileiro como fatores explicativos para os limites e possibilidades da PNATER.

A análise dos dispositivos legais sobre a construção do serviço de ATER no século XXI sugere a discussão do problema em bases empíricas. A construção da política nacional começa em 2003; é oficializada em 2004, e, em 2010, torna-se lei. Paralelamente, ampliou-se a estrutura da organização institucional com novos aparelhos de Estado. A análise da PNATER é o ponto de partida para se compreender a construção da política de ATER adotada na Bahia. Portanto, importa apresentar tanto o seu conteúdo (princípios, objetivos, público), que se espera presente nas ações dos extensionistas, quanto o cenário político da sua construção (governo estadual a esquerda, participação social ativa, gestão de conflitos de interesses, etc.).

Com base na institucionalização da PNATER, (BRASIL, 2010), analisa-se, ao nível do estado federado, a PEATER e sua consonância com a referida lei federal. Convém mencionar que a PEATER não simboliza uma ação benevolente do Estado, ao contrário, representa uma reposta à luta dos movimentos e organizações sociais rurais. Uma vez identificada a aderência nos dispositivos legais dos entes federativos apresentam-se o arranjo institucional baiano, sua institucionalização, e suas diversas modalidades de oferta do serviço de ATER para as diversas camadas populares.

No Estado da Bahia, a partir de 2015, com a extinção da EBDA, adota-se uma estratégia para ofertar o serviço de ATER. A proposta sugere duas modalidades para execução do serviço: 1 –

ATER direta (técnicos do Estado executam o serviço); e 2 – ATER indireta (instituições contratadas e prefeituras executam o serviço). A ATER indireta por sua vez é constituída por dois instrumentos legais que são os contratos e convênios. A análise desses instrumentos é relevante para se compreender a estrutura da política de ATER adotada na Bahia, bem como sua operacionalidade nos TI. No caso específico das modalidades de ATER indireta, analisam-se os seis editais divulgados pela BAHIATER, no período de 2015 a 2018. Essa análise deve ser realizada observando-se sua aderência ao proposto na PNATER – como se depreende dos procedimentos metodológicos apresentados na seção seguinte.

2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Após a análise das normas legais e dos editais das chamadas públicas inicia-se o processo de coleta de dados primários, via pesquisa de campo. A compreensão mais aprofundada sobre a política de ATER na Bahia exige uma abordagem plural, com diferentes estratégias de pesquisa. Para a construção da pesquisa empírica combinam-se análise dos dispositivos legais e entrevistas com informantes-chave. A combinação dos elementos possibilitou compreender o arranjo institucional ainda em fase de implantação no Estado da Bahia. Contudo, também é relevante apresentar, a partir da concepção dos gestores públicos, das instituições e das famílias beneficiadas, a coerência e adesão na execução das atividades de ATER aos princípios da PNATER e PEATER. Esse nível de aprofundamento a partir do empírico possibilita qualificar a análise dos editais.

Assim, apresenta-se o arranjo institucional de ATER adotado no Estado da Bahia, a partir de 2015, com enfoque no papel do Estado e das instituições prestadoras do serviço de ATER, por meio da chamada pública. Conforme Quadro 1 o estudo é estruturado e analisado a partir de três universos investigados na pesquisa de campo: 1) Estado, representado pelos gestores públicos da BAHIATER (diretor, coordenadores e fiscais de contrato); 2) Instituição, representada pela equipe de coordenação da chamada pública e equipe técnica de campo; 3) Público, representado pelas famílias beneficiadas pela chamada pública.

Uma vez explicitados os principais elementos que norteiam a construção deste trabalho e o referencial teórico-conceitual, indicam-se os procedimentos metodológicos procedimentos e os instrumentos de coleta de dados adotados para responder aos objetivos propostos.

Quadro 1 – Relação entre objetivos e procedimentos metodológicos

Objetivos	Procedimentos	Instrumentos	Dados
Analisar a articulação entre o Estado relacional e a trajetória histórica da ATER na agricultura brasileira como fatores explicativos para os limites e possibilidades da PNATER e, particularmente, da PEATER na Bahia.	Análise de estudos desenvolvidos e de dispositivos legais (federal e estadual).	Pesquisa bibliográfica; Pesquisa documental	Secundários; Primários
1) Apresentar a articulação entre o papel do Estado e trajetória da ATER no processo de desenvolvimento capitalista da agricultura brasileira, no período 1950-2018, como fatores explicativos dos limites e possibilidades da PNATER;	Análise de estudos desenvolvidos sobre a temática e de dispositivos legais.	Pesquisa bibliográfica; Pesquisa documental	Secundários
2) Analisar, com base nos editais de chamadas públicas no período 2015 a 2018, se a política de ATER, na Bahia, apresenta um caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, por oposição ao paradigma produtivista;	Análise dos dispositivos que tratam da PEATER, PNATER, e dos editais de chamada pública.	Pesquisa documental; Observação participante; Entrevistas	Secundários; Primários
3) Verificar se a prestação do serviço de ATER em dois TI na Bahia contempla processos indicativos de construção democrática de conhecimento em contraposição ao difusionismo produtivista.	Estudo empírico: Estado, instituição executora, e público de ATER.	MADSA ³ , Observação participante, Entrevistas	Primários

Fonte: Elaboração própria (2018)

³ Uma síntese da Metodologia Análise-Diagnóstico de Sistemas Agrários (MADSA) pode ser vista em (SILVA, 2008).

A análise conjunta dos dados primários e secundários, além de permitir responder aos objetivos proposto, possibilita reflexões e considerações sobre a oferta e execução do serviço de extensão rural.

2.3.1 A pesquisa empírica: técnicas de coleta de dados

Os três universos, cenário da pesquisa empírica, correspondem a três níveis de análise. Cabe mencionar que em cada universo a pesquisa foi realizada a partir da combinação de diferentes técnicas de coleta de dados, conforme Quadro 2. Neste caso utilizam-se: entrevistas informais, leitura de paisagem, observação participante, entrevistas coletivas e entrevistas individuais estruturadas. O ponto de partida é a entrevista informal por ser uma técnica mais leve de comunicação e aproximação. De acordo com Gil (2008), no âmbito das ciências sociais a entrevista é uma das técnicas mais adequadas para obter informações junto aos entrevistados. Utiliza-se essa técnica para obter informações “acerca do que as pessoas sabem, creem, esperam, sentem, (...) acerca das suas explicações ou razões a respeito das coisas precedentes”. (GIL, 2008, p. 109).

A leitura de paisagem é uma técnica que, através de caminhadas transversais, revela as condições em que se encontram os sistemas de produção das famílias. As entrevistas e a leitura de paisagem são procedimentos adotados inicialmente no âmbito da MADSA (detalhada na seção 2.3.3). A MADSA é uma metodologia sistêmica, que possibilita a compreensão das diversidades de cultivos (e outras atividades) que se praticam nas unidades de produção. Consideram-se, inclusive, a integração entre os cultivos, a diversificação dos sistemas de produção e a relação do agricultor com o mercado. A aplicação dessa metodologia justifica-se pela complexidade e diversidade presentes na agricultura familiar (COUTO; DUFUMIER; REIS, 2013).

A técnica da observação participante permite observar nos seminários e nas reuniões coletivas que ocorrem com a presença de gestores do Estado e representantes das instituições executoras, embates, contradições, e visões sobre a execução da política pública. Além disso importa explicitar que a técnica da observação participante também permite observar nas reuniões coletivas, nas atividades coletivas e individuais, a interação da equipe técnica com as famílias beneficiadas e a presença de atividades práticas de base agroecológica. Por exemplo, o uso da linguagem e as técnicas práticas de execução das atividades produtivas revelam a concepção de

ATER do extensionista. Aqui, também, se busca compreender se o processo de comunicação está sendo conduzido com interação e diálogo na realização das atividades, conforme preconizado pela PNATER (BRASIL, 2004).

As entrevistas coletivas revelam como as atividades de ATER apoiam as comunidades rurais e contribuem para identificar carências das famílias que podem vir a exigir outras políticas públicas. As entrevistas individuais possibilitam ratificar e ajustar as questões postas no coletivo e especificar o processo em curso das atividades realizadas pelas famílias. Os instrumentos de coleta de dados estão listados na ordem que foram aplicados em cada universo, conforme o Quadro 2. Uma vez explicitadas as técnicas, importa relacioná-las aos universos da pesquisa.

Quadro 2 – Sistematização das técnicas de coleta de dados por universo de pesquisa

Universo	Informantes-chave	Instrumentos	Ano
Estado (quatro TI)	diretor, coordenadores, fiscais de contrato	entrevistas informais, observação participante, entrevistas estruturadas	2018-2019
Instituição (dois TI)	coordenadores, equipe técnica de campo	entrevistas informais, leitura de paisagem, observação participante, entrevistas estruturadas	2018-2019
Público beneficiário (dois TI)	famílias beneficiadas	MADSA: leitura de paisagem, entrevistas informais; observação participante, entrevistas coletivas, entrevistas individuais estruturadas	2018-2019

Fonte: Elaboração própria (2018)

2.3.2 Universos da pesquisa de campo: Estado, instituição e público beneficiado

No primeiro universo o cenário da pesquisa é o Estado, aqui, representado pelos gestores da BAHATER. Os potenciais entrevistados, no âmbito estadual são: o diretor da BAHATER; dois coordenadores dos programas relacionados com ATER; dois fiscais de contratos de ATER,

que monitoram a execução física e financeira dos serviços de extensão nos TI; e quatro coordenadores de ATER nos TI Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco. Esses coordenadores apoiam as ações de ATER no monitoramento e avaliação das atividades executadas no campo através das chamadas públicas e são responsáveis pelas demais modalidades de ATER nos TI.

Embora a análise dos dispositivos legais evidencie a aderência entre as políticas públicas e as chamadas públicas, é preciso compreender a concepção de extensão rural dos gestores públicos na Bahia. Assim, nesse primeiro universo entrevistam-se na BAHIATER os informantes-chave diretamente vinculados à elaboração, execução, monitoramento e avaliação das chamadas públicas de ATER. Aqui o objetivo é explicitar a visão dos gestores públicos a respeito da PEATER, sua operacionalização e o processo de construção, para posteriormente apresentar, se possível, os fatores limitantes e os avanços alcançados pelas chamadas públicas. Os informantes-chave foram entrevistados presencialmente em Salvador e nos referidos TI. Os instrumentos de coleta de dados aplicados (entrevistas estruturadas) encontram-se nos Apêndices A, B e C.

Como pode ser observado no Quadro 2, no segundo universo da pesquisa estão as instituições prestadoras do serviço de ATER. Essas instituições são representadas pela equipe de coordenação da chamada pública e equipe técnica de campo. Objetiva-se identificar nas atividades desenvolvidas em campo a presença ou ausência dos princípios da PNATER indicados na chamada pública. O fato de existir uma política pública no Estado, que defina o processo e o método do serviço de extensão, não garante que as instituições executoras, na prática cotidiana de campo, cumprem na íntegra o que está referenciado na PNATER e estabelecido nos editais de chamada pública. Essa relação entre o Estado e a instituição executora pode revelar tensões e contradições quando se considera o que é estabelecido pela política e o que é executado nas atividades diárias.

Para compreender a relação entre Estado e instituição executora, fazem-se entrevistas informais com os coordenadores das instituições e dos programas de ATER, no âmbito estadual. Acompanham-se também reuniões e seminários de avaliação que a BAHIATER promove junto às instituições executoras. O território baiano além de muito extenso é complexo, desde aspectos fisiográficos até culturais. Muitos desafios e transformações da extensão rural estão, em hipótese, relacionados ao bioma, à dinâmica do território, a situação política de cada

município, ao tamanho dos municípios, dentre outros. Entende-se que diferentes escalas apresentam desafios diferentes enquanto objeto de interpretação. Portanto, faz-se necessário delimitar a pesquisa para aprofundar a análise. Considerando o recorte institucional das chamadas públicas, dentre as instituições executoras, escolheu-se a UNICAFES Bahia e o IRPAA para realizar a pesquisa presencial. Cabe justificar: a escolha da UNICAFES e do IRPAA para a realização da pesquisa decorre da sua atuação no bioma Caatinga – que, devido à sua fragilidade, apresenta características apropriadas ao emprego das práticas de base agroecológica. Decorre também da experiência institucional em executar chamadas públicas no âmbito da PNATER e da disponibilidade da equipe em participar da pesquisa. Nesse universo foram entrevistados nas instituições os coordenadores e a equipe técnica de campo.

Uma vez especificadas as instituições, conseqüentemente delimitam-se o segundo e o terceiro universo da pesquisa, limitado à área de atuação da UNICAFES e do IRPAA. A pesquisa tem como referência espacial o TI, que é a escala adotada no Estado da Bahia. Embora a análise esteja centrada na instituição, não se encerra nela, pois considera-se o TI como um espaço de construção social, onde vivem as famílias beneficiadas, um espaço de ação e interação dos movimentos e organizações sociais⁴ rurais. Embora os editais estejam associados por TI, nem todos os municípios são contemplados na chamada pública. Realiza-se a pesquisa de campo no TI Bacia do Jacuípe e no TI Sertão do São Francisco, onde atuam a UNICAFES e o IRPAA, respectivamente. Nesses TI foi possível acompanhar a equipe técnica na execução das atividades coletivas junto às famílias beneficiadas. Os instrumentos aplicados nesse universo se encontram nos Apêndices D e E.

No terceiro universo da pesquisa está o público, representado pelas famílias beneficiadas da chamada pública. Pretende-se identificar nas ações de ATER junto às famílias beneficiadas a presença ou ausência dos princípios da PNATER indicados na chamada pública. Devido à extensão geográfica dos TI selecionados, ao contingente de famílias beneficiadas e às condições logísticas de pesquisa por vezes adversas optou-se por delimitar o público beneficiado no TI,

⁴Nesta pesquisa trabalha-se com o conceito de TI em coerência com os editais de chamada pública. “O conceito de Território de Identidade surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário para a formulação de seu planejamento. A adoção como unidade de gestão para o estado da Bahia foi ajustada conceitual e metodologicamente para a formulação do planejamento em todas as dimensões, incluindo a realidade urbana e as atividades dos setores econômicos secundário e terciário”. (SEI, 2019, não paginado). A Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, adotou a regionalização por TI através da Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, no lançamento do Plano Plurianual 2008-2011 (SEI, 2019).

por uma amostra dirigida (por categorias) e seus representantes típicos, conforme estabelece a MADSA. No próximo item apresentam-se os principais elementos da MADSA adotados na pesquisa. Os demais instrumentos aplicados nesse nível de análise encontram-se nos Apêndices F e G.

Uma vez estruturada a pesquisa nos três universos, e feita a delimitação espacial, cabe detalhar os instrumentos da coleta de dados adotados que constituem a MADSA e explicitar o processo de seleção das famílias entrevistadas. Isso se justifica pela complexidade e diversidade da agricultura familiar.

2.3.3 Metodologia Análise-Diagnóstico de Sistemas Agrários

A MADSA é inspirada nas reflexões e resultados de pesquisas realizadas pelo Departamento de Agricultura Comparada e Desenvolvimento Agrícola do Instituto Nacional Paris-Grignon (INA-PG), atual AgroParisTech. A metodologia permite obter informações que possibilitam a compreensão da diversidade e da realidade econômica, social e ambiental. Também é possível combinar o uso da MADSA com outras técnicas como observação participante e entrevistas coletivas, conforme sistematização no Quadro 2. Essas técnicas conjuntamente aplicadas possibilitam identificar informações relevantes para a análise do terceiro universo da pesquisa. Convém lembrar que a análise é sistêmica e que informações obtidas em um dos universos da pesquisa revelam a relação com os demais universos. Ou seja, as análises dos universos não são estanques (e nem poderiam) e a separação em universos é apenas um recurso metodológico para organização das etapas da pesquisa.

As principais etapas da MADSA, elencadas por Dufumier (2007), são: leituras de paisagem, entrevistas com informantes-chave, tipologias dos agricultores e dos sistemas de produção, amostragem dirigida, coleta e análise de dados. Na etapa de coleta de dados, utilizam-se, quando necessário, roteiros estruturados. Através do uso da MADSA é possível combinar as técnicas de leitura de paisagem – realizada através da caminhada transversal – e entrevistas individuais junto aos informantes-chave e às famílias. As entrevistas fornecem subsídios para a construção das demais etapas. As entrevistas feitas junto às famílias devem preservar liberdade de expressão, percepções sobre a realidade em que vivem, e expressão de sentimentos. Nas falas e histórias contadas pelas agricultoras e agricultores identificam-se as razões, atitudes e visões de mundo – o que não seria possível com uso exclusivo do questionário fechado. As caminhadas

transversais na comunidade permitem identificar as diferentes formas de exploração, o manejo dos recursos naturais e práticas agrícolas; visualizar a combinação dos sistemas de cultivos, criação e de transformações; observar a diversidade dos vegetais nas hortaliças, sinais de preservação ambiental, dentre outros, que revelam as condições ecológicas da unidade produtiva familiar.

Na fase inicial da pesquisa de campo, através das entrevistas e leituras de paisagem, é possível levantar informações gerais sobre a comunidade visitada. Na primeira viagem a campo, em 2018, o uso da MADSA possibilitou traçar o perfil das famílias, identificar os sistemas de produção e categorizar os tipos representativos. Uma vez definidos os tipos representativos das famílias e dos sistemas de produção, aprofunda-se a pesquisa para a amostra dirigida. Cabe explicitar que nos referidos territórios foram entrevistados presencialmente, além das famílias selecionadas para a pesquisa, a equipe da instituição que executa os serviços de ATER e os representantes da BAHATER nos dois TI.

As entrevistas com famílias dos tipos representativos fornecem subsídios para desenhar Fluxogramas que representem os Sistemas de Produção (SP) desenvolvidos pelas famílias. Conforme Dufumier (2007), considerando uma unidade de produção na agricultura, um SP pode ser compreendido como uma combinação de diversos subsistemas (cultivo, criação, transformação) que interagem entre si. Ou seja, “pode ser definido como a combinação (no tempo e no espaço) dos recursos disponíveis e das próprias produções: vegetais e animais”. (DUFUMIER, 2007, p. 85).

A análise do SP permite identificar a diversificação, as interações entre todos os subsistemas que o compõem, bem como sua relação com o entorno econômico, a infraestrutura, o mercado, o ambiente no qual a comunidade está inserida, suas limitações e potencialidades. A diversificação do SP é extremamente relevante para a reprodução familiar por permitir através do autoconsumo a segurança nutricional da família; e, no caso de existir excedente, pela geração de rendimentos através da comercialização promove a soberania alimentar. A interação entre os subsistemas mostra a troca de fertilidade, que possibilita a redução de custos financeiros e de certa forma algum grau de autonomia das famílias em relação ao mercado. A diversificação e integração nos sistemas de produção são elementos que sugerem uma visão sistêmica, que considera a relação econômica, social e ambiental. Identificar a estrutura do SP (diversificação

e integração) possibilita compreender se a operacionalização da ATER nas comunidades segue conforme práticas de base agroecológica.

Trata-se de uma metodologia adaptativa que possibilita retratar a realidade das famílias. Adota-se um roteiro com alguns critérios para orientar a pesquisa, que vão sendo ajustados, a depender da realidade observada. Assim convém observar nos SP a mão de obra, os subsistemas de cultivo, de criação, de processamento, a combinação entre esses subsistemas, e atividades complementares realizadas pela família. Essa metodologia possibilita compreender o meio rural e o processo de transição de base agroecológica conforme é estabelecido na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), PNATER e PEATER (BRASIL, 2012; BRASIL, 2004; BAHIA, 2011b). Por transição agroecológica compreende-se o “processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais”. (BRASIL, 2012). Espera-se que nesse processo de transição sejam incorporados “princípios e tecnologias de base ecológica” nos sistemas agrícolas (BRASIL, 2012).

2.3.3.1. Amostragem dirigida

As entrevistas foram realizadas nos dois TI referidos, conforme sistematização no Quadro 3. Nos municípios Nova Fátima e Gavião, que pertencem ao TI Bacia do Jacuípe, 720 famílias, foram beneficiadas com os serviços de ATER executados pela UNICAFES. Dentre essas, uma amostra com 16 famílias representa o total de beneficiários. No TI Sertão do São Francisco os municípios que constituem a pesquisa são Casa Nova, Juazeiro e Sobradinho. Nesses municípios uma amostra com 31 famílias representa as 720 famílias beneficiadas pela chamada pública. Os tipos representativos são escolhidos após entrevistas com informantes-chave nas comunidades rurais e reuniões com o coletivo de famílias (sujeitos sociais). Os critérios para construção da tipologia foram definidos a partir dos objetivos propostos pela chamada pública, que se assentam nos princípios da PNATER e PEATER, e a partir da observação em campo do perfil das famílias beneficiadas e seus sistemas de produção. Os princípios estabelecidos nas referidas políticas públicas que orientam o estudo são:

I - promoção do desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente, incluindo a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas;

- II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;
- III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;
- IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica, com enfoque para o desenvolvimento de sistemas de produção em bases sustentáveis e construídos a partir da articulação do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia;
- VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional. (BAHIA, 2011b).

As chamadas públicas para a ATER estão centradas no processo de construção do conhecimento, referenciadas no paradigma de base agroecológica, com enfoque na valorização dos saberes tradicionais, do papel da mulher e do jovem no mundo rural. Partindo dessa concepção de ATER definem-se critérios que possibilitem identificar a tipologia dos agricultores familiares e dos sistemas de produção. Tomando como referência as exigências da chamada pública e os princípios da PNATER e PEATER, busca-se observar nas comunidades famílias que: a) desenvolvam práticas referenciadas no paradigma de base agroecológica; b) diversifiquem os sistemas de cultivo e criação; c) façam combinação de cultivos e integração entre os subsistemas. Além desses critérios, deve-se observar o uso de métodos de comunicação dialógicos adotados nas atividades coletivas e individuais, que valorizam saberes e tradições no processo de construção do conhecimento; a presença e participação da mulher e de jovens nas atividades coletivas e nos SP; inclusão das famílias em outras políticas ou programas sociais. Com base nesses critérios buscam-se famílias que possuam ou não esse perfil para serem entrevistados individualmente. Nessa metodologia não importa quantas pessoas são entrevistadas, pois elabora-se uma tipologia com amostra induzida dos tipos representativos. O que é relevante na MADSA é agrupar os possíveis entrevistados por semelhança e eleger um representante típico de cada grupo. Quanto mais homogênea for a comunidade, menor será o número de tipos representativos.

Como se pode observar no Quadro 3, em Nova Fátima, as famílias estão distribuídas em 18 comunidades; das 450 famílias contempladas na chamada pública foram entrevistadas 11 famílias representativas, selecionadas em seis comunidades. Em Gavião, as 270 famílias estão distribuídas em nove comunidades, do total das famílias beneficiadas pela política pública, foram entrevistadas cinco famílias representativas, selecionadas em quatro comunidades. No TI Sertão do São Francisco foram visitados três municípios. No município de Casa Nova 18 comunidades foram contempladas e oito comunidades foram pesquisadas. Em Juazeiro 25 comunidades foram beneficiadas com a política de ATER, dentre essas oito comunidades foram

pesquisadas. Em Sobradinho, as 90 famílias estão distribuídas em dez comunidades, nesse município foram entrevistadas cinco famílias selecionadas a partir das visitas em três comunidades.

Quadro 3 – Municípios, número de comunidades e de famílias entrevistadas, Bahia

Território de Identidade	Município	Número de comunidades com ATER	Número de comunidades pesquisadas	Número de fam. entrevistadas
Bacia do Jacuípe	Nova Fátima	18	06	11
	Gavião	09	04	05
Sertão do São Francisco	Casa Nova	18	08	15
	Juazeiro	25	08	11
	Sobradinho	10	03	05

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

A combinação de diversos procedimentos metodológicos possibilitou ampliar o número de famílias entrevistadas na pesquisa. Através de reuniões, atividades e entrevistas coletivas é possível ter acesso a um maior número de famílias e conseqüentemente elaborar uma tipologia representativa das famílias beneficiadas. As entrevistas com informantes-chave, como o presidente da associação, presidente do sindicato e agente de saúde, proporcionam maior segurança na construção das tipologias. Uma vez definido os tipos, aprofunda-se a pesquisa com as famílias representativas. Diante da diversidade do mundo rural, da pluralidade dos sujeitos sociais, e das condições objetivas impostas à pesquisa de campo, foi necessário experimentar diferentes procedimentos para a coleta de dados, mas, no conjunto, permitiram compreender os limites e potencialidade das ações de ATER nesses espaços.

2.3.4 A análise dos dados

A análise está estruturada em correspondência aos três universos da pesquisa. O processo de análise das informações obtidas através das técnicas de coletas de dados foi constituído por três partes: 1) organização das informações em relatos, descrição da leitura de paisagem e das informações obtidas através da observação participante, transcrições das entrevistas individuais e coletivas, para cada universo da pesquisa; 2) sistematização e descrição das informações por universo da pesquisa, comparação das informações obtidas, através das diferentes técnicas de

coleta de dados, por universo da pesquisa, e comparação das informações entre os universos;
3) comparação entre os princípios das políticas federal e estadual, estabelecidos no edital da chamada pública e as atividades de ATER desenvolvidas em campo. Espera-se que as análises contribuam para a reflexão sobre o processo de implantação e execução da PEATER na Bahia.

3 ESTADO E CONFLITOS DE CLASSES, CENÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“Quem escapa ao Estado e ao poder hoje, e, também, quem disso não fala?”.

(Poulantzas)

Este capítulo apoia-se em Poulantzas⁵ (2000). Nele se apresenta a concepção de Estado como uma relação social. A finalidade é compreender a realidade brasileira e o papel do Estado, via análise do serviço público de extensão rural no desenvolvimento agrícola. Estudar o serviço de ATER em um processo histórico constituído de interesses conflitivos exige uma análise do Estado que contemple as contradições, interesses e conflitos de classes.

A discussão sobre a relevância e a oferta do serviço de ATER, enquanto política pública, é recorrente no cenário brasileiro. Não menos recorrente é a discussão sobre o papel que o Estado ocupa na dinâmica desse serviço, visando ao desenvolvimento agrícola. No caso brasileiro, o Estado está intrinsecamente vinculado à trajetória de ATER. Por um lado, ao processo histórico da construção dos aparelhos de Estado (ministérios, institutos de pesquisa, universidades, dentre outras instituições formais), a fim de promover o desenvolvimento da agricultura, especialmente a partir de meados do século XX. Esses vínculos têm por base o difusionismo produtivista que promove a integração dos capitais. Por outro lado, na fase mais contemporânea, o Estado brasileiro objetiva promover a ATER como uma política de inclusão econômica e social, em resposta às lutas dos movimentos e organizações sociais rurais.

Nos primeiros anos do século XXI, em termos de legislação, define-se uma nova política pública (PNATER) que contempla as camadas das populações rurais. Essa nova política foi

⁵ Nicos Poulantzas (1936-1979) nasceu em Atenas, foi membro do Partido Comunista da Grécia, graduou-se em Direito pela Universidade Atenas. Mudou-se para Munique em 1960 e logo depois para Paris, lecionou filosofia do direito na Universidade Pantheon-Sorbonne, foi professor de Sociologia da Universidade de Vincennes e na Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (MARTIN, 2008; SILVEIRA, 1984). Segundo Motta (2009), nos anos 1980 e 1990 as obras de Poulantzas não fazem parte do debate acadêmico, o pouco que se publicou foi mais no intuito de crítica ao autor e a escola althusseriana; de forma mais geral a teoria do Estado (marxista e não marxista) perde significado no referido período (MOTTA, 2009). No século XXI essa abordagem é retomada na academia e os livros de Poulantzas são republicados; desde então artigos, ensaios e livros, sobre seus trabalhos, também são publicados. James Martin apresenta uma coletânea de textos de Poulantzas, com 18 artigos, em ordem cronológica, datados entre 1964 e 1980, que contemplam “uma gama” de interesses na linha de pesquisa de Poulantzas. A coletânea mostra a trajetória intelectual do autor abrangendo temas da Filosofia jurídica à Sociologia política, que contempla a fase existencialista com influência de Sartre, o estruturalismo com Althusser, até seu trabalho final, onde já dialoga e debate com Foucault, Pietro Ingrao, e com notável influência de Gramsci. Identificam-se na coletânea organizada por Martin (2008) alguns artigos inéditos. Para esse autor “*Poulantzas brought a formidable depth and complexity to the Marxist understanding of politics*”. (MARTIN, 2008, p. 1).

construída e orientada para o público definido como agricultura familiar, numa visão de totalidade e sistêmica, com vistas à valorização da diversidade do mundo rural. A PNATER contrapõe-se ao modelo até então dominante de ATER, baseado no paradigma produtivista, em um processo repleto de contradições e conflitos de interesses que se expressam na própria legislação e arcabouço institucional que orientam esse tipo de serviço público.

Reconhecer os avanços da PNATER não implica aceitar uma visão benevolente do Estado em relação às camadas populares. Tampouco implica assumir o Estado como um ente acima da sociedade, como se não fizesse parte dos conflitos de interesses do bloco no poder. É preciso registrar o longo processo de críticas ao modelo produtivista e difusionista de ATER. Não são poucos os registros de reivindicações, pressões e articulações políticas dos representantes sociais da agricultura familiar, nem das lutas dos movimentos sociais rurais. A implantação da nova política resulta das lutas e conflitos de interesses no interior do Estado.

A implantação da PNATER ocorreu em uma conjuntura política de disputas, em que o Estado atende, até certo ponto, a demanda da classe dominada, desde que isso não interfira nos interesses da classe dominante, no longo prazo. Atendem-se aos anseios da classe dominada até o ponto em que não ameace a queda da lucratividade da classe ou fração de classe dominante. Um bom exemplo de limite imposto a essa política é o orçamento público. Outro exemplo que ilustra o limite do Estado em relação às demandas das massas populares é a reforma agrária. Os exemplos citados demonstram que o Estado é fundamentado nas relações de classes. Assim, para compreender o papel da extensão rural, é necessário um conceito de Estado que possibilite a compreensão da luta de classes no interior do Estado, conforme teorizado por Poulantzas (2000). Para aqueles que discordam do conceito de luta de classes, pode-se pensar, por exemplo, a compreensão dos conflitos de classes no interior do Estado, inclusive, entre membros da classe dominante.

Nesta tese, importa apresentar o Estado como a “condensação de uma relação social”, como um espaço de permanente disputa pelo poder. A partir dessa concepção, trazer evidências, inclusive com base na legislação, de como o Estado está relacionado à trajetória do serviço de ATER, no intuito de promover o desenvolvimento da agricultura. A concepção de Estado como uma relação social possibilita, também, compreender as limitações das políticas públicas implantadas no Brasil, especialmente as que se referem exclusivamente à agricultura familiar, no século XXI, como é o caso da PNATER.

3.1 A PROBLEMÁTICA DO ESTADO EM NICOS POULANTZAS: PROPOSTA TEÓRICA

Nesta seção apresenta-se a trajetória da concepção de Estado como um espaço de relações de forças. Ao desenvolver o conceito de Estado, Poulantzas (2000; 1977) apresenta também as funções que o Estado pode assumir para garantir a produção e reprodução do capital. Assim, retoma-se a concepção de Estado burguês que contempla as contradições e conflitos sociais, possibilitando visualizar as relações de forças que ocorrem no interior do Estado. Essa abordagem teórica possibilita tratar a temática sobre ATER no Brasil no âmbito do modo de produção capitalista, considerando o papel que o Estado assume no processo de desenvolvimento agrícola.

3.1.1 As bases da concepção poulantziana de Estado

Retoma-se, mesmo que sucintamente, a discussão da natureza do Estado burguês - ponto de partida dos conceitos desenvolvidos por Poulantzas, e de toda a querela que se dá em torno da existência ou não de uma teoria de Estado no marxismo. Além disso, busca-se compreender os limites das políticas públicas e sociais, implementadas pelo Estado no modo de produção capitalista.

O arcabouço teórico-metodológico adotado pelos marxistas é fundamentado nas formulações genéricas de Karl Marx e Friedrich Engels sobre o Estado. Conforme Codato e Perissinotto (2010), a abordagem do problema do Estado encontra-se nas obras filosóficas de Marx: “Crítica da filosofia do direito de Hegel” e “A questão judaica”, ambas de 1843. No entanto, nessas obras o Estado não é ainda considerado por Marx como um Estado de classe. Nos trabalhos posteriores de Marx a natureza classista do Estado vai sendo exposta em paralelo à rejeição da concepção do Estado como agente que defende o interesse geral da sociedade.

Marx e Engels pressupõem um Estado de classe, em “A ideologia alemã”, de 1845. Poulantzas (1977) considera que é a partir desse livro que o ex-jovem hegeliano Marx, torna-se marxista. Na concepção de Estado apresentada nesse livro os autores criticam a visão de Estado como representante do interesse coletivo, comum a todos. O Estado assume “uma forma independente”, separada dos reais interesses particulares e gerais, ao mesmo tempo em que também assume “as vezes de comunidade ilusória”; disso decorre que o interesse coletivo aparece como um interesse estranho ao indivíduo (MARX; ENGELS, 1998, p. 29). Os autores

demonstram que, por baixo desse véu ilusório da suposta representação do interesse coletivo pelo Estado, está presente a luta de classes. Nas suas palavras: “todas as lutas no âmbito do Estado, a luta entre a democracia, a aristocracia e a monarquia, a luta pelo direito ao voto, etc. etc., nada mais são do que formas ilusórias sob as quais são travadas as lutas efetivas entre as diferentes classes”. (MARX; ENGELS, 1998, p. 29).

Na perspectiva do indivíduo, o Estado capitalista apresenta-se como representante do interesse de todos, isso é, do interesse geral, portanto, é visto como um ente que está acima das classes sociais (MARX; ENGELS, 1998). Cabe destacar que essa é uma compreensão típica da filosofia iluminista – que representa, predominantemente, a visão burguesa de Estado. Entretanto, essa é uma forma de organização política adotada pelas classes dominantes que lhes permite a garantia da propriedade privada e dos seus interesses. A interpretação do Estado como sujeito, resultado de um pacto político entre sociedade e Estado, baseia-se na visão dos pensadores liberais – Hobbes, Locke, Rousseau – refutada por Marx. Embora aparentemente o Estado assuma essa dimensão da defesa do interesse geral e do bem comum, na verdade apresenta uma dimensão contraditória devido aos diferentes interesses que existem em toda sociedade de classes.

Na literatura predominante, a querela marxista sobre o Estado é referenciada no ensaio “O manifesto comunista”, de 1848. Nesse livro, Marx e Engels apresentam uma concepção genérica do Estado, que pode ser identificada na definição da natureza de classe do Estado. Para os autores as relações de produção expressam as relações de classe, e enunciam o poder político “como o poder organizado de uma classe para opressão da outra”. (MARX; ENGELS, 2005, p. 59). A questão colocada é: como deve ser pensada a relação entre Estado e classe dominante? Há uma citação, muito referenciada na literatura, que leva à compreensão de que o Estado está a serviço da classe dominante⁶: “O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa”. (MARX; ENGELS, 2005, p. 49). Essa sentença levou à interpretação simplista que o Estado é um instrumento de uso exclusivo da classe dominante, ou seja, além de ser representante da classe dominante é controlado por ela. Contudo, Miliband (1988) aponta que essa sentença poderia ser compreendida de forma mais complexa. Contrapõe a ideia de “negócios comuns” a “negócios particulares”, a ideia de “toda

⁶ No livro “A origem da família, da propriedade privada e do Estado”, Engels retoma a mesma concepção de Estado. Nas palavras do autor: “A força de coesão da sociedade civilizada é o Estado, que, em todos os períodos típicos, é exclusivamente o Estado da classe dominante e, de qualquer modo, essencialmente uma máquina destinada a reprimir a classe oprimida e explorada”. (ENGELS, 1982, p. 1999).

a burguesia” a “elementos que formam o todo”, e reinterpreta a relação entre Estado e classe, a partir da noção de autonomia do Estado em relação à fração de classe ou ao capitalista individual (MILIBAND, 1988, p. 135).

Considerar o Estado como uma espécie de objeto, que está a serviço de uma classe social plenamente homogênea, levou a interpretações e críticas (dentro e fora do marxismo⁷) com consequências teóricas e políticas, especialmente a partir de meados do século XX (POULANTZAS, 2000). Codato e Perissinotto (2010) afirmam que em diversas passagens de “O manifesto comunista” predomina a compreensão do Estado como um instrumento de classe. Tal entendimento pode ser identificado, por exemplo, na seguinte sentença: “a transformação do Estado da burguesia em Estado operário (isto é, a serviço dos partidos socialistas) só pode se dar pela expulsão da burguesia dos seus ramos, pela expropriação política do poder político organizado em Estado dessa classe”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2010, p. 34).

Embora a perspectiva do Estado como um instrumento de classe domine o campo da teoria marxista por um longo período, Codato e Perissionotto (2001) afirmam que Marx, nas obras históricas, considera a dinâmica institucional do Estado, todavia, sem abandonar a sua natureza de classe. Partindo das análises de conjuntura e interpretações de Marx – “A burguesia e a contra-revolução”, de 1848, “As lutas de classe na França de 1848 a 1850” (de 1850), e “O 18 brumário de Luís Bonaparte”, de 1852 – muitos teóricos pós-marxistas desenvolvem seus argumentos opondo-se ao conceito de Estado como um instrumento. A exemplo de Poulantzas (1977; 2000), que se opõe categoricamente à concepção de Estado como instrumento de classe.

Para Poulantzas (1977, p. 19), no marxismo clássico – inclusive nos trabalhos de Marx e Engels – inexistem, num sentido sistemático propriamente dito, uma teoria de Estado. Embora seja possível identificar nos autores marxistas clássicos “um corpo ordenado de conceitos” que são aplicados a uma conjuntura concreta, ou ainda conceitos elaborados “como elementos de conhecimento teórico da prática política e da superestrutura do Estado”, não está presente nas obras desses teóricos uma teoria de Estado, apenas uma compreensão teórica mais genérica do político.

⁷ Fora do marxismo as críticas são diversas: ausência de uma teoria do Estado no campo marxista, ausência de análise, sobre a forma de organização interna do Estado, ou ainda a redução do poder de Estado a poder de classe o que impossibilita a análise relacional. Podem-se citar, dentre outros críticos, Norberto Bobbio, Theda Skocpol, Fred Block (POULANTZAS, 2000).

Codato e Perissionotto (2001), ao analisar as referidas obras históricas de Marx, identificam dois níveis distintos de análises conjugados por Marx. Entendem que ao nível geral e abstrato o autor compreende o Estado a partir das funções reprodutivas, ou seja, como a forma política da sociedade burguesa. Nesse nível define-se a natureza de classe do Estado. Ao nível da conjuntura identificam que Marx compreende o Estado como uma instituição, disputada por diferentes classes sociais, com capacidade de se organizar e tomar decisões. Nesse nível identificam em Marx a possibilidade de distinguir poder de Estado de poder de classe, porém em uma relação de conflitos.

Dessa forma, ao introduzir, em suas análises políticas, os aspectos institucionais do aparelho estatal capitalista, Marx estaria apresentando uma concepção de Estado ao mesmo tempo mais sofisticada do que a defendida pela perspectiva instrumentalista – presente tanto na obra de alguns marxistas, quanto, igualmente, de alguns críticos do marxismo –, e menos formalista que as interpretações institucionalistas. (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 34, grifo do autor).

Contra as críticas fora do marxismo, os autores argumentam que nas referidas obras de Marx há indicações, a partir das análises históricas, que possibilitam compreender o Estado também como uma instituição ou como uma organização. Nele está presente a disputa entre as classes ou frações de classes dominantes pelo controle dos aparelhos de Estado. Nas análises de conjuntura de Marx é possível identificar que “a distinção entre poder real e poder nominal cumpre exatamente a função de enfatizar a importância da dimensão institucional do Estado na luta política”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 18).

As análises de Marx demonstram que em uma dada conjuntura o predomínio político de uma classe está associado à capacidade que essa classe tem de controlar os aparelhos de Estado ou o ramo específico do aparelho de Estado que detém o poder real, que concentra o orçamento, a administração, a repressão. Ou seja, concentra o poder de tomar decisões. “As análises históricas empreendidas por Marx revelam, entre outros elementos bastante sugestivos, a ocorrência de uma luta intensa entre as classes e frações dominantes pelo controle desses aparelhos”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 18). Esses autores revelam que Marx considera uma visão relacional entre Estado e classe dominante, portanto, oposta à crítica da visão neo-institucionalista, segundo a qual há em Marx uma confusão entre poder de Estado e poder de classe. Ao contrário encontra-se em Marx, de certa forma, uma compreensão de Estado como uma realidade exterior à classe social. O Estado é constituído por diferentes níveis, dominantes (com poder de decisão, com poder real) e subordinados (que não têm poder de

decisão, de execução). E é nos níveis dominantes que há o exercício da hegemonia de classe, pois, “(...) o poder real é a emanção direta de uma série de recursos institucionais – a administração, o orçamento, o poder executivo enfim –, concentrados num ramo específico do aparelho estatal, e que, através dele, confere à classe social que o controla uma posição superior na luta política”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 21).

Codato e Perissonoto (2001) defendem que as análises históricas de Marx revelam uma compreensão do Estado como uma instituição dotada de recursos e com certo grau de separação das classes sociais. Nessa dimensão institucional do Estado, que controla o poder real, está a influência política ou a natureza da luta de classes antagônicas. “Essa é, sem dúvida, uma visão na qual ‘Estado’ e ‘classe’ constituem polos autônomos de uma mesma relação”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 24). Cabe ainda mencionar que os autores não reduziram as análises de Marx e dos marxistas às análises institucionalista e conjunturais sobre o papel institucional dos aparelhos do Estado. Reconhecem que as instituições não têm poder em si, que o poder está relacionado às classes sociais, conforme Poulantzas (1977).

Reconhecer a autonomia do Estado, sua realidade institucional, sua lógica própria e os interesses específicos dos “agentes estatais” não pode, segundo Marx e os marxistas, impedir que se coloque a seguinte questão: que relações sociais as ações do “Estado autônomo” reproduzem? Foi precisamente através do conceito de “poder de Estado” que os marxistas procuraram responder essa questão. (CODATO; PERISSINOTTO, 2001, p. 24).

Analisando especificamente “O 18 brumário de Luís Bonaparte”, Codato e Perissinotto (2010) afirmam que nesse livro há um avanço de Marx na concepção sobre o Estado capitalista. A partir da sentença “todas as revoluções [políticas até aqui] aperfeiçoaram esta máquina [centralizada do Estado] em vez de destruí-la”, os autores defendem a ideia de que Marx modifica sua concepção de Estado capitalista (MARX; ENGELS, 1994, p. 531, *apud* CODATO; PERISSINOTTO, 2010, p. 34). O avanço traduz-se na relação entre Estado e classe. Se antes (em O manifesto comunista) havia o argumento de que os proletários deveriam se apropriar do aparelho de Estado, e utilizá-lo enquanto classe dominante, agora (O 18 Brumário) defende-se o argumento de que apenas apropriar-se do aparelho de Estado, substituir a burguesia pelo operariado, significa reproduzir a forma de dominação, então se faz necessário destruir o aparelho de Estado (CODATO; PERISSINOTTO, 2010).

A mudança da concepção de Estado como instrumento a serviço da classe que está no poder para uma concepção de Estado marcado pela natureza da classe burguesa, onde há uma “dominação de classe inscrita na sua própria organização”, é vista pelos autores como um salto qualitativo na concepção de Estado em Marx (CODATO; PERISSINOTTO, 2010, p. 35). Assim, não basta substituir as pessoas, adaptar os aparelhos de Estado, dado que o Estado traz em si a marca da classe burguesa. A análise da conjuntura francesa realizada por Marx permite ainda compreender que o Estado pode atender aos interesses da classe burguesa sem que necessariamente os membros dessa classe estejam ocupando os aparelhos do Estado. Os autores concluem que “uma das grandes inovações temáticas de O 18 Brumário foi ter sugerido que a natureza de classe do Estado capitalista independe do seu controle direto pela burguesia”. (CODATO; PERISSINOTTO, 2010, p. 38). Quando o Estado representa o interesse da classe dominante (interesse geral) ao mesmo tempo que está em conflito com segmentos ou membros da classe (interesse privado), na verdade o Estado defende a garantia da ordem burguesa. Todavia no processo político e conflitivo (do qual é parte) para a produção e reprodução da ordem, a ação do Estado pode ser restringida em decorrência das lutas políticas (CODATO; PERISSINOTTO, 2010).

Na concepção de Marx o Estado é um fenômeno da relação social, não pode ser entendido dissociado das relações sociais de produção presentes no modo de produção capitalista. Assim, pode-se afirmar que o Estado tem como fundamento o modo como a sociedade está organizada no capitalismo, e, portanto, tem como objetivo mantê-la e reproduzi-la à medida que define as condições para a dominação de classes que existe na sociedade. Partindo da concepção de Marx entende-se que os limites da ação política do Estado são bem definidos, restringidos pela forma de dominação da sociedade capitalista. Ou seja, no campo das políticas públicas e das reformas sociais a ação do Estado resulta de conflitos de classes e possui efeito marginal quando atende aos interesses das classes dominadas. Para essas classes, sua ação ocorre dentro das possibilidades permitidas pelos conflitos de classes, para que não comprometa a reprodução da classe burguesa.

A estrutura do Estado baseia-se na relação de produção e exploração determinada pelo capital, mas se constitui em uma expressão de “universalidade alienada”. Embora aparentemente o Estado assuma a dimensão da defesa do interesse geral e do bem comum, na verdade apresenta uma dimensão contraditória devido aos diferentes interesses que existem em toda sociedade de classes. A natureza da contradição no Estado é estabelecida quando atende em algum grau os

“interesses das classes subalternas”, necessário para “manter a ordem” no processo de acumulação intrínseco ao sistema capitalista, e quando garante a propriedade privada (MARX; ENGELS, 1998; MARX; ENGELS, 2005). Ou seja, a dimensão contraditória do Estado está expressa ao atender a interesses de classes sociais diferentes, ao tempo que é uma expressão da dominação de classe é também a estrutura social que tem possibilidade de responder em algum grau às demandas das classes dominadas.

De forma bastante resumida, pode-se dizer que para Marx o Estado acomoda diferentes interesses e mantém na sua estrutura a dominação de classe. Logo, o Estado não viabiliza o interesse geral. Nesse entendimento, o Estado assume um duplo papel. Por um lado, controla os aparelhos do Estado, e, por outro, garante a hegemonia da classe dominante, defendendo seus interesses. Nessa interpretação sobre o Estado, entende-se que propostas reformistas, por mais interessantes que sejam para as camadas populares, não dão conta de resolver os conflitos estabelecidos no interior do Estado, pois o campo de ação estatal é limitado pela sua própria natureza, tendo como essência a necessidade de manter a relação de classes, a dominação e a propriedade privada. Essa contradição permanece nas relações estabelecidas entre o Estado e a sociedade brasileira, principalmente nas duas primeiras décadas do século XXI (2003-2016). Nesse período democrático socialmente inclusivo, as camadas populares passam a ter voz junto às instituições públicas e conselhos, mesmo que seja apenas uma resposta do Estado às lutas populares.

A concepção marxista de Estado não foi desenvolvida plenamente, tampouco a teoria marxista do capital. Coube a outros teóricos sistematizar concepções acerca do Estado. Nesta tese, adota-se a concepção de Estado como uma relação social formulada por Poulantzas (2000), teórico marxista que se dedicou aos estudos no campo da Teoria do Estado capitalista. Para Poulantzas (2008), a teoria do Estado e do poder político foi negligenciada pelos teóricos marxistas. As causas disso podem estar relacionadas com os diferentes momentos do movimento da classe trabalhadora. A ausência ou negligência de uma teoria do Estado em Marx é mais aparente do que real, e pode ser explicada porque “seu principal objeto teórico era o modo de produção capitalista, no qual a economia não só detém o papel determinante em última instância, mas também o papel dominante”. (POULANTZAS, 2008, p. 172, tradução nossa). Ou seja, a análise de Marx, centrada no nível econômico do modo de produção capitalista, não abordou especificamente o Estado. O autor afirma ainda que as questões sobre o Estado, o poder e as classes sociais também estavam presentes nas obras dos “pais fundadores do marxismo, embora

eles não tenham abordado sob o mesmo ângulo”. (POULANTZAS, 2000, p. 10). Nas suas palavras: “O Estado, insistentemente, é um aparelho ‘especial’: possui uma ossatura material própria que não é redutível às relações (tal e qual) de dominação política”. (POULANTZAS, 2000, p. 11). E é a partir daí que se elabora a análise sobre o Estado do tipo capitalista.

Poulantzas (2008) lembra que Lênin aborda a questão do Estado, mas o faz em obra extremamente polêmica (*O Estado e a revolução*). O estudo teórico do Estado também foi negligenciado pela Segunda e Terceira Internacional, que, baseadas no economicismo, considera “outros níveis da realidade social” como epifenômenos que podem ser reduzidos “à base econômica”. (POULANTZAS, 2008, p. 173). Para o autor, se as mudanças no sistema social acontecem primeiro na economia e se a ação política tem a economia como o principal objetivo, então, o economicismo leva ao reformismo e a sindicalização de esquerda. Poulantzas (2000) afirma que tanto o papel inerente ao Estado, quanto a sua natureza específica foram negligenciados no marxismo oficial, e, por muito tempo, o Estado foi considerado como um instrumento da classe dominante.

3.1.2 As diferentes concepções de Estado no pensamento de Poulantzas

Nos anos 1960 e 1970 Poulantzas participou ativamente do debate no campo da teoria marxista sobre o Estado e desenvolveu um importante trabalho ao construir o conceito do Estado capitalista enquanto relação social. Conforme Jessop (2007; 1991; 1990), pode-se atribuir a ele uma relevante contribuição na retomada das questões clássicas do materialismo histórico para as análises marxistas.

Poulantzas propõe a formulação de uma teoria para o Estado capitalista, questão que considerava relevante para o cenário da época, e no processo de construção desenvolve conceitos que se tornam referência no campo da teoria marxista. Os seus esforços cristalizaram-se nos livros “Poder político e classes sociais”, publicado em 1968; “Fascismo e ditadura”, publicado em 1970; “As classes sociais no capitalismo de hoje”, publicado em 1974; “A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha”, publicado em 1975; e em seu último livro “O Estado, o poder, o socialismo”, publicado em 1978. Neste ensaio Poulantzas aprofunda a concepção de Estado como uma relação social (tal qual o capital), que contempla as contradições de classes no interior do Estado no modo de produção capitalista.

Com uma ampla produção, sistematizada por Buci-Glucksmann (1983)⁸, e trajetória intelectual complexa, Poulantzas gerou polêmicas no meio acadêmico. Autores como Codato (2008), Jessop (1983, 1991), Martin (2008), Motta (2009; 2010), Silveira (1984), apresentaram em coletâneas, artigos e ensaios, as ideias e conceitos desenvolvidos por Poulantzas. Para Motta (2009), as mudanças nas concepções de Estado observadas nos seus textos decorrem da incorporação de diferentes paradigmas ao longo da sua trajetória intelectual. O autor articula a sua complexa teoria de Estado inspirado em três fontes de referência: a filosofia francesa (Sartre, Althusser e Foucault), o direito romano-germânico (sobretudo Kelsen) e a política italiana (Antonio Gramsci e Pietro Ingrao) (JESSOP, 1991). De acordo com Martin (2008), a abordagem teórica de Poulantzas sobre o Estado estava em constante desenvolvimento. No entanto, em seus escritos, mantinha-se a seguinte premissa: *“Indeed, the nature of the state could not, he insisted, be separated from the ongoing conflicts, contradictions and compromises of the struggles that permeate capitalist societies”*. (MARTIN, 2008, p. 1). Segundo Jessop (1991; 1982), Poulantzas modifica as suas teorias e estratégias políticas de transformação social, na medida em que modifica suas concepções sobre a natureza do Estado capitalista, associadas às mudanças nas suas posições filosóficas. Sobre essa afirmação, Codato (2008, p. 66) afirma que “o inverso seja tão ou mais verdadeiro”.

Jessop (1991), com o objetivo de mostrar a originalidade, a relevância, e o legado de Poulantzas, analisa e referencia quinze trabalhos publicados no período compreendido em 1964 e 1980, incluindo, cinco livros, artigos, ensaios e entrevistas. Na sua visão dentre os marxistas do Ocidente, “Poulantzas era incomum e o mais importante marxista político do período pós-guerra”. (JESSOP, 1991, p. 75-76, tradução nossa). A originalidade de Poulantzas está na combinação das suas influências teóricas, que partindo de uma abordagem “existencial-marxista”, combina as posições filosóficas de Althusser com posições políticas de Gramsci “dentro de uma perspectiva essencialmente marxista-leninista”, e, em seguida, numa guinada intelectual adota uma posição eurocomunista de esquerda (JESSOP, 1991, p. 79, tradução nossa).

Para Jessop (2009), os argumentos de Poulantzas sobre o Estado capitalista visavam responder à pertinente questão colocada pelos marxistas: “Por que este Estado precisamente e não um outro que corresponda à dominação política burguesa?”. Essa e outras questões estão presentes

⁸ Em Buci-Glucksmann (1983), páginas 29-33, encontra-se uma relação dos trabalhos de Nicos Poulantzas que abrange o período de 1961 a 1980.

em Poulantzas (1977; 2000), norteando a elaboração da sua concepção de Estado: “De onde provém a ossatura material primeira desse Estado?”. O próprio autor afirma que desde “Poder político e classes sociais” suas análises seguem nesta direção: “esta materialidade baseia-se na separação relativa do Estado e das relações de produção sob o capitalismo”. (POULANTZAS, 2000, p. 47- 49).

Embora as obras de Poulantzas tenham sido escritas no terceiro quartil do Século XX, tomando como referência os países centrais (sobretudo os europeus), de certa forma, em alguns aspectos continuam sendo relevantes e norteadoras para muitos estudiosos. Jessop (2009) analisa dois livros já referidos de Poulantzas (1977; 2000), publicados em 1968 e 1978, respectivamente. Ele afirma que, para Poulantzas, “(...) o moderno Estado representativo oferece uma estrutura flexível para unificar os interesses políticos de longo prazo de um bloco no poder de outra forma físsiparos, para desorganizar as classes subalternas e para assegurar o consentimento das massas populares”. (JESSOP, 2009, p. 132). Essa concepção de Estado parece adequada para se estudarem as formações sociais, mesmo nos países periféricos, que certamente estão inseridos na dinâmica da internacionalização do capital, de forma diferente dos países centrais.

Ferrari (2012) também analisa os mesmos livros de Poulantzas (1977; 2000) e apresenta em síntese as principais modificações que o autor traz nas concepções sobre hegemonia e Estado. Neves e Pronko (2010) analisam dois trabalhos da última fase de Poulantzas (1977a; 2000), no intuito de mostrar a relevância dos conceitos desenvolvidos pelo autor para a compreensão das políticas sociais no Estado capitalista contemporâneo. O significativo número de autores que retornam aos trabalhos de Poulantzas, seja como referência ou para fazer crítica, evidencia de uma forma ou de outra a importância do seu legado teórico.

Codato (2008) apresenta uma periodização da obra de Poulantzas que contempla o período de 1968⁹ a 1978, considerando as mudanças na concepção de Estado apresentadas pelo autor nas suas principais obras. A partir de três indicadores de leituras: o contexto intelectual, o conceitual (problemática teórica), e a estratégia política, Codato (2008)¹⁰ expõe em sequência as noções

⁹ Cabe mencionar que os trabalhos de Poulantzas anteriores a esse marco abordam em grande parte a discussão do direito moderno na Filosofia e Sociologia, com forte influência do existencialismo de Sartre; alguns deles são apresentados e discutidos por Motta (2010) e Martin (2008).

¹⁰ Os determinantes das diferenças entre as noções de Estado e os detalhes sobre os indicadores da periodização estão expostos em Codato (2008, p. 66).

de Estado capitalista como estrutura, aparelho e relação. Para cada concepção de Estado associa-se uma fase do autor (Poulantzas I, Poulantzas II e Poulantzas III).

Nesta tese toma-se como marco referencial a periodização de Codato (2008), em que o autor apresenta em síntese o ambiente que envolve Poulantzas e as questões relacionadas à existência ou não de uma teoria do Estado nos clássicos marxistas. A partir desse marco abordam-se alguns elementos relevantes para a compreensão da concepção poulantziana de Estado.

Para Poulantzas (2008), a teoria do Estado e do poder político foi, de certa forma, negligenciada pelos teóricos marxistas. Era necessário preencher essa lacuna, que implicava significativas consequências teóricas e políticas. Na visão do autor, do ponto de vista teórico, o Estado era visto como um epifenômeno da economia, portanto, uma teoria do Estado e do poder político seria dispensável, já que “os níveis sociais se fundariam na infraestrutura econômica”. Do ponto de vista político, essa concepção economicista leva ao reformismo, ou seja, a ação política revolucionária deveria ser direcionada para a mudança da economia. Com isso se ignora a necessidade de destruir o aparelho de Estado burguês. Cabe ainda mencionar que a ciência política, em contraposição ao marxismo, argumentava a favor de uma análise política separada da economia. Para essa corrente era um equívoco pensar o Estado e o poder político considerando os conflitos de classes. Nessa abordagem, do ponto de vista teórico tem-se como resultado uma descrição abstrata da sociedade, desconsiderando o processo histórico e concreto das formações sociais, e, conseqüentemente, a possibilidade de superação do sistema capitalista. E do ponto de vista político naturalizam-se “as relações sociais existentes”, sendo possível trabalhar com conceitos de otimização (MARTUSCELLI; GALASTRI, 2008, p. 69).

É nesse cenário que, no final dos anos 1960, autores marxistas retornam à literatura clássica marxista, sobretudo às obras de Marx, para reforçar e defender seus argumentos e postulados. Nesse ambiente intelectual constroem-se conceitos como, por exemplo, bloco no poder, elite estatal, seletividade estrutural, atribuídos na literatura a Poulantzas, Miliband e Offe, respectivamente¹¹ (CODATO, 2008). Dentre esses conceitos destaca-se “bloco no poder”, devido à sua relevância para a concepção de Estado em Poulantzas (1977; 2000), que se consolida como a condensação material das relações de força. O conceito de bloco no poder

¹¹ “A produção teórica de Poulantzas e a renovação terminológica que ela produziu, só são compreensíveis, todavia, quando se tem presente suas divergências com a Ciência Política e com a Sociologia não Marxista”. (CODATO, 2008, p. 65).

pode ser compreendido como a unidade constituída de diferentes interesses – muitas vezes conflitantes – das frações de classes, ou seja, é uma unidade contraditória entre as diferentes frações de classes, sob a hegemonia de uma delas (POULANTZAS, 1977).

(...) a relação entre, por um lado, um jogo institucional particular inscrito na estrutura do Estado capitalista, jogo que funciona no sentido de uma unidade especificamente política do poder de Estado, e, por outro lado, uma configuração particular das relações entre classes dominantes: essas relações, na sua relação com o Estado, funcionam no seio de uma unidade política específica recoberta pelo conceito do bloco no poder. (POULANTZAS, 1977, p. 224).

O bloco no poder não é constituído a partir da fusão ou de alianças de frações de classes. Segundo Poulantzas (1977, p. 232), o bloco no poder “constitui de fato não uma totalidade expressiva com elementos equivalentes, mas uma unidade contraditória complexa com dominante”.

A unidade política do bloco no poder significa que há correspondência entre o poder do Estado e os interesses específicos da classe ou fração de classe, em decorrência do “jogo interno das instituições do Estado capitalista, à sua unidade própria, e à sua autonomia relativa”. (POULANTZAS, 1977, p. 294, grifo nosso). Aqui cabe destacar que há no Estado uma autonomia relativa, tanto em relação à classe ou fração de classe dominante, quanto à unidade do bloco no poder; portanto, não é uma relação direta e de dependência entre Estado e classe dominante (POULANTZAS, 1977). Cabe ainda mencionar que o conceito de hegemonia pode ser usado para uma classe ou fração de classe no interior do bloco no poder. Observa-se que o conceito de bloco no poder contém relações de classes e pode ser compreendido a partir de uma realidade concreta.

Existem diferentes frações de classes, com interesses diferentes. Mas também existe a autonomia relativa do Estado perante as frações de classes. Assim, o conceito de bloco no poder está associado a uma estrutura jurídico-política capitalista em qualquer forma de Estado capitalista. A concepção de autonomia relativa do Estado está presente nos diversos trabalhos de Poulantzas (1975; 1977; 2000; 2008) e dá suporte à elaboração teórica sobre o Estado do tipo capitalista. Nas palavras do autor, “o Estado só pode realmente servir a classe dominante, na medida em que é relativamente autônomo das diversas frações desta classe, precisamente a fim de ser capaz de organizar a hegemonia de toda esta classe”. (POULANTZAS, 2008, p. 180-181). Dentre os diversos conceitos elaborados em torno da temática sobre o Estado, pelos

marxistas, Codato (2008) destaca a relevância da expressão autonomia relativa, que pauta o debate sobre a teoria marxista do Estado.

Quando Poulantzas (1977) define o que entende por autonomia relativa, ele o faz demarcando que se afasta da concepção “simplista e vulgarizada” que entende o Estado como um instrumento a serviço da classe dominante (POULANTZAS, 1977, p. 252). Afirma que como “autonomia relativa (...), entendo, aqui, (...) a relação do Estado com o campo das lutas de classes, em particular a sua autonomia relativa em relação às classes ou frações de bloco no poder”. (POULANTZAS, 1977, p. 252).

A contribuição de Poulantzas¹² para o campo marxista também pode ser associada a elaboração de termos como cena política, periodização política, aliança política, além dos já referidos bloco no poder e autonomia relativa. Cabe mencionar que na época os textos escritos por Poulantzas alcançam diferentes espaços acadêmicos¹³, conforme Jessop (1991); e se contrapõe a diversas teorias e pensadores¹⁴.

Codato (2008) apresenta uma proposta de periodização onde as três fases diferentes correspondem a três conceitos diferentes de Estado capitalista. Além de apresentar as concepções de Estado, Codato (2008) busca identificar o paralelo entre a teoria e as posições políticas possíveis, considerando que há duas questões centrais a serem respondidas por Poulantzas a respeito do Estado capitalista (função do Estado e demolição do Estado). Nas palavras de Codato (2008):

¹² Esses conceitos estão desenvolvidos em Poulantzas (1977), e de acordo com o autor as ideias de cena política, periodização política, aliança e bloco no poder são desenvolvidas a partir das análises contempladas em Marx, especialmente em “*Lutas de classes na França*” e no “*18 Brumário de Louis Bonaparte*” (POULANTZAS, 1977, p. 229-240).

¹³ Para uma síntese da trajetória de Poulantzas, suas bases filosóficas e influências, ver Jessop (1991), especificamente sobre a influência na Grã-Bretanha ver Jessop (1983).

¹⁴ “Esse propósito envolvia superar o velho institucionalismo e sua hegemonia sobre a Ciência Política francesa, introduzindo em seu lugar o que Poulantzas chamou de uma Sociologia Política de esquerda. Compreendia também denunciar o primarismo das escolas anglo-saxãs e a indigência prodigiosa dos resultados das pesquisas concretas dessa Ciência Política; confrontar o pluralismo de R. Dahl e de R. Aron e a negação da ideia de que as classes sociais, não os grupos de interesse, influenciavam as decisões políticas; discutir o funcionalismo embutido na noção de cultura política com a qual G. Almond e S. Verba trabalhavam para pensar a legitimidade (ou a aceitação) das estruturas políticas capitalistas; contestar a análise sistêmica de David Easton, que havia condenado e depois banido o conceito de Estado, substituindo-o pelo de sistema político, mais real e mais operacional; e retificar o elitismo de Wright Mills, que havia importado para o pensamento crítico, por contrabando, a noção ideológica de elite”. (CODATO, 2008, p. 70-71, grifo do autor).

Ainda que não seja possível identificar uma correspondência direta, *ponto a ponto*, entre o que é/o que faz o Estado capitalista e qual a estratégia mais adequada para superá-lo, há um paralelismo entre essa teoria do Estado e as posições na política socialista que ela autoriza. Um enunciado tende a funcionar como condicionante do outro, e se eles não evoluem ao mesmo tempo, um é sempre pensado como resposta ao outro. (CODATO, 2008, p. 71).

Codato (2008) organiza e sintetiza algumas passagens das principais obras, com o objetivo de evidenciar diferenças entre as três fases que sugere: a) Poulantzas I, nessa primeira fase (1968) o autor concebe o Estado como estrutura, e busca “construir uma teoria geral do nível político no modo de produção capitalista – ou mais especificamente, produzir o conceito de Estado relativo a esse modo de produção”; b) Poulantzas II, na segunda fase (1969-1975) o Estado é compreendido como um aparelho ou “um feixe de aparelhos”, concepção elaborada tomando como referência a ascensão do fascismo e explicitada sobretudo no livro “Fascismo e ditadura”; e c) Poulantzas III, nessa terceira fase (1976-1978) o Estado é concebido como uma relação social (CODATO, 2008, p. 66-67). Cabe sinalizar que: “Cada uma dessas versões do conceito de Estado capitalista foi elaborada a partir de um contexto político e intelectual, em função de uma problemática teórica e em razão de uma estratégia política”. (CODATO, 2008, p. 74, grifo do autor).

No Quadro 4 está sistematizada a trajetória da concepção de Estado em Poulantzas¹⁵, na leitura de Codato (2008). Poulantzas (1977), apresenta o Estado como uma estrutura, que assume a função política de garantir o fator de coesão dos diversos níveis de uma formação social. Assim, o Estado é a estrutura onde se condensam as contradições do político, econômico e ideológico (POULANTZAS, 1977). Para cumprir essa função o Estado reproduz as relações de produção e as “relações de dominação da burguesia sobre as demais classes sociais”. (CODATO, 2008, p. 72).

Ora, se o Estado garante a coesão, para transformar a ordem social é nele que se deve focar, e não na “sociedade civil” ou no “econômico”, logo, a luta política deve prevalecer sobre a luta econômica. Nessa ótica a superação do capitalismo se daria através da destruição do aparelho do Estado, conforme “estratégia leninista da dualidade de poderes: a classe trabalhadora mobilizada pelo Partido na direção da construção de um contra-Estado, paralelo e exterior ao Estado capitalista”. (CODATO, 2008, p. 72).

¹⁵ Incorpora-se o ano de referência para evitar a repetição do nome do livro.

Quadro 4 – Trajetória do conceito de Estado capitalista de Poulantzas: 1968-1978

Periodização	Obras principais	Ano publicação	Conceito Estado	Função Estado	Ano referência
Primeira fase	Poder político e classes sociais	1968	Estrutura	Política	1977
Transição	O problema do Estado capitalista	1969			2008
Segunda fase	Fascismo e ditadura	1970	Aparelho	Político-ideológica	1978
Transição	As classes sociais no capitalismo de hoje	1974	Aparelho-relação	-	1975
Transição	A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha	1975	Aparelho-relação	-	1976
Terceira fase	As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado	1975	Relação	Econômica	1977a
Terceira fase	O Estado, o poder, o socialismo	1978	Relação	Econômica	2000

Fonte: Extraído e adaptado de Codato (2008, p. 72)

Na primeira fase – Poulantzas I – a ambição do autor é formular uma teoria marxista do político sob o modo de produção capitalista, essa ideia pode ser identificada na passagem em que Poulantzas (1977) define o objeto do seu livro:

(...) é o político o objeto deste ensaio, em particular a superestrutura política do Estado no modo de produção capitalista, quer dizer a produção do conceito desta região neste modo, e a produção de conceitos mais concretos referentes ao político nas formações sociais capitalistas. (POULANTZAS, 1977, p. 15).

Para tanto se faz necessário definir, “no interior de uma formação social, o lugar e a função específicos do nível das estruturas políticas”. (POULANTZAS, 1977, p. 40). O Estado é o lugar a partir do qual se compreende tanto a unidade quanto as articulações das estruturas de uma dada formação social. Ou seja, o Estado “para além de fator de coesão da unidade de uma

formação, é também a estrutura na qual se condensam as contradições entre os diversos níveis de uma formação”. (POULANTZAS, 1977, p. 43).

Na literatura encontram-se diversos artigos – Silva e Rodriguez (2015), Ferrari (2012), Jessop (1991), Codato (2008), Miliband (2008), dentre outros – em que se associa a concepção de Estado em Poulantzas (1977) à influência estruturalista de Louis Althusser¹⁶. De acordo com Jessop (1983), Poulantzas (1977) sintetiza e desenvolve conceitos como autonomia relativa, bloco no poder, fração hegemônica, e tem como referências intelectuais Karl Marx, Louis Althusser, Vladimir Lenin, Antônio Gramsci, dentre outros. Todavia o autor desenvolve análises que vão bem além do quadro de referências desses autores. Localizar a obra de Poulantzas (1977) como estruturalista implica reduzir a sua complexa análise à influência de Althusser (JESSOP, 1983).

Conforme Ferrari (2012, p. 55), as principais questões apresentadas por Poulantzas (1977) são: a) quais aparelhos constituem a superestrutura política do Estado?; b) qual a relação da instância regional do político com as demais instâncias constitutivas do modo de produção capitalista?; e c) quais seriam as funções gerais dessa superestrutura política? Poulantzas (1977) apresenta as respostas retomando sobretudo os marxistas clássicos, ora desenvolvendo as ideias existentes, ora refutando os argumentos e apresentando suas próprias ideias. Nas palavras do próprio autor: “Ao tomar os textos dos clássicos marxistas como uma fonte de informação, particularmente sobre o Estado capitalista, foi necessário completá-los e sujeitá-los a um exame crítico particular”. (POULANTZAS, 1977, p. 19).

No cenário da época importa discutir “o que é o Estado”, como o Estado cumpre a “função geral” de garantir a coesão social e por quais instituições é constituído. A essas questões Poulantzas (1977) responde que a função geral do Estado pode se traduzir em diversas modalidades referentes aos diversos níveis da formação social: a) função técnico-econômica (no que se refere a organização do processo de trabalho); cabe destacar também que o sistema jurídico (conjunto de regras que organiza inclusive as relações de trocas capitalistas) tem um papel importante de legitimação; b) função ideológica (assumida, por exemplo, através da garantia do sistema escolar, “consiste no seu papel na educação, no ensino, etc.”); c) função

¹⁶ Para Althusser o modo de produção capitalista é um “todo-complexo-com-dominante” constituído pelas estruturas – econômico, político e ideológico – e tem como características a separação das suas instâncias e o papel dominante do econômico. (FERRARI, 2012, p. 54).

política (que se refere à dominação de classe, “consiste na manutenção da ordem política no conflito de classe”). O autor afirma ainda que “rigorosamente falando” não existem essas funções, o que existe é uma função geral de coesão; as “funções específicas do Estado” são condicionadas por sua função política, ou seja, “a manutenção da unidade social”, que corresponde aos interesses políticos da classe dominante (POULANTZAS, 1977, p. 47-49).

Analisando o contexto intelectual, conceitual e político do período em que o livro “Poder político e classes sociais” foi escrito, Codato (2008) afirma que Poulantzas I não pretende fazer o diagnóstico de um Estado capitalista específico ou tampouco investigar uma formação social concreta, e sim ambicionava formular a teoria marxista do político sob o capitalismo. Para Codato (2008) é imperativo que o referido livro seja analisado considerando o conjunto dos elementos que o circundam: os principais debates no interior do marxismo teórico; a querela entre Filosofia e Sociologia e seu impacto sobre o marxismo que ultrapassa o ambiente acadêmico; e o projeto de Louis Althusser de retomar os escritos de Marx, para “forjar uma política de esquerda verdadeiramente revolucionária”. (COTADO, 2008, p. 76)¹⁷.

É nesse contexto teórico e político que os livros de Poulantzas (1977) e Miliband (1972) devem ser analisados. Embora na trajetória intelectual de Poulantzas destaque-se o célebre debate teórico entre Poulantzas e Miliband, não se pretende aqui trazer essa discussão de forma aprofundada. Tampouco existe pretensão de comparar as propostas teóricas dos autores ponto a ponto. Intenta-se apenas apresentar alguns elementos dos textos de Poulantzas que possibilitam compreender a trajetória da sua concepção de Estado. O debate¹⁸, que ocorreu no período compreendido entre os anos 1969 e 1976, em torno das questões relativas ao poder e ao Estado no campo da teoria marxista, decorre da publicação de dois trabalhos, diferentes tanto na forma quanto no conteúdo.

¹⁷ “As teses de Althusser, publicadas nos livros *A favor de Marx* e *Ler O capital*, sacudiram o cenário europeu e constituiu em torno de si um expressivo grupo de intelectuais franceses como Etienne Balibar, Alain Badiou, Jacques Rancière, Roger Establet, Pierre Macherey, Régis Debray, Pierre Raymond, Dominique Lecourt, Michel Pêcheux, Emmanuel Terray, e também fora da França como Paul Hirst, Barry Hindess e Stuart Hall na Inglaterra e Ernesto Laclau, Martha Harnecker, Carlos Henrique Escobar, Miriam Limoeiro, Luis Pereira, Eginardo Pires e Décio Saes na América Latina”. (MOTTA, 2009, p. 223; MOTTA, 2010).

¹⁸ O debate no periódico inglês *New Left Review* se dava em torno de três tópicos: “como haver-se com o legado teórico de Marx; como proceder no trabalho intelectual nas Ciências Sociais; e como compreender, tanto de um ponto de vista conceitual como de um ponto de vista empírico, a relação entre o Estado capitalista, as classes dominantes e a burocracia (ou a elite) estatal”. (CODATO, 2008, p. 67).

Os livros *Pouvoir politique et classes sociales de l'État capitaliste*, de Poulantzas (publicado, em Paris, em 1968) e *The State in Capitalist Society*, de Miliband (publicado, em Londres, em 1969), provocaram polêmica e motivaram a discussão sobre a temática através do periódico *New Left Review* (CODATO, 2008; POULANTZAS, 2008a). De acordo com Poulantzas (2008a), o debate foi republicado em outros periódicos ingleses, e envolveu um bom número de pessoas tanto na Europa quanto nos Estados Unidos e América Latina, através de livros e artigos. Conforme sistematização no Quadro 5, a controvérsia entre os autores teve início com a crítica de Poulantzas ao livro de Miliband.

Quadro 5 – Trajetória cronológica do debate entre Poulantzas e Miliband: 1969-1976

Título	Autor	Periódico	Publicação	Referência
<i>The Problem of Capitalist State</i>	Nicos Poulantzas	<i>New Left Review</i> , n. 58	1969	2008
<i>The Capitalist State: reply to Poulantzas</i>	Ralph Miliband	<i>New Left Review</i> , n. 59	1970	1982
<i>Poulantzas and the Capitalist State</i>	Ralph Miliband	<i>New Left Review</i> , n. 82	1973	2008
<i>The Specificity of the Political: around the Poulantzas-Miliband debate</i>	Ernesto Laclau	<i>Economy and Society</i> , v.5, n.1	1975	1975
<i>The Capitalist State: a reply to Miliband and Laclau</i>	Nicos Poulantzas	<i>New Left Review</i> , n. 95	1976	2008a

Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Jessop (1991); Poulantzas (2008a)

Conforme Jessop (1983), desde meados anos 1960 as colunas da *New Left Review* apresentam as críticas e contribuições de Poulantzas para a teoria política (opondo-se a Filosofia e Sociologia do Direito). O periódico apresenta também uma severa crítica à teoria política marxista na Grã-Bretanha, realizada pelo autor, em 1966. No mesmo periódico, três anos depois, Poulantzas (2008) opõe-se tanto aos estudiosos do *mainstream* quanto aos intelectuais marxistas de esquerda, quando critica Miliband (1972).

Como pode ser visto no Quadro 5, Poulantzas (2008) escreve um artigo, em 1969, intitulado “O problema do Estado capitalista”, e apresenta a sua crítica ao livro de Miliband. Propõe, nesse artigo-crítica, contribuir para a teoria marxista sobre o Estado. A leitura do referido artigo

evidencia que Poulantzas reconhece a contribuição de Miliband, que se opõe às ideologias burguesas do Estado e trata empiricamente das formações sociais “EUA, Inglaterra, França, Alemanha, Japão”. (POULANTZAS, 2008, p. 174, tradução nossa). No entanto o autor aponta criticamente as posições epistemológicas de Miliband, que divergem das suas em Poder político e classes sociais.

Poulantzas (2008) afirma que o trabalho de Miliband “ajuda a superar a lacuna” da ausência de uma teoria do Estado, quando se opõe radicalmente às “concepções burguesas do Estado e do político”. Todavia o faz, muitas vezes, indo para “o terreno deles”, quando, ao contrário, deveria “deslocar o terreno epistemológico e submeter essas ideologias à crítica da ciência marxista, demonstrando sua inadequação ao real”. (POULANTZAS, 2008, p. 174, tradução nossa). O autor declara que Miliband (1972) aborda temas relevantes, produz resultados positivos para o campo marxista, embora adote um método que não possibilita avançar na construção da teoria política marxista para o Estado capitalista. Na visão de Poulantzas (2008, p. 174), o problema é que “não se devem opor fatos concretos a conceitos, conceitos devem ser atacados a partir de outros conceitos”, portanto, na sua visão as análises empíricas de Miliband são deslocadas de conceitos que as sustentem.

Após o preâmbulo do artigo, Poulantzas (2008) apresenta e discute de forma crítica quatro temas concretos (que considera relevantes) do livro de Miliband: a) o falso problema do gerencialismo; b) a questão da burocracia; c) os ramos do aparelho do Estado; e d) a forma atual do Estado capitalista (POULANTZAS, 2008, p. 176-182). No primeiro tema, Miliband opõe-se à concepção burguesa de gerencialismo, que transfere poder dos empresários para os gerentes, que não são motivados pela busca do lucro. Todavia o faz partindo dos argumentos ideológicos da concepção burguesa, pois “considera os gerentes como uma das distintas elites econômicas que compõem a classe dominante”. (POULANTZAS, 2008, p. 177, tradução nossa). A questão para Poulantzas (2008) é que, conforme Marx, o critério para pertencer à classe capitalista não é a motivação da conduta dos gestores e sim o lugar “objetivo da produção e propriedade dos meios de produção”. Portanto, deve-se observar que “o problema não é o de uma pluralidade de elites econômicas, mas de frações da classe capitalista”. (POULANTZAS, 2008, p. 177, grifo do autor, tradução nossa).

Em relação à questão da burocracia, Miliband (1972), assim como Poulantzas, opõe-se à ideia de neutralidade do Estado como representante do interesse geral em relação aos diferentes

interesses da sociedade civil. No entanto, Miliband estabelece uma relação entre os membros do aparelho estatal e classe dominante, e mostra que a origem social de ambos é a mesma. Assim, conclui que há laços pessoais de influência entre os membros da classe dominante e os membros do aparelho de Estado (POULANTZAS, 2008). Poulantzas (2008) considera que essa forma de abordagem é apenas descritiva e não dá conta da complexidade da relação entre o Estado e classe dominante, pois “a relação entre a classe burguesa e o Estado é uma relação objetiva, (...) a participação direta de membros da classe dominante no aparato estatal não é a causa, mas o efeito”. (POULANTZAS, 2008, p. 178-180, tradução nossa). Com esse argumento usado por Miliband é impossível explicar a autonomia relativa do Estado em relação a essa classe (POULANTZAS, 2008).

No que se refere aos ramos do aparelho de Estado, de forma resumida, pode-se dizer que Poulantzas (2008, p. 180) apresenta a abordagem de Miliband como superficial, logo, impede de realizar “uma análise rigorosa do aparelho de Estado e das relações entre os diferentes ramos do aparelho”. Para Poulantzas (2008), Miliband também utiliza relações interpessoais, fatores externos para explicar como um dos ramos do aparelho do Estado predomina sobre os outros, “(...) é o ramo cujos membros são, por sua origem ou conexões de classe, mais próximas da classe dominante ou ramo cuja predominância sobre os demais se deve a seu papel econômico”. (POULANTZAS, 2008, p. 180, tradução nossa). Na concepção de Poulantzas (2008), uma transformação relevante no aparelho de Estado ou na relação entre os ramos não pode ser explicada externamente, “pelo papel externo imediato desse ramo”. Todavia, uma mudança significativa no ramo predominante ou nas relações entre os ramos pode ser estabelecida através de transformações internas, nas relações entre os ramos e o sistema estatal. Ou seja, “uma modificação que se deve às mudanças nas relações de produção e aos desenvolvimentos na luta de classes”. (POULANTZAS, 2008, p. 181, tradução nossa).

Para Poulantzas (2008), em relação à mudança da forma do Estado capitalista, Miliband ainda está preso à tese do capitalismo monopolista estatal (comunismo ortodoxo), onde a forma do Estado “é especificada por relações interpessoais cada vez mais próximas entre os monopólios e os membros do aparato estatal”. Contudo a forma do Estado atual deve ser buscada na relação, articulação, entre a economia e a política (POULANTZAS, 2008, p. 182, tradução nossa).

Além de apresentar e discutir os quatro elementos, aqui referidos *en passant*, Poulantzas (2008) vai além da crítica à análise de Miliband e aponta limites no seu próprio livro, no intuito de

contribuir para a elaboração de uma teoria de Estado no campo marxista. O autor considera os acontecimentos de maio de 1968, na França, e aponta limites referentes “ao papel da ideologia no funcionamento dos aparelhos ideológicos do Estado”. (POULANTZAS, 2008, p. 182, tradução nossa). Ao apresentar os próprios limites (que também atribui a Miliband) sobre a ideologia, destaca a relevante contribuição de Gramsci nessa temática, “(...) penso que por diferentes razões, ambos paramos no meio do caminho, o que não aconteceu com Gramsci”. (POULANTZAS, 2008, p. 183, tradução nossa).

Poulantzas (2008) admite que, assim como Miliband, ele também considerou “que a ideologia só existe em ideias, costumes ou moral, sem ver que a ideologia pode ser incorporada, no sentido forte, em instituições”, que no processo de “institucionalização” se integram ao sistema estatal (POULANTZAS, 2008, p. 183, tradução nossa). O autor afirma que com essa posição se aproxima da análise de Gramsci. Nas palavras de Poulantzas (2008),

Aqui está a tese que gostaria de propor: o sistema do Estado é composto de vários aparatos ou instituições dos quais certos têm um papel principalmente repressivo, no sentido forte, e outros um papel principalmente ideológico. As primeiras constituem o aparato repressivo do Estado, isto é, o aparato estatal no sentido marxista clássico do termo (governo, exército, polícia, tribunais e administração). Estes últimos constituem os aparatos ideológicos do Estado, como a Igreja, os partidos políticos, os sindicatos (com a exceção, é claro, do partido revolucionário ou organizações sindicais), as escolas, os meios de comunicação de massa (jornais, rádio, televisão) e, de um certo ponto de vista, a família. (POULANTZAS, 2008, p. 183, tradução nossa).

Poulantzas (2008) considera que a separação entre aparelhos repressivos e ideológicos sejam eles públicos ou privados tem um caráter puramente jurídico. A partir dessa reflexão sobre a ideologia expande a concepção de Estado que havia desenvolvido em Poulantzas I, ao incorporar nele as instituições com papel ideológico.

Conforme Quadro 5, Miliband, em 1970, responde às críticas de Poulantzas (2008) a seu livro. Nesse artigo o autor critica o livro de Poulantzas – Poder político e classes sociais, sobretudo no que se refere à abordagem, que denomina de “superdeterminismo estrutural” (MILIBAND, 1982). Em relação a essa publicação Poulantzas não se manifesta. Três anos depois Miliband (2008) retoma as críticas ao mesmo livro de Poulantzas, e o faz sem considerar os trabalhos posteriores. Entre 1970 e 1972 Poulantzas já havia retificado alguns elementos e aprofundado outros na sua análise sobre o Estado capitalista.

Miliband (2008), em seu artigo publicado em 1973, embora reconheça a relevância do tema tratado por Poulantzas (1977), faz a crítica à sua abordagem, que denomina nesse artigo de “abstracionismo estruturalista”. Ademais, aponta diversas fragilidades em seu livro, tais como: pobreza de exposição – código linguístico e método de exposição da escola althusseriana –, grau de abstração elevado, formalismo, confusão entre poder de classe e poder de Estado, que se reflete na compreensão do termo autonomia relativa (como uma instrumentalização), e interpretação equivocada de Marx sobre o Bonapartismo.

As divergências epistemológicas entre os autores estão refletidas nesses artigos-críticas, que Jessop (1985) entende como um diálogo de surdos. Miliband (2008) aponta o economicismo, o historicismo e o humanismo como três pecados capitais criticados por Poulantzas, e afirma categoricamente que Poulantzas (1977) não usa referências de Estados capitalistas concretos. Nas palavras do autor: “(...) o mundo das estruturas e dos níveis em que Poulantzas se apoia tem pouquíssimos pontos de contato com a realidade histórica ou contemporânea, o que o impossibilita de realizar o que ele mesmo denomina como análise política de uma conjuntura concreta”. (MILIBAND, 2008, p. 96, grifos do autor). Na concepção de Miliband o principal objetivo de Poulantzas (1977) é fazer uma leitura dos textos de Marx, Engels e Lênin que abordam o Estado e a política, no intuito de elaborar sua teoria. A questão principal para Miliband (2008) é que Poulantzas (1977) interpretou os textos de Marx de forma equivocada e não logrou êxito no seu propósito de desenvolver a sociologia política marxista.

No interregno entre 1970-1976, Poulantzas reelabora suas análises e publica diversos artigos e livros referentes ao Estado capitalista. Ao fazer uma autocrítica, reconhece os equívocos e limites cometidos no seu livro publicado em 1968, mas não responde diretamente a Miliband. Como pode ser visto no Quadro 5, apenas em 1976 retorna ao núcleo do debate quando escreve um artigo que é em tese uma resposta às críticas de Miliband e Laclau. Nesse artigo Poulantzas (2008a), faz a autocrítica, retomando “Poder político e classes sociais” e elucida as passagens controversas. A partir dos textos publicados posteriormente, (1969; 1970; 1974, 1976), mostra que superou as limitações e equívocos cometidos na publicação de 1968 (POULANTZAS, 2008a). Explicita que esse último artigo é mais no sentido de contribuir para o debate de uma forma geral, e uma resposta a Laclau do que a Miliband (POULANTZAS, 2008a, p. 106). Todavia situa no texto as críticas apontadas por Miliband (2008), e faz uma reflexão sobre os limites do seu próprio trabalho, para além do que foi apontado por Miliband. O objetivo do autor é trazer elementos para apoiar a construção da sua teoria de Estado capitalista.

Poulantzas (2008a) afirma que não há o que acrescentar como crítica ao trabalho de Miliband (além das que já havia feito). As críticas que recebeu de Miliband sugerem uma questão epistemológica; ou seja, os respectivos trabalhos estão situados “em terrenos diferentes”, o que inviabiliza a continuidade da discussão. Assim o autor apresenta no artigo de 1976 reflexões sobre o seu próprio trabalho de 1968 como uma autocrítica.

Na exposição dos pontos controversos sobre seu livro, publicado em 1968, Poulantzas (2008a) rejeita a crítica de Miliband sobre abstracionismo. O argumento utilizado para responder a crítica de Miliband é a base epistemológica, afirma que como possuem abordagens diferentes sobre “fatos concretos”, isso leva Miliband a uma interpretação equivocada do seu livro sobre o que é “concreto”. Poulantzas (2008a) considera que fatos, para serem compreendidos, precisam ser analisados a partir de um aparato teórico, o que não identifica no livro de Miliband (1972). Logo, a crítica de Miliband (2008) ao seu trabalho decorre da ausência de “problemática teórica” em seu próprio livro.

Todavia, Poulantzas (2008a) reconhece que a exposição das análises concretas no texto envolveu “um certo teoricismo”, decorrente da sua posição epistemológica compartilhada com Althusser. A acirrada crítica ao “economicismo e historicismo” e a insistência “na especificidade do processo teórico” em relação “ao real concreto” não permitiram que enxergasse “o modo particular no qual esse ‘real’ intervém, e o modo no qual a relação teoria-prática funciona através de todo o processo teórico”. (POULANTZAS, 2008a, p. 209). Aqui o autor assume que o referido esquema epistemológico influenciou o seu pensamento, levando-o a uma exacerbada diferenciação entre “método de exposição” e “método de pesquisa”, e que ao fim e ao cabo acabou se concentrando no método de exposição. Nesse ponto o autor também assume que seu esquema epistemológico possibilitou “uma certa quantidade de confusão da parte de Miliband”. (POULANTZAS, 2008a, p. 209).

Poulantzas (2008a) discute no texto questões colocadas por Miliband, tais como: abstracionismo, teoricismo, linguagem difícil, estruturalismo (que considera uma interpretação inapropriada), autonomia relativa do Estado, poder de classe ou poder de Estado, fascismo e Estado democrático-parlamentar. Além disso, responde a Laclau sobre a questão do formalismo. Ao fazê-lo demarca seu afastamento do estruturalismo, apontando diferenças entre seu ensaio de 1968 e o de Balibar de 1966. Ademais, Poulantzas (2008a) lança mão de diversos

trabalhos, da sua autoria, publicados após “Poder político e classes sociais” e mostra a evolução ou aprofundamento das suas ideias.

De acordo com Jessop (1983), o debate Poulantzas *versus* Miliband, embora tenha contribuído para torná-lo conhecido e influente como teórico marxista, criou a impressão de que Poulantzas representava exclusivamente a escola estruturalista althusseriana. Reduzir o trabalho de Poulantzas ao estruturalismo é desprezar toda a sua complexa análise e contribuição para a construção da teoria do Estado capitalista. Conforme Jessop (1991;1983), Poulantzas (1977), partindo da proposição de Althusser sobre a “autonomia relativa da esfera política” dentro de uma complexa “estrutura de dominação” determinada em última instância pelo econômico, traz “novos *insights* para essa estrutura”. (JESSOP, 1991, p. 81, tradução nossa). Em particular, ele analisou o processo de trabalho em termos de uma complexa divisão econômica, política e intelectual do trabalho e examinou as classes sociais do ponto de vista de sua reprodução ampliada, e não em termos econômicos restritos (JESSOP, 1991).

Poulantzas (1977) desenvolve sua análise contra os argumentos convencionais de infraestrutura-superestrutura, tendo como base o pensamento de Louis Althusser “sobre o movimento do abstrato ao concreto, a sobredeterminação de conjunturas concretas e a noção de autonomia relativa”. Todavia essa “posição filosófica” não era suficiente para o “desenvolvimento dos conceitos substantivos para uma teoria do Estado”, portanto, foi necessário “suplementar os conceitos de Althusser com outros do marxismo italiano e da teoria jurídica”. (JESSOP, 1991, p. 81, tradução nossa). Assim, em suas análises, o autor vai modificando a concepção de Estado no processo de construção da teoria marxista do Estado capitalista e se afasta cada vez mais do estruturalismo, como pode ser apreendido em Poulantzas (1977a), Poulantzas (2008a) e Poulantzas (2000), dentre outros textos.

A trajetória do debate entre Poulantzas e Miliband, compreendida entre 1969-1976, corresponde à segunda etapa da periodização de Codato (2008), definida para o período 1969-1975, incluída aí as fases de transição. Como já explicitado, nesse período Poulantzas retoma as ideias do seu livro de 1968 e tanto retifica quanto aprofunda suas análises, a partir dos acontecimentos históricos, sobretudo nos países centrais, e apresenta mudanças teóricas relevantes. A leitura dos trabalhos de Poulantzas mostra que não se devem analisar as suas ideias de forma focal em um único ensaio (livro), pois a dinâmica e complexidade das formações sociais acabam por trazer novos elementos para as suas análises.

Retomando a periodização de Codato (2008), a segunda etapa é representada por quatro textos relevantes de Poulantzas, publicados em 1969 (transição), 1970 (Poulantzas II), 1974 e 1975 (transição), conforme sistematização no Quadro 4. Esses textos mostram que Poulantzas expande sua concepção sobre as funções do Estado e revelam mudanças na sua teoria de Estado. Nessa etapa o Estado é definido como um aparelho; na verdade, “como um conjunto de aparelhos repressivos e aparelhos ideológicos”. (CODATO, 2008, p. 72). Na interpretação de Codato (2008), há nessa fase de Poulantzas um “conceito” de Estado, que é diferente do que foi apresentado na fase anterior, mas ainda não se define uma nova função para o Estado (“ideológica”). No entanto, o autor “acrescenta uma nova maneira de cumprir a função global do Estado através da ação específica dos seus aparelhos ideológicos”. (CODATO, 2008, p. 72).

O artigo de Poulantzas (2008), que faz a crítica ao livro de Miliband, apresenta uma mudança na concepção do autor sobre o papel da ideologia nos aparelhos de Estado (como já demonstrado anteriormente). Tomando esse trabalho como ponto de partida – transição de Poulantzas I para Poulantzas II –, Codato (2008) diz que “do ponto de vista político”, em Poulantzas (2008) ainda está explícita a sua “posição ortodoxa”, e apenas introduz pequenas variações referentes à estratégia sobre “quais aparelhos de Estado devem ser destruídos, de que maneira, em que ordem, etc.”. (CODATO, 2008, p. 73).

Na segunda fase propriamente dita, (Poulantzas II), com “Fascismo e ditadura”, publicado em 1970, a preocupação central do autor é a natureza dos regimes fascistas e ditatoriais (POULANTZAS, 1978). O tema que perpassa o livro é a crise – econômica, política, ideológica, hegemônica, e de Estado. Nesse cenário de crises é preciso entender e situar a crise política que se expressa na crise dos aparelhos do Estado (repressivos e ideológicos) de forma generalizada (CODATO, 2008). Analisando os países avançados (centrais), Poulantzas (1978) busca compreender e distinguir a forma de poder (capitalista) e os diversos modos de dominação (regimes de exceção).

Poulantzas (1978) procura responder em que consiste o fascismo e o Estado de exceção. Opondo-se às análises institucionalistas, que acabam por reduzir o fascismo a uma crise nas instituições do Estado, vai buscar nas lutas de classes as transformações do aparelho do Estado. Considera o Estado fascista como uma forma de Estado capitalista, uma forma específica de “Estado de exceção”, que se constitui em “uma forma de regime específica”. (POULANTZAS,

1978, p. 331). No limite, busca formular uma teoria do Estado capitalista que possibilite compreender, tanto as formas diferentes de Estado (democracia, ditadura, fascismo), quanto as diferenças internas no Estado capitalista de exceção.

Poulantzas II preocupa-se em fazer uma discussão aprofundada “sobre os modos de transição ao socialismo através dos debates das teses da III Internacional diante da ascensão dos fascismos”. (CODATO, 2008, p. 73). Esse cenário exige atenção em dois pontos centrais nas análises marxistas: a) “a necessidade de diferenciar as formas do Estado capitalista – democracia burguesa, ditadura burguesa, fascismo – e, portanto, as formas de luta correspondentes a cada uma dessas modalidades de dominação”; e b) “a necessidade de revisar a concepção herdada do Comintern sobre a revolução social”. (CODATO, 2008, p. 73).

A mudança de conceito, de Estado estrutura para Estado aparelho, não se explica pela ênfase dada ao “papel da ideologia nos processos de dominação e legitimação política”, já presente em Poulantzas I (CODATO, 2008, p. 77). Em Poulantzas II, a ideologia está presente (incorporada) nas instituições que assumem o papel de Estado. Nas palavras do próprio Poulantzas (2008, p. 77): “o sistema estatal é composto por vários aparelhos ou instituições”, sendo que alguns “têm um papel principalmente repressivo, (...) enquanto outros têm um papel principalmente ideológico”. Nessa passagem, já referida anteriormente, o autor se aproxima da posição teórica de Gramsci (ideologia), e alarga a sua concepção de Estado. Aqui o Estado é constituído pelos aparelhos ideológicos e repressivos. Os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE), representados pela escola, imprensa, Igreja, cultura, sindicatos, dentre outros, e o Aparelho Repressivo do Estado (ARE), representados pelo governo, polícia, tribunais, exército, dentre outros, desempenham a mesma função (POULANTZAS, 2008).

A essa formulação de Poulantzas (2008) podem-se acrescentar ainda os aparelhos econômicos, no sentido restrito, representados pelas fábricas e empresas que materializam as relações econômicas articuladas às relações políticas e ideológicas (POULANTZAS, 1975). Todavia o autor alerta que a distinção entre os aparelhos só é possível a título de descrição e indicação. A depender da fase de desenvolvimento do capitalismo, os aparelhos podem deslocar-se de uma esfera a outra, inclusive podem acumular ou trocar funções.

Em “Fascismo e ditadura” o Estado já não é mais concebido como uma instância que mantém a coesão e sim um conjunto de aparelhos que permeia a formação social. Em Poulantzas II,

qualquer instituição – seja pública ou privada – que assuma a função de Estado é compreendida como Estado. De certo modo não existem diferenças entre instituições públicas e privadas, na verdade essa separação é um resultado ilusório, garantido pela própria institucionalização no Estado (CODATO, 2008). Poulantzas (1978), através do conjunto de aparelhos de Estado (ARE/AIE), teoriza as formas de Estado de exceção, e ressalta a relevância da luta de classes para a constituição das instituições nos aparelhos de Estado. A questão central é que o Estado do tipo capitalista realiza sua função por meio do jogo dos seus aparelhos.

Na concepção de Motta (2009; 2010), que converge com Codato (2008), é na primeira metade dos anos 1970 que se identificam as primeiras mudanças teóricas na concepção de Estado. “A guinada teórica que Poulantzas dá em sua teoria é de pensar o Estado não como uma estrutura que unifique os diferentes níveis de uma formação social, mas como um aparelho político e ideológico”. (MOTTA, 2009, p. 223). As mudanças estão expressas nos livros “Fascismo e ditadura”, “As classes sociais no capitalismo de hoje” e “A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha”, e deslocam Poulantzas para além do estruturalismo.

O autor avança na teorização sobre a concepção de Estado capitalista e inclui o aspecto relacional, com a publicação de “As classes sociais no capitalismo de hoje”, em 1974 (POULANTZAS, 1975). Especificamente na fase de transição, Poulantzas II para Poulantzas III, que corresponde ao biênio 1974/1975, o Estado é compreendido como aparelho/relação. Conforme Codato (2008), nesse período Poulantzas começa a modificar a sua teoria sobre mudança social. Essa análise é desenvolvida no livro “A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha” de 1975. Jessop (1991, p. 77) considera que, nos referidos livros publicados em 1974 e 1975, Poulantzas “relacionou problemas de estratégia revolucionária a regimes democráticos e excepcionais em países capitalistas avançados e dependentes”. Ao tratar do Estado capitalista de exceção, o autor afirma que “as diferenças entre fascismo e ditadura militar são decisivas quanto à estratégia política a seguir”. (POULANTZAS, 2000, p. 128). Considerando o contexto da época, uma teoria do Estado capitalista teria que dar conta das formas diferenciadas do Estado democrático-parlamentar e do Estado de exceção (fascismo, ditadura militar).

Nas publicações de 1974/1975, Poulantzas traz elementos para retificar o conceito de Estado capitalista: “as contradições de classe (...) se exprimem sempre, e de forma específica, como contradições internas do Estado, que jamais é, nem pode ser, um bloco monolítico sem fissuras”. (POULANTZAS, 1976, p. 65, grifo do autor). Aqui vale lembrar que em Poulantzas

(1975) as classes sociais são definidas sobretudo a partir do lugar que ocupam no processo de produção, mas não exclusivamente nele, pois há critérios políticos e ideológicos que devem ser considerados. Assim “(...) uma classe social define-se pelo seu lugar no conjunto das práticas sociais, isto é, pelo seu lugar no conjunto da divisão social do trabalho, que compreende as relações políticas e as relações ideológicas”. (POULANTZAS, 1975, p. 14, grifo do autor). Além disso, convém mencionar que Poulantzas (1976) explicita o uso dos termos burguesia interna e burguesia compradora considerando as relações e contradições de classes, no contexto da internacionalização do capital, que se refletem no “desenvolvimento desigual”¹⁹.

Conforme o autor avança nas suas análises elabora uma concepção de Estado que não permite entendê-lo como um objeto que possa ser manipulado por uma classe. Tampouco, como um sujeito acima das classes, com vontade própria. O Estado precisa ser compreendido como uma relação, como “a condensação da relação de forças entre as classes, tal como ela se manifesta de forma específica, no seio dele próprio”. (POULANTZAS, 1976, p. 65, grifo do autor). Assim, a transformação do Estado depende da luta de classes. É preciso considerar o conflito de classes entre classes dominadas e o aparelho de Estado, entre os próprios aparelhos do Estado, bem como no interior de cada aparelho de Estado, onde as classes e frações de classe dominantes estão inseridas (CODATO, 2008).

A nova concepção de Estado, já presente na transição Poulantzas II para Poulantzas III, é desenvolvida na terceira, e última fase, de Poulantzas. Conforme Quadro 4, em Poulantzas III, que corresponde ao período de 1976 a 1978, a concepção de Estado como uma **relação social**

¹⁹ O autor ao explicar como os fatores externos são interiorizados e reproduzidos nas formações sociais, diferencia as frações da burguesia (interna e compradora). A burguesia interna, que resulta das modificações das classes dominantes, se formou em um processo de “importações de capitais estrangeiros” e “industrialização dependente”, onde o “capital estrangeiro é investido em setores do capital industrial diretamente produtivos”. (POULANTZAS, 1976, p. 35). Essa nova fração da burguesia, denominada de burguesia interna, “com caráter principalmente industrial”, possui relações complexas com o capital estrangeiro, tem interesses na intervenção do Estado e busca a ampliação do mercado interno. No entanto, para este autor, esse segmento da burguesia não deve ser confundido com uma burguesia nacional, haja vista a sua dependência estrutural do processo de internacionalização do capital. O outro segmento da burguesia, que é característico das formações sociais dependentes, trata-se da burguesia compradora, por vezes denominada de “oligarquia”. A burguesia compradora, ao contrário da burguesia interna, atua como elo passivo para a consolidação e a reprodução do capital externo nestas formações sociais, pois, seus interesses estão inteiramente subordinados aos do capital estrangeiro (POULANTZAS, 1976). De forma geral as atividades relacionadas à burguesia compradora, “muitas vezes tem caráter especulativo”, e se concentram “nos setores financeiro, bancário, comerciais e industrial (nos ramos dependentes e subordinados ao capital estrangeiro)”. Nas palavras do autor: “Do ponto de vista político, esta burguesia, é o verdadeiro suporte e agente do capital imperialista estrangeiro”. (POULANTZAS, 1976, p. 36). Todavia o autor ressalva que a distinção entre as frações da burguesia, que “decorre das estruturas de dependência”, não é rígida, ou seja, depende da conjuntura, portanto, “na verdade trata-se de diferenciação tendencial”. (POULANTZAS, 1976, p. 36).

está associada à função econômica e às lutas de classe. Para Codato (2008, p. 73), a função do Estado “se desloca do domínio repressivo-ideológico para o domínio econômico”. Nessa nova formulação, o Estado “torna-se a confissão institucional da relação entre as classes (dominantes e dominadas) numa dada formação social”. (CODATO, 2008, p. 73). A passagem para o socialismo se daria pela via democrática, através de um “novo Estado, produzido por uma infinidade de rupturas políticas”. Para tanto se faz necessário uma transformação radical no conjunto de aparelhos (ARE/AIE) do Estado, que resultaria em uma “nova correlação de forças em favor das massas populares no campo estratégico do Estado”. (POULANTZAS, 2000; CODATO, 2008, p. 73-74).

Poulantzas III articula a concepção de Estado capitalista à dinâmica da transição socialista pela via democrática. De acordo com Jessop (1991), na sua última fase, Poulantzas faz uma nova síntese a partir das suas três tradições teóricas (já referidas) e defende “uma nova estratégia política”²⁰. Compreender o Estado como uma relação social implica “uma mudança filosófica fundamental e um retorno ao materialismo revolucionário de Marx”. (JESSOP, 1991, p. 82, tradução nossa).

A concepção de Estado como “a condensação material de uma relação” está evidente no artigo “As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado”. (POULANTZAS, 1977a, p. 23). Nesse artigo o autor analisa as transformações do Estado na fase do capitalismo monopolista e a crise do Estado diante da crise do sistema capitalista. Ao fazê-lo demarca a sua análise, tanto da concepção burguesa de crise, quanto da concepção de crise “mecanicista, evolucionista e economicista”. Enquanto a concepção burguesa entende crise como uma ruptura momentânea do sistema, a concepção economicista estende o conceito de crise, chegando a atingir quase um estágio ou fase do capitalismo. É preciso situar o conceito de crise ao campo “de uma situação particular de condensação das contradições”. (POULANTZAS, 1977a, p.6). Ao analisar as crises nos Estados capitalistas, afirma que “o fim do capitalismo não depende de uma crise qualquer (a crise geral e final), mas do resultado da luta de classe que nela se manifesta”. O autor ainda afirma que o que vale para a crise econômica pode ser estendido para

²⁰ “Ao abandonar progressivamente o estruturalismo, Poulantzas foi influenciado por Foucault. Mas essa virada relacional foi essencialmente enraizada na dinâmica de seu próprio pensamento e envolvimento políticos e seus germes já podem ser vistos em seu primeiro trabalho sobre a teoria do estado”. (JESSOP, 1991, p. 82, tradução nossa).

as crises políticas “das quais as crises do Estado são um elemento constitutivo”. (POULANTZAS, 1977a, p.7).

Poulantzas vai desenvolvendo a sua concepção de Estado como uma relação, e o conceito de Estado como a “condensação material das relações de força” é consolidado no livro “O Estado, o poder, o socialismo”, publicado em 1978, (POULANTZAS, 2000). Nesse livro, mais uma vez, ele retoma, retifica e aprofunda algumas análises que havia desenvolvido, em trabalhos anteriores, sobre a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais. Nas suas próprias palavras: “Contentar-me-ei em aprofundar e complementar determinados pontos, retificar outros, à luz de análises que somos, agora, capazes de fazer”. (POULANTZAS, 2000, p. 47).

Jessop (1991) afirma que nesse livro o autor “revisava as ameaças atuais à democracia burguesa e às formas institucionais que a democracia socialista poderia assumir no Ocidente”. (JESSOP, 1991, p. 77, tradução nossa). Codato (2008), afirma que a teoria do Estado em Poulantzas (2000) está subordinada “à situação política na Europa”, todavia a questão do socialismo democrático supunha-se extremamente relevante para a política continental (CODATO, 2008, p. 81). Embora Poulantzas (2000) problematize questões referentes aos países europeus no século XX, pode-se dizer que muitos dos conceitos desenvolvidos servem de referência e se estendem até hoje de forma candente a muitos campos de ação do Estado capitalista na sua forma atual.

Analisando os trabalhos de Poulantzas, identifica-se, como sugere a literatura – Codato (2008), Jessop (1991) – uma mudança na concepção de Estado desenvolvida por Poulantzas ao longo dos anos 1970. Desde sua publicação de 1968, Poulantzas se opõe de forma crítica às visões dicotômicas do Estado: seja o Estado compreendido como coisa ou instrumento passivo que está a serviço da classe dominante (concepção marxista instrumentalista), seja o Estado compreendido como sujeito acima das classes (concepção burguesa, liberal). Ao desenvolver a concepção relacional de Estado, com notável influência de Gramsci e de Foucault, o autor demarca de forma contundente a sua divergência com o estruturalismo, e passa a compreender o Estado como uma “condensação de uma relação de força que é uma relação de classe”. (POULANTZAS, 2000, p. 119). É nessa última abordagem de Estado, conforme Jessop (1991), que está sua principal contribuição para o campo marxista. Temática abordada na próxima seção.

3.2 O ESTADO COMO UMA RELAÇÃO SOCIAL

Nesta seção procura-se apresentar a consolidação do conceito de Estado como a condensação material das relações sociais, tendo como referência sobretudo o livro “O Estado, o poder, o socialismo”, que trata de temas basilares como aparelhos, poder e funções do Estado de tipo capitalista.

3.2.1 A natureza de classe do Estado

Como demonstrado na seção anterior, na sua trajetória intelectual Poulantzas opõe-se de forma crítica e contundente à concepção de Estado liberal, que apresenta o Estado como sujeito acima das classes. Opõe-se também à concepção marxista ortodoxa de Estado-instrumento, como objeto, reduzido à dominação política, contrapondo a essas concepções uma nova formulação teórica sobre o Estado. A partir dos trabalhos publicados em 1969, faz uma autocrítica, afasta-se do estruturalismo althusseriano, e aprofunda suas reflexões no processo de elaboração de uma teoria política para o Estado do tipo capitalista.

A oposição à concepção instrumental do Estado pode ser identificada em diversos livros e artigos (POULANTZAS, 2008; 2000; 1977). O conceito de Estado reduzido a uma forma de dominação da política, quando a classe dominante produz o Estado que necessita, de acordo com seus interesses e o conduz na forma que lhe for conveniente, implica uma visão limitada do Estado. Nas palavras do autor: “Todo Estado não passaria, nesse sentido, de uma ditadura de classe”. (POULANTZAS, 2000, p. 10). Ao opor-se a essa concepção marxista de Estado, como instrumento a serviço exclusivo de uma classe, o autor não nega a natureza de classe presente no Estado, apenas afirma que essa visão reduz os termos “aparelho de Estado” a “poder de Estado”, o que pode provocar análises incorretas e consequências políticas graves (POULANTZAS, 2000, p. 127).

Interpretações equivocadas de passagens nas obras de Marx levaram muitos marxistas à defesa da formulação da concepção instrumentalista e a muitas críticas por parte dos não marxistas. Todavia, como Poulantzas (2000; 1978) demonstra, quando analisa as conjunturas dos países centrais ou do Leste Europeu, não basta que um dado grupo político ou que um partido a esquerda assumam o poder, pois o Estado não tem poder em si. O poder é também relacional, é constituído nas relações de classes, e a natureza de classe do Estado capitalista é burguesa.

Ora, se o Estado capitalista é fundamentado nas relações de classes burguesas, nele estão presentes as contradições e conflitos de classes. O autor afirma que “(...) a materialidade institucional do Estado como aparelho especial não pode ser reduzida a seu papel na dominação política”, ao contrário, deve ser procurada “na relação do Estado com as relações de produção e a divisão social do trabalho que elas implicam”. (POULANTZAS, 2000, p. 47, grifo do autor). As passagens explicitadas demonstram que, para o autor, o Estado não pode ser visto exclusivamente como um aparelho especial da dominação política. Poulantzas (2000), ao tempo que critica a concepção de Estado como sujeito que está acima das classes, ou como objeto que serve exclusivamente à classe dominante, desenvolve a concepção de Estado relacional. Nessa concepção contempla as lutas entre as classes dominantes e entre essas e a classe dominada; ou seja, nessa formulação considera as contradições inerentes às relações de força. Na verdade, o Estado, nessa concepção, está relacionado “com o conjunto do campo das lutas”, e mais ainda, “O Estado não é uma simples relação, mas a condensação material de uma relação de forças” entre classes e frações de classes (POULANTZAS, 2000, p. 47 e 154, grifo do autor).

Poulantzas (2000), ao formular esse conceito de Estado, também se opõe à concepção marxista do Estado de dupla natureza: “um núcleo do Estado, de certa forma separado das classes sociais e de suas lutas”, que considera como “tradicional réplica da teoria política”. Esse núcleo separado das classes sociais é explicado pelas forças produtivas, “às quais se reduzem as relações de produção”. Para o autor, essa análise se aproxima “da famosa estrutura econômica, onde as classes e suas lutas estariam ausentes”, mas que “daria lugar a um primeiro Estado” e a medidas “técnicas”. A outra natureza de Estado relacionada com as classes sociais seria o segundo Estado: “(...) que agregaria a si o primeiro ao implantar-se nele, e que seria então o Estado de classe, (...) que viria para perverter, viciar, contaminar ou desviar as funções do primeiro”. (POULANTZAS, 2000, p. 11-12). No seu entendimento, essa concepção marxista, denominada “tecnocratismo de esquerda”, aproxima-se da tradicional teoria política de Estado-poder, em que o Estado pode ser utilizado pelas classes dominantes. Nas suas próprias palavras “não se pode falar de uma natureza de classe, mas de uma utilização de classes do Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 12, grifo do autor).

Poulantzas (2000) também se afasta do esquema infraestrutura x superestrutura adotado pela denominada “concepção economicista-formalista”. Nessa concepção, a economia é constituída “por elementos invariantes através dos diferentes modos de produção, (...) e como sendo auto-

reproduzível e autor-regulável por uma espécie de combinação interna”. (POULANTZAS, 2000, p. 13, grifo do autor). Para o autor, de certa forma essa concepção se aproxima do tradicional economicismo. Oculta as contradições inerentes às relações de produção e de exploração, considera imutáveis os campos do econômico e do político, como se “possuindo limites intrínsecos, traçados de uma vez por todas por sua pretensa auto-reprodução, através de todos os modos de produção”. (POULANTZAS, 2000, p. 13).

A referida tipologia, infraestrutura x superestrutura, pode estar na origem de dois equívocos para a compreensão do Estado: a) o Estado é visto como um “simples apêndice-reflexo do econômico”, já que a base econômica é autossuficiente; b) o conjunto social é visto “como instância ou níveis por natureza ou essência autônomos”. Nesse caso, considerando o Estado como invariante por analogia à Economia, será “a combinação *a posteriori* destas instâncias, por natureza autônomas, que ocasionará os diversos modos de produção”. (POULANTZAS, 2000, p. 14, grifos do autor). As instâncias da superestrutura (Estado, ideologia) podem ser vistas, nessa concepção, como dotadas de autonomia invariante, que “servirá de legitimação à autonomia, à auto-suficiência e à auto-reprodução da economia”. O autor conclui que o esquema infraestrutura x superestrutura conduz a duas concepções que traduzem “as relações entre o Estado e o econômico como relações de exterioridade de princípio”. (POULANTZAS, 2000, p. 14, grifo do autor). Daí a necessidade de se afastar da concepção economicista formalista, pois não há uma “instância” invariante do político, que se materializa no Estado, que possa ser considerado autônomo a uma “instância do invariante econômico”, e que travam entre si “relações de exterioridade” de acordo com suas leis internas (POULANTZAS, 2000, p. 14).

Para Poulantzas (2000), “O espaço e o lugar da economia (...) jamais constituiu” em qualquer modo de produção “um nível hermético e enclausurado, auto-produzível e depositário de suas próprias leis de funcionamento interno”, e, o político-Estado, também vale para a ideologia, “(...) sempre esteve constitutivamente presente nas relações de produção, e assim em sua reprodução”. (POULANTZAS, 2000, p. 16, grifo do autor). Ao separar Estado e economia, encobre-se “a presença constitutiva do político” nas relações de produção e reprodução. Todavia a relação entre político-Estado e as relações de produção e reprodução acontecem de forma imbricada e específica e constituem a ossatura material do Estado. Ou seja, para o autor as relações entre Estado e economia não são de exterioridades conforme define a concepção

economicista-formalista (liberal e marxista), e “apresentam contorno, extensão e sentido totalmente diferentes no capitalismo”. (POULANTZAS, 2000, p. 17).

Assim, pode-se dizer que no capitalismo a materialidade institucional do Estado funda-se na relativa separação entre o Estado e as relações de produção, em função da própria especificidade das relações de produção e da divisão social do trabalho (POULANTZAS, 2000). Nas palavras do autor é a estrutura das relações de produção capitalista que:

(...) transforma a força do trabalho em mercadoria e o excesso de trabalho em mais-valia, e que dá lugar, igualmente nas relações do Estado e da economia a uma separação relativa (acumulação do capital e produção de mais-valia), base da ossatura institucional própria ao Estado capitalista, pois traça os novos espaços e campos relativos respectivamente ao Estado e à economia. (POULANTZAS, 2000, p. 17).

O autor chama a atenção ao afirmar que a relação apartada entre Estado e economia, é própria do sistema capitalista, e não deve ser entendida “como efeito particular de instâncias essencialmente autônomas e compostas de elementos invariantes”. No capitalismo, “a separação entre Estado e economia encobre que nas relações de produção e reprodução está presente o político”. (POULANTZAS, 2000, p. 17-18).

Admitindo-se que, se os conceitos do político-Estado e da economia não são invariantes, “apresentam-se de maneira diferentes nos diversos modo de produção”. Então, não pode haver uma teoria geral da economia e tampouco uma teoria geral do político-Estado “tendo um objeto teórico invariante através dos diversos modo de produção”. (POULANTZAS, 2000, p. 18). O autor defende a ideia de que não existe teoria geral do político, do poder e do Estado no marxismo clássico, dada a impossibilidade de tal teoria existir. “Um dos méritos do marxismo”, é “o de ter afastado (...) os grandes devaneios metafísicos da filosofia política, as vagas e nebulosas teorizações gerais e abstratas que pretendem revelar os grandes segredos da História, do Político, do Estado e do Poder”. (POULANTZAS, 2000, p. 19-20). Ou seja, dentro da perspectiva marxista não se pode tratar de uma teoria geral, abstrata, para o Estado, que possa ser aplicada à análise de qualquer modo de produção.

Contudo, Poulantzas (2000) argumenta sobre a legitimidade de uma teoria que trate da natureza específica que o Estado assume no capitalismo. Isso significa que é da análise do concreto (no caso, o Estado capitalista), que a teoria deve extrair a sua capacidade de desenvolver conceitos específicos. Assim, a teoria precisa explicar o devir histórico do Estado nas distintas

experiências histórico-concretas, bem como a diferença entre as formas estatais e as “formas de regime em países concretos”. Em outras palavras, “deve explicar as metamorfoses do seu objeto”. (POULANTZAS, 2000, p. 19). Poulantzas (2000) propõe-se, no seu último livro, “construir uma teoria do Estado capitalista que a partir das relações de produção, explique, pela própria estrutura do seu objeto, sua reprodução diferencial em função da luta de classes”. (POULANTZAS, 2000, p. 126).

A urgência teórica é então a seguinte: compreender a inscrição da luta de classes, muito particularmente da luta e da dominação política, na ossatura institucional do Estado (no caso a da burguesia no arcabouço material do Estado capitalista) de maneira tal que ela consiga explicar as formas diferenciais e as transformações históricas desse Estado. (...) Essa função do Estado está igualmente inscrita na sua materialidade institucional: trata-se da natureza de classe do Estado. Para estudá-la seriamente é preciso ter clareza dessa função do Estado tanto a respeito das classes dominantes como das classes dominadas. (POULANTZAS, 2000, p. 128).

Ao desenvolver seus argumentos sobre o Estado, o autor não o apresenta como um produto da burguesia, construído pela burguesia enquanto classe, bem como se afasta da discussão sobre a origem cronológica e evolucionista do Estado. Ele argumenta que o ponto central para compreender o Estado reside na apreensão do seu conteúdo (fundamento) e não na sua gênese. Na concepção de Poulantzas (2000, p. 25), a presença do Estado “concentra, materializa e encarna as relações político-ideológicas nas relações de produção e sua reprodução”. São suas palavras:

Estando as relações político-ideológicas desde já presentes na formação das relações de produção, desempenham um papel essencial em sua reprodução e desse modo o processo de produção e de exploração é ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica. (POULANTZAS, 2000, p. 25).

Com esse conceito de Estado relacional, Poulantzas (2000) faz a autocrítica, opõe-se às concepções marxistas (já referidas) e às ideias dominantes que buscavam de forma abstrata uma teoria universal do político. Introdz-se no debate sobre o Estado (conduzido pelo Partido Comunista Italiano), contra Norberto Bobbio, que afirmava não existir uma teoria do Estado no marxismo clássico. Introdz-se também no debate sobre o poder conduzido por Foucault²¹ e Deleuze. Esses autores afirmavam que os clássicos do marxismo situavam exclusivamente no Estado a política e o poder. Justamente o oposto do que Norberto Bobbio afirmava (JESSOP, 1991; POULANTZAS, 2000).

²¹ Jessop (1991; 1990a) apresenta as convergências e divergências entre Poulantzas e Foucault.

Cabe ainda mencionar que Poulantzas (2000) apresenta a crítica aos marxistas que buscam o fundamento do Estado na esfera da circulação do capital e assim reduz o Estado capitalista a uma dominação de classe. Quanto aos marxistas que, embora admitam a separação relativa entre o Estado e a economia, mas buscam o fundamento do Estado no “domínio da circulação do capital e nas trocas mercantis generalizadas”, acabam de certa forma admitindo a separação relativa do Estado e da sociedade civil. Disso resulta que a sociedade civil acaba sendo vista apenas como “palco de necessidades e trocas entre indivíduos isolados”. (POULANTZAS, 2000, p. 48)²², dissociados das relações de classes.

Poulantzas (2000), ao analisar as questões acerca do Estado, poder e classes sociais, apresentadas pela “teoria política tradicional” e pelas “teorias do socialismo”, retoma a postulação de Marx, como a única possibilidade de análise. Ou seja: “o Estado apresenta uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política”. (POULANTZAS, 2000, p. 12). A partir daí, desenvolve a sua concepção de Estado relacional. E prossegue afirmando que o Estado não é produzido “integralmente” pelas classes dominantes e tampouco é integralmente por elas monopolizado; portanto, estabelece como orientação que se deve procurar “o fundamento da ossatura material do Estado nas relações de produção e na divisão social do trabalho”. (POULANTZAS, 2000, p. 13). Assim, ele admite, no interior do Estado, a presença das classes dominantes e das classes dominadas em seus aparelhos, pois considera nesse fundamento a relação do Estado com o poder e as lutas de classes. Aqui convém sinalizar que embora o Estado contemple no seu interior as classes dominante e dominada, esta última está inscrita na materialidade do Estado exatamente como classe dominada (POULANTZAS, 2000).

Esse processo de organização das classes no interior do Estado não acontece exclusivamente através de um aparelho do Estado, como por exemplo dos partidos políticos, mas em “diferentes graus e gêneros, ao conjunto de seus aparelhos”. (POULANTZAS, 2000, p. 129). Para explicar a constituição organizacional do Estado em classes, Poulantzas (2000) recorre ao termo “autonomia relativa”. Esse papel do Estado só é possível porque ele “detém uma autonomia relativa em relação a tal ou qual fração e componente desse bloco, em relação a tal ou quais

²² O autor desenvolve seus argumentos em crítica a concepção de Estado adotada por Henri Lefebvre, que considera insuficiente para articular o Estado-sociedade civil e o Estado-luta de classes a partir do fundamento do Estado no plano da circulação e não nas relações de produção (POULANTZAS, 2000, p. 48 - 49).

interesses particulares”. (POULANTZAS, 2000, p. 129, grifo do autor). Com isso mostra que a natureza de classe está presente no Estado. Todavia o Estado não está a serviço exclusivo de uma só classe.

A autonomia relativa possibilita que no curto prazo o Estado possa adotar medidas que desagrade essa ou aquela fração de classe dominante, com vistas a organizar a sua produção e reprodução no longo prazo. A autonomia relativa do Estado “remete à materialidade desse Estado em sua separação relativa das relações de produção, e à especificidade das classes e da luta de classes sob o capitalismo que essa separação implica”. (POULANTZAS, 2000, p. 129). E mais ainda, o autor afirma que essas análises são válidas não apenas para uma determinada forma do Estado capitalista, pois alcançam o seu centro estrutural.

A materialidade institucional do Estado, como “aparelho especial”, não está restrita à sua ação na dominação política, é fundamentada na separação relativa do Estado e das relações de produção capitalista (POULANTZAS, 2000). Considerando as especificidades dessas relações e a divisão social do trabalho que implicam a separação do trabalhador dos meios de trabalho, o Estado é constituído por um conjunto de aparelhos: repressivos, ideológicos e econômicos.

3.2.2 A expansão do papel do Estado: disputa e consenso

O Estado assume papel essencial nas relações de produção, entendidas como relações que reproduzem e permitem identificar e compreender as classes sociais. Todavia o papel do Estado não se limita à repressão (papel negativo), mais ainda, o papel do Estado não pode ser limitado à formulação “repressão + ideologia”; pois a ideologia não pode ser entendida apenas como um “sistema de ideias ou de representações”. Além disso, a ideologia compreende “uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas”. (POULANTZAS, 2000, p. 27). Nessa formulação está posta a relevância das relações ideológicas para a constituição das relações de classes que se expressam nas relações de produção. O conteúdo ideológico tem como objetivo maior viabilizar um mínimo de coesão social que permita a reprodução do sistema.

Não é com o uso exclusivo da repressão que o Estado reproduz o domínio político. Apoia-se na ideologia que tanto legitima a violência quanto contribui “para organizar um consenso de certas

classes e parcelas dominadas em relação ao poder público”. Daí decorre que a ideologia presente nos aparelhos de Estado não é neutra, está associada às relações de classe. Nas palavras do autor: “A ideologia dominante consiste especialmente num poder essencial da classe dominante”. (POULANTZAS, 2000, p. 27, grifo do autor). Os aparelhos de Estado – impregnados da ideologia dominante – assumem um papel relevante na sociedade, com a função de “elaborar, apregoar, e reproduzir” a ideologia que é imprescindível para a “constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe”. (POULANTZAS, 2000, p. 27).

Essa formulação de Poulantzas (2000) possibilita compreender o papel do Estado brasileiro, ou de certos aparelhos específicos do Estado, na condução dos serviços de ATER especialmente na segunda metade do século XX. Se a ideologia consiste em um conjunto de práticas que se estendem aos hábitos e costumes, que se entranham nas práticas sociais, então pode-se dizer que o modelo difusionista de ATER cumpriu seu papel na disseminação da ideologia produtivista para o desenvolvimento agrícola no Brasil.

Poulantzas (2000; 2008) classifica como ideológicos os seguintes aparelhos: o religioso (Igreja), o sindical (exceto do partido revolucionário ou organizações sindicais), o escolar, o de informações oficiais (jornais, rádios e televisão), o cultural, e o familiar (até certo ponto). A partir dessa classificação, compreende-se o caso da ATER difusionista enquanto uma instituição ideológica, que opera como um instrumento condutor de informações. Trata-se, mais especificamente, da formação de técnicos com capacidade transmissora/reprodutora da ideologia dominante, sobretudo da fração do capital que atua na agricultura capitalista de larga escala.

Embora Poulantzas (2000) faça a distinção entre os aparelhos de Estado, o autor apresenta duas observações a respeito: a) os limites que distinguem os aparelhos repressivos²³ dos ideológicos são nítidos, todavia essa separação entre os aparelhos deve ser vista de forma descritiva e indicativa; b) ampliar a análise do Estado para incorporar o papel dos aparelhos ideológicos não significa subestimar seu papel de agente repressor (POULANTZAS, 2000). O autor ainda observa que essa concepção de Estado ampliado, baseada nas análises de Antônio Gramsci,

²³ Para o autor a violência sobre o corpo (enquanto uma instituição política) é um dos aspectos essenciais do poder, e as relações do Estado-poder com o corpo são mais complexas do que as relações com a repressão (POULANTZAS, 2000).

pode levar a análises restritas, ou seja, circunscritas ao pressuposto de um Estado que age em função da repressão e da doutrinação ideológica. Trata-se de uma compreensão limitada da natureza do Estado no que tange à formação das relações de produção.

A decomposição do exercício do poder na díade repressão-ideologia reduz a “especificidade do aparelho econômico do Estado” nos vários aparelhos do binômio, e “torna impossível a localização da malha do Estado onde por excelência se concentra o poder da fração hegemônica da burguesia”. (POULANTZAS, 2000, p. 32). Outra questão apontada é: “os aparelhos de Estado podem deslocar-se de uma esfera a outra, acumular ou permutar funções”, (POULANTZAS, 2000, p. 32), a depender da correlação de forças e da disputa entre as classes sociais.

Para Poulantzas (2000) embora o binômio repressão e ideologia esteja presente na materialidade das funções do Estado capitalista, não se pode reduzir a ação do Estado a esse binômio, pois esse procedimento analítico torna invisível a materialidade da relação entre o Estado e as classes populares. Ora, se o Estado é uma relação social, é a condensação das relações de forças entre as classes sociais, e é atravessado de lado a lado pelas contradições de classes. Então, o Estado também assume ações positivas (papel positivo), independentemente de ter sido impelido a isso. Em outras palavras, o Estado “cria, transforma, realiza” quando opera no terreno da disputa e consenso entre as classes dominadas e dominantes.

O Estado se encarrega de atender às massas populares com diversas ações materiais positivas – mesmo que seja como uma resposta das lutas travadas no interior do Estado entre as frações de classes dominantes e dominadas. Ao fazê-lo, extrapola o binômio repressão + ideologia. Isso é o que se observa no caso concreto do Brasil, no início do século XXI. O governo à esquerda, em conjunto com os movimentos sociais do campo, desenha e implanta uma política pública específica para essa fração social (agricultores familiares). A consolidação dessa política pública expressa ainda o fato que o Estado não produz práticas materiais e discursos únicos (homogêneos). Ao contrário, encarna distintos discursos e ações, nos diferentes aparelhos e de acordo com a classe a que se dirige.

Poulantzas (2000) parte de uma concepção de Estado ampliada ou expandida. Considera que o “conjunto de aparelhos de hegemonia, mesmo os juridicamente privados, faz parte do Estado (aparelhos ideológicos, culturais, igreja, etc.)”, (POULANTZAS, 2000, p. 34), e afirma que o

poder ultrapassa o Estado, mesmo quando considerado de forma ampliada. Ora, se o poder está relacionado às classes, então o Estado não tem poder político próprio, ou seja, “o poder não pode ser redutível ao Estado”. Embora o poder não possa ser reduzido à figura estatal, aos seus aparelhos e discursos, é constituído e concentrado em tal ente, que é o lugar principal do exercício do poder político, portanto, a relação não é de exterioridade (POULANTZAS, 2000, p. 35). Isso quer dizer que, embora o Estado seja o *locus* principal de exercício do poder político, não tem poder político em si. O poder, sendo também uma relação social, não basta a presença das classes dominadas nos aparelhos de Estado, já que não garante as rupturas necessárias para alterar a natureza das relações de produção.

3.2.3 A materialidade institucional do Estado

Conforme discutido anteriormente nesta tese, um dos pilares da materialidade institucional do Estado é a divisão social do trabalho na sociedade capitalista. Ela estabelece a separação entre trabalho intelectual e manual, que resulta em uma relação específica entre o saber e o poder, que se assenta na individualização e se legitima pela Lei e pela Nação (POULANTZAS, 2000, p. 51-123). Esta perspectiva teórica apreende o Estado burguês enquanto um aparelho que reúne uma série de funções “formalmente distintas do poder econômico”, uma vez que se apresenta acima dos interesses específicos das classes sociais e, portanto, subordinado permanentemente e em todas as suas esferas a conceitos tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Quando aborda a divisão social do trabalho, especificamente a oposição entre trabalho manual e intelectual como uma relação político-ideológica, Poulantzas (2000) reporta-se às análises de Marx, e apresenta quatro efeitos dessa divisão no capitalismo: 1) separação dos “elementos intelectuais e do trabalho realizado pelo trabalhador direto”; 2) separação entre “ciência” e “trabalho manual”; 3) as “relações particulares entre a ciência-saber e as relações ideológicas”; 4) as “relações orgânicas estabelecidas doravante entre o trabalho intelectual (...) e as relações de dominação políticas”, ou seja, “entre o saber e o poder capitalistas”. Para apoiar esta tese importa destacar as contribuições do autor na compreensão das relações ciência-saber e das relações ideológicas – especialmente “no sentido de uma legitimação ideológica do poder instituído na modalidade da técnica científica”, ou ainda, “a legitimação de um poder como decorrente de uma prática científica racional”. (POULANTZAS, 2000, p. 53). Acredita-se que o modelo produtivista adotado para o desenvolvimento da agricultura, legitimado pela técnica

científica, consolidou-se enquanto modelo hegemônico através das medidas adotadas nos aparelhos ideológicos do Estado (universidades, institutos, escolas, empresas públicas de extensão).

Em tal perspectiva teórica o “saber-poder” refletido na imagem do trabalho intelectual está materializado nos aparelhos do Estado, enquanto que o trabalho manual é assumido pelas massas populares. Embora façam parte do Estado, as massas estão separadas e excluídas das funções de organização e de direção. O autor afirma ainda (referenciando Gramsci) que esse mesmo mecanismo (saber-poder) é evidenciado nas instituições das democracias representativas do Estado capitalista (POULANTZAS, 2000). Essa relação saber-poder “que não é apenas de ordem da legitimação ideológica”, reforça a relação “ideologia-saber-ciência”, vez que: a separação capitalista do trabalho intelectual e do trabalho manual concerne também à ciência em si, e a engloba”. (POULANTZAS, 2000, p. 55).

Poulantzas (2000) afirma que o Estado, ao tempo em que assume um papel “organizacional” perante as classes dominantes, também afirma um papel de “regulação” perante o “conjunto da formação social”. O seu discurso de ação é alimentado pelos “conhecimentos econômicos políticos e históricos” produzidos pela ciência. Cabe lembrar que o discurso do Estado não é homogêneo, é diversificado e fragmentado a depender da estratégia e das classes sociais. E mais ainda, a relação saber-poder “situa-se na ossatura organizacional do Estado” e se traduz em formas de poder que excluem as massas (POULANTZAS, 2000, p. 56-57, grifo do autor).

Embora o autor demonstre de forma genérica o papel do Estado perante as classes sociais, inclusive na divisão social do trabalho, à luz dessa abordagem pode-se compreender que o modelo produtivista difundido pelo serviço de extensão consolidou-se como ideologia dominante nas universidades e instituições de ATER. A difusão do paradigma produtivista fundamentado na separação entre trabalho intelectual e manual, incorporado pelas classes dominantes como um paradigma científico, encobre sob o saber científico a ideologia e as relações de dominação. O modelo difusionista assume a aparência de neutralidade ideológica (inovação tecnológica e organizacional) a partir de um discurso de racionalidade técnica.

A relação entre a ciência e o modelo de desenvolvimento agrícola está cristalizada tanto nas instituições de ensino superior quanto nas escolas técnicas. Daí as instituições de ATER possuírem um quadro de funcionários – formados nessa ideologia – que em grande parte segue

o discurso ideológico dominante (atrasado *versus* moderno). Vinculam o desenvolvimento agrícola a mudanças tecnológicas para superar a forma de trabalho manual e tecnologias tradicionais – tidas como atrasadas – e promover o crescimento da produtividade do trabalho (fundamentado pelo uso da ciência que transborda para a técnica). Nessa dinâmica, o saber, o conhecimento do profissional técnico, é sobreposto ao conhecimento do agricultor em um processo de dominação do conhecimento, de invasão cultural. O técnico é o que detém o saber e, de certa forma, o poder. O agricultor é apenas o receptor da informação, devendo reproduzi-la, conforme estabelece o modelo dominante de ATER. Sob o véu do aumento da produtividade de trabalho (exploração do trabalhador) estão as necessidades irrenunciáveis do desenvolvimento capitalista, tais como o aumento da taxa de lucro, o crescimento econômico e a dominação ideológica.

Como afirma Poulantzas (2000), para exercer a dominação, o Estado capitalista exige que o espaço político seja organizado de uma forma particular. Exige-se a individualização, mas essa não deve ser explicada na esfera das trocas. A individualização deve ser fundamentada nas relações de produção e relações de classes, considerando a separação do trabalhador dos seus meios de produção, que dá lugar ao trabalhador livre, definindo o trabalho assalariado como base da formação do excedente econômico no capitalismo (POULANTZAS, 2000, p. 62).

Poulantzas (2000) argumenta que o fundamento do Estado são as relações de produção e delas decorre a divisão social do trabalho. No caso da sociedade capitalista, sabe-se que a constituição do trabalhador livre (assalariado) e do capitalista baseia-se na individualização, fenômeno que se expressa na circulação de mercadorias amparado pela dominação estatal através da forma jurídica²⁴. Para além disso, o Estado não apenas reconhece a individualização ao ampará-la juridicamente, como contribui através de “técnicas de saber (ciência) e de práticas de poder” para fabricar a individualização do corpo social. (POULANTZAS, 2000, p. 62-64).

O papel do Estado revela-se na concretude de seus dispositivos de execução do poder, que em um só movimento unifica as partes separadas, subsumindo em sua forma institucional a unidade. Os limites do poder estatal dependem tanto das lutas populares quanto das relações de forças entre as classes sociais. Nas sociedades modernas uma das modalidades de limite ao poder é a democracia representativa, que por mais degradada e cerceada que seja pelas classes

²⁴ Para um estudo aprofundado acerca deste fenômeno da individualização promovido pelas sociedades de acumulação de capital (antagonistas entre capital e trabalho), ver Mascaro (2013).

dominantes, ainda assim é expressão das lutas e resistências das classes dominadas. Essa barreira ao poder tem validade enquanto o Estado e as classes durarem, o mesmo pode ser dito em relação aos direitos dos cidadãos, que não pode ser visto como uma vitória do indivíduo, e sim como “uma conquista das classes oprimidas”. (POULANTZAS, 2000, p. 71).

A recente democracia representativa brasileira pode servir como ilustração a essa análise de Poulantzas (2000), especialmente a partir dos anos 1990, pelo embate nas relações de forças entre frações de classes. Eis que se institucionalizam nos aparelhos de Estado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a PNATER dentre outros programas e políticas públicas, através da luta das massas populares (movimentos e organizações sociais rurais). Aqui os conflitos no interior do Estado giram em torno do orçamento público e da reprodução ideológica do paradigma produtivista.

O conjunto dos dispositivos legais, e mais especificamente a chamada lei, tem um papel central no que se refere ao exercício do poder e à criação do consentimento. A lei, que oculta as relações de classes e os seus antagonismos, “transpõe essas realidades para a cena política”. (POULANTZAS, 2000, p. 81). Isso significa que, tendo em vista a autonomia relativa do Estado em relação às classes sociais, as relações de forças no interior do Estado podem ser amortizadas pela lei. No Brasil, podem-se identificar, através de diversos dispositivos legais desde o Brasil Império, medidas que encobrem as relações de classes. Institui-se no início do século XXI, através do dispositivo legal, a PNATER como uma política que visava atender a um conjunto de reivindicações das camadas populares rurais (institucionalizadas como agricultores familiares) que historicamente travam um embate contra a fração hegemônica da agricultura empresarial de larga escala.

A lei possibilita uma acomodação do conflito permanente entre as classes dominantes e dominadas, organizando suas relações de maneira endógena ao Estado. Isso possibilita que se modifiquem as relações de forças no bloco de poder evitando-se “reviravoltas” no interior do Estado. No capitalismo, a lei assume a função de “amortizar e canalizar” as crises políticas a fim de evitar crises do Estado (POULANTZAS, 2000).

(...) a lei capitalista surge como a forma necessária de um Estado que deve ter uma autonomia relativa em relação a essa ou àquela fração do bloco no poder para que possa organizar sua unidade sob hegemonia de uma classe ou de uma fração de classe.

Isso está ligado à separação relativa do Estado e das relações de produção. (POULANTZAS, 2000, p. 89).

Nessa concepção, o Estado não pode ser compreendido como sujeito acima das classes, tampouco como objeto, instrumento de uma classe, e, sim, do ponto de vista de sua natureza relacional, ou seja, como a condensação material de uma relação de forças. Embora o Estado seja constituído por ambas as classes, a classe dominada está aí inscrita exatamente como classe dominada.

Assim como a cultura, a língua ou a história nacionais, o Estado é um campo estratégico revolvido, de lado a lado, por lutas e resistências operárias e populares que nele estão inscritas, ainda que de maneira deformada, e que irrompe sempre a capa de silêncio que o Estado coloca sobre a memória operária. (POULANTZAS, 2000, p. 120).

Considerando que o Estado detém autonomia relativa em relação às classes e frações de classes, é possível representar a classe burguesa, ou seja, defender os seus interesses políticos de longo prazo, e atender em parte às demandas da classe dominada (POULANTZAS, 2000). No que se refere às contradições entre as classes dominantes e dominadas entende-se que na medida em que os aparelhos de Estado organizam o bloco no poder desorganizam as classes dominadas. No entanto, com isso não se pode dizer que os conflitos de classes desaparecem. Ao contrário, essas contradições se manifestam na própria ossatura material do Estado, revelando-se como contradições internas no interior do Estado através dos “diversos ramos e aparelhos do Estado”. (POULANTZAS, 2000). No Brasil, a criação de ministérios diferentes para coordenar as atividades agrícolas reflete os conflitos de interesses no interior do Estado e o papel que assume.

As divisões internas do Estado, o funcionamento concreto de sua autonomia e o estabelecimento de sua política através das fissuras que caracterizam-no, não se reduzem às contradições entre as classes e frações do bloco no poder: dependem da mesma maneira, e mesmo principalmente, do papel do Estado frente às classes dominadas. Os aparelhos de Estado consagram e reproduzem a hegemonia ao estabelecer um jogo (variável) de compromissos provisórios entre o bloco no poder e determinadas classes dominadas. Os aparelhos de Estado organizam-unificam o bloco no poder ao desorganizar-dividir continuamente as classes dominadas, polarizando-as para o bloco no poder e ao curto-circuitar suas organizações políticas específicas. (POULANTZAS, 2000, p. 142).

As classes dominadas não podem ser consideradas como exteriores ao Estado, porque as lutas populares atravessam-no de lado a lado. Com base neste entendimento, sustenta-se que o Estado não é um ente exterior às classes dominadas, por isso o papel do Estado frente a esses setores da sociedade é resultado da ação, dos conflitos e contradições que marcam a sua natureza

enquanto campo de embate. O Estado acaba por concentrar as relações de força entre as frações de classe dominante (frações do bloco no poder), bem como, as relações de força entre frações do bloco no poder e as classes dominadas. É importante sinalizar que não se podem entender as classes dominadas como algo exterior ao Estado, pois fazendo assim, suas lutas não passariam de pressões externas sobre o Estado, ou seja, as lutas das massas populares não estariam presentes no seu interior.

As contradições de classes e os conflitos que atravessam o Estado não resultam em um duplo poder do Estado. A presença das classes dominadas no seu interior não implica que elas detenham poder. Isso significa que a materialização das lutas populares no nível estatal obedece a uma dinâmica específica na qual a oposição das classes dominadas ao poder das classes dominantes se dá de maneira limitada e pontual.

Mesmo no caso de uma mudança da relação de forças e da modificação do poder de Estado em favor das classes populares, o Estado tende, a curto ou longo prazo, a restabelecer sob nova forma, algumas vezes, a relação de forças em favor da burguesia. (POULANTZAS, 2000, p. 145-146).

Em suma, se as classes dominadas estão presentes no interior do Estado meramente como foco de enfrentamento ou resistência às classes dominantes, isso deriva, essencialmente, do arcabouço material do Estado. Tem como fundamento as relações de produção do tipo capital *versus* trabalho. A possibilidade que os setores dominantes têm de deslocar o poder real entre os aparelhos de Estado, pode reduzir a curto ou longo prazo a força das classes dominadas no seu interior. Convém enfatizar que as relações de produção características da sociedade capitalista são, para além de marcadores da luta política entre as classes antagônicas ao nível estatal, bases de um conjunto de funções econômicas assumidas pelo Estado capitalista.

3.2.4 Estado, reprodução capitalista e lutas populares: o sentido das funções econômicas estatais

Poulantzas (2000) extrapola o campo de ação do político (Estado) e do poder quando desenvolve suas análises sobre o papel econômico do Estado na terceira parte do livro, intitulada, “o Estado e a economia hoje”. A dimensão política não pode ser vislumbrada de forma limitada ou reflexa à dinâmica da chamada infraestrutura. Para ele, o papel econômico

do Estado – suas ações orgânicas nos processos de acumulação e reprodução do capital – traduz-se, conforme as fases do capitalismo, em funções econômicas.

O conjunto de ações do Estado, que pode ser constituído pelas dimensões repressiva, ideológica e da criação do consenso entre as classes, está relacionado com as suas funções econômicas. Na medida em que os espaços do Estado e da economia se modificam, em um “processo de reprodução e valorização do capital”, também se modifica o papel do Estado nas relações de produção²⁵, atuando cada vez mais na reprodução do capital (POULANTZAS, 2000, p. 169). Ou seja, a análise da função econômica do Estado é desenvolvida considerando o modo de articulação entre os níveis político e econômico.

A presença intensiva do Estado no processo de acumulação de capital é decorrente das várias modificações nas relações de produção, com consequentes modificações na reprodução da força de trabalho. Nesse processo de mudanças ou fases do capitalismo²⁶, as funções econômicas, antes subordinadas às funções repressiva e ideológica – que, no entanto, não se reduzem a elas – “detêm doravante o lugar dominante no seio do Estado”. (POULANTZAS, 2000, p.169, grifo do autor). Ou seja, as funções econômicas submetem à sua lógica as outras funções estatais, o que resulta na ampliação do espaço político, que se modifica nesse processo de mudança (reorganização) dos aparelhos do Estado. Nas palavras de Poulantzas: “o conjunto das operações do Estado se reorganiza atualmente em relação a seu papel econômico”, e as outras funções estatais tornam-se diretamente subordinadas ao “ritmo específico de reprodução e acumulação do capital”. (POULANTZAS, 2000, p. 170). A expansão do Estado nessas condições implica sua dependência diante da economia, já que está submetido a um conjunto de domínios tanto econômicos quanto sociais no processo de acumulação do capital. No entanto, isso se dá através de articulação e inserção na política:

Toda medida econômica do Estado tem, portanto, um conteúdo político, não apenas no sentido geral de uma contribuição para a acumulação do capital e para a exploração, mas também no sentido de uma necessária adaptação à estratégia política da fração hegemônica. Não apenas as funções político-ideológicas são doravante subordinadas a seu papel econômico, como também as funções econômicas estão doravante diretamente encarregadas da reprodução da ideologia dominante. (POULANTZAS, 2000, p. 171).

²⁵ O autor ressalva que ao usar a expressão “intervenções” do Estado na economia não significa que as relações entre Estado e economia sejam de exterioridade.

²⁶ Na obra *O Estado, o poder, o socialismo*, Poulantzas (2000) teve como referência histórico-concreta a fase monopolista do capitalismo. Entretanto, sendo a sua teoria de Estado uma proposta de apreensão do Estado capitalista, defende-se a atualidade dos seus aportes teóricos para a análise do capitalismo atual (‘financeirizado’).

Todavia isso não significa que a atividade econômica possa ser reduzida a uma escolha ou vontade do bloco no poder ou fração hegemônica, e tampouco que a atividade econômica ocorra de forma isolada da política do Estado. Cabe reafirmar que “as funções do Estado se incorporam na materialidade institucional dos seus aparelhos: a especificidade das funções implica a especialização dos aparelhos que as desempenham e dá lugar às formas particulares de divisão social do trabalho no próprio seio do Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 172). Daí tem-se que modificações no poder do Estado não se traduzem “mecanicamente” em modificações na materialidade do Estado. Essa análise pode servir para compreender os movimentos relativos ao Estado brasileiro, seja no fim da República Velha, no regime militar, nos anos 1990, ou especificamente no século XXI. Nesse último período, nos governos à esquerda, a implementação de ações como políticas e programas a favor das massas populares resultaram em mudanças marginais que não se traduzem em mudanças estruturais na ossatura material do Estado. Portanto, não basta a esquerda estar presente no Estado, já que o Estado não detém poder em si, o poder está nas relações de dominação, circunscrito nas relações de produção e na divisão social do trabalho que constituem a materialidade do Estado.

Considerando que o Estado é relacional, que as diferentes funções do Estado devem ser compreendidas de forma articulada, e que as lutas populares se expressam na tendência de queda da taxa de lucro, o que ao fim e ao cabo revela as mudanças nas relações de produção e divisão do trabalho, então as lutas populares estão presentes na ossatura material do Estado como um foco de resistência. Se as funções do Estado seguem na “contratendência” à baixa tendencial da taxa de lucro, então possuem conteúdo político; e as intervenções do Estado atuam como recursos de contratendências (POULANTZAS, 2000, p. 176-177).

As funções econômicas possuem conteúdo político e podem ser exercidas tanto pelo Estado quanto pelo capital. Para Poulantzas (2000, p. 183), a questão é: por que o Estado em determinadas circunstâncias assume essas funções e não o capital? Na sua concepção, com exceção da função de fiscalização, praticamente todas as funções econômicas (da infraestrutura à qualificação da força de trabalho) podem ser exercidas tanto pelo capital quanto pelo Estado, ou por ambos.

A história das intervenções estatais identificada nas diversas formações sociais não é homogênea e tampouco linear. Ao contrário, é uma “história de desenvolvimento desigual (...)

com avanços e retrocessos”, (POULANTZAS, 2000, p. 183), que não pode ser explicada por ações exclusivas de razões econômicas. Ou seja, as intervenções do Estado na economia, tanto ocorrem de forma diferente a depender da formação social (países centrais ou periféricos), como podem ser modificadas a depender da fase do capitalismo (liberal ou imperialista). Sob o capitalismo, no passado ou na contemporaneidade, nos países centrais ou periféricos, o fio condutor é a acumulação e superacumulação do capital, em torno do qual se articulam os interesses de classes.

A explicação convencional é que o Estado assume essas funções em razão da taxa de lucro do investimento ser inferior à taxa de lucro médio (o que não é interessante para o capital). Ou seja, o Estado acaba assumindo as funções econômicas naquelas formações sociais nas quais não havia as condições de rentabilidade para o capital. Nesse contexto, “suas intervenções se situam sempre, e de toda maneira, num contexto político, e são, também aí marcadas, em suas modalidades ou extensão, pela política de Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 185).

Ora, se o Estado assume as funções que se revelam como “não rentáveis” para o capital, em uma dada formação histórica, em um dado período de tempo, logo, trata-se de “um fenômeno variável”, que possibilita apenas em uma “certa medida, avaliar o desenvolvimento desigual das intervenções do Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 184). Como demonstra o autor, esse argumento “de razão econômica” é parcial, e não explica na totalidade a intervenção do Estado. Tomando como exemplo a internacionalização do capital na fase imperialista, “as coordenadas de estabelecimento da taxa de lucro médio” não são razões suficientes para explicar as intervenções estatais (POULANTZAS, 2000, p. 184). Essa análise, que considera a internacionalização do capital, embora extremamente relevante, não foi aprofundada por Poulantzas (2000)²⁷. Como explicar a não rentabilidade da construção de uma auto-estrada na França (encargo do Estado) quando nos Estados Unidos (encargo do capital privado) ela é rentável? De certo não se pode afirmar a rentabilidade a partir desse pressuposto, vez que o Estado também está presente (intervém) nas esferas onde o capital é rentável. A outra questão

²⁷ Poulantzas (1974) considera que as transformações nas relações internacionais podem produzir impactos nos Estados nacionais e o surgimento de blocos entre os Estados, no entanto, não removeriam dos Estados-nações as funções políticas, ideológicas e econômicas. Jessop (1998) e Martin (2008) destacam que Nicos Poulantzas aborda, mesmo que sucintamente, a internacionalização do capital. As reflexões de Poulantzas no trabalho “*Internationalization of Capitalist Relations and the Nation-State*”, publicado em 1973, de certa forma precede o debate sobre o papel do Estado nesse contexto da chamada “globalização”. (MARTIN, 2008, p. 19).

posta pelo autor é: por que o Estado assume os setores (funções) que são rentáveis para o capital?

A explicação inicial é que o Estado intervém em favor da reprodução do capital, em geral, ou seja, as intervenções são necessárias, pois criam determinadas condições para a reprodução global do capital. O Estado assume as funções, que, se assumidas pelo capital individual ou por frações de capital, colocariam em risco outras frações do capital, o que intensifica expressivamente as contradições do bloco no poder. Assim, o Estado assume esses setores rentáveis por uma “necessidade política”, ou seja, cumpre essas funções quando é de “interesse geral para a burguesia em seu conjunto”. (POULANTZAS, 2000, p. 185). O conteúdo político abrange o conjunto das funções de Estado perante as classes e frações de classes dominantes. Nas suas palavras: “O engajamento do Estado permite precisamente uma certa regulação política (sempre relativa: trata-se então de um equilíbrio instável de compromisso) pela elaboração de táticas no seio do Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 186).

No caso do Estado capitalista brasileiro, é possível identificar essa ação estatal no sentido da assunção da formação do trabalhador para atuar nos diversos setores da economia capitalista. Isso pode ser evidenciado no modelo da chamada educação técnica e profissionalizante que engloba algumas instituições, tais como institutos federais de formação técnica, serviços nacionais de aprendizagem industrial, comercial e rural (SENAI, SENAC e SENAR), o que explicita exatamente o objetivo mais amplo de atender aos interesses gerais do capital no tocante à formação da força de trabalho.

Poulantzas (2000) alerta que o papel do Estado diante das classes populares “não pode ser reduzido a uma ilusão, a uma mistificação ideológica, pura e simples”. Tampouco o papel do Estado pode ser reduzido ao de um “Estado-Providência de funções meramente sociais”. As medidas adotadas pelo Estado constituem resposta às pressões e lutas das camadas populares, inscritas na própria materialidade do Estado. Elas atuam no jogo das disputas e conflitos de classes que ocorrem no interior do Estado como foco de resistência. Isso sugere que a política pública precisa ser analisada considerando os conflitos e as contradições de classe, e não como a ação de um “Estado-Providência”, benevolente e apartado das lutas que movem a realidade concreta. É preciso considerar também que as medidas adotadas no âmbito do Estado capitalista (mesmo aquelas impostas pelas massas populares) são compatíveis, no longo prazo, com a acumulação e reprodução do capital.

Ao executar suas funções econômicas, o Estado considera “a relação de forças com as classes dominadas e suas resistências” e atende ou faz concessões a essas classes para “garantir a reprodução da hegemonia de classe e da dominação do conjunto da burguesia sobre as massas populares”. (POULANTZAS, 2000, p. 189). O Estado atua no sentido de garantir esse mecanismo de reprodução, mesmo quando aparentemente assume as reivindicações radicais impostas pelas massas. Ao atender as reivindicações das classes populares, tais como educação e saúde públicas e gratuitas, amparo financeiro em situação de desemprego e segurança pública, o Estado pode favorecer no longo prazo a hegemonia da classe dominante. Além disso, o autor chama atenção para o fato de que, em uma correlação de forças desfavorável às classes dominadas, as conquistas populares podem ser “despojadas de seu conteúdo e caracteres iniciais, e isso de maneira oblíqua e dissimulada”. (POULANTZAS, 2000, p. 189). Aqui também é possível fazer uma reflexão para a conjuntura brasileira. A correlação de forças do bloco no poder se intensifica a partir das eleições de 2015 e de 2018, e o Estado, através da lei, modifica as normas gerais sob o véu da aparente defesa do interesse geral da Nação. Especificamente a partir de 2016 muitas conquistas das camadas populares expressas através das normas legais são despojadas de seus conteúdos.

Uma vez apresentadas as observações gerais do problema, Poulantzas (2000) afirma que o conteúdo político das funções econômicas do Estado deve ser analisado sem perder de vista a função estatal no processo de reprodução da força de trabalho. Só assim é possível compreender que o papel do Estado em relação aos setores populares nunca é estritamente técnico-social (neutro). Em síntese, as transformações estatais relativas às funções econômicas têm um forte conteúdo político, ou seja, não devem ser associadas a uma suposta racionalidade estatal acima dos conflitos de classes. Nas palavras do autor: “(...) o conteúdo político dessas funções está inscrito na materialidade institucional e no arcabouço material do aparelho de Estado”. (POULANTZAS, 2000, p. 193).

Esta perspectiva teórica possibilita compreender que as medidas adotadas pelo Estado (seja na fase do capitalismo liberal ou na fase do imperialismo), inclusive através de uma política pública, estão restritas aos limites de ação do Estado burguês “traçados na ossatura de seus aparelhos, redes e dispositivos”. Assim, a ação das massas populares, embora possa produzir resultados e vitórias, no curto prazo, também está circunscrita na ossatura material do Estado, a serviço do desenvolvimento capitalista no longo prazo (POULANTZAS, 2000, p. 198).

Parte-se da análise teórica desenvolvida por Poulantzas (2000) para compreender a realidade concreta do Brasil, especificamente a trajetória de uma política pública orientada pelo Estado, a partir do início do século XXI, para os segmentos rurais populares. A partir deste período, em uma conjuntura marcada por disputas permanentes entre duas estratégias capitalistas (neoliberal x neodesenvolvimentista), a política pública, resultado das lutas populares, passa a ser institucionalizada pelo Estado. Entende-se que a resposta do Estado à luta dos movimentos e organizações sociais rurais está circunscrita a um limite determinado pela própria natureza do Estado capitalista, ou seja, o papel do Estado na intervenção econômica é limitado.

Embora as questões que Poulantzas (2000) problematiza sejam referentes à conjuntura dos países europeus no século XX, pode-se dizer que na formulação da sua teoria do Estado capitalista muitos dos conceitos desenvolvidos servem de referência, até hoje, de forma candente, a muitos campos de ação do Estado capitalista na sua forma atual. O conjunto de atividades desenvolvidas pelo Estado (inclusive através das políticas públicas) repercute na vida cotidiana, e não pode ser compreendido como “uma emanção da vontade da classe dominante ou dos políticos a seu soldo e sob seu tacão”. (POULANTZAS, 2000, p. 11). Admite-se que a formulação de Poulantzas (2000) para o Estado capitalista na forma monopolística é válida também (como uma lente de análise) para o Estado capitalista contemporâneo dos países periféricos. O contrário disso seria desconsiderar as lutas populares (de todos os movimentos sociais) nos países periféricos.

Jessop (1991, p. 95) afirma que o conceito de Estado como uma relação social, desenvolvido por Poulantzas (2000), possibilita um meio termo entre as abordagens “centradas no Estado” e “centradas na sociedade”. Nas suas palavras: “Devemos rejeitar o falso dilema que exige que se argumente que o Estado ou a sociedade são primários: em vez disso, deve-se seguir Poulantzas ao tratar o Estado como uma relação social”. (JESSOP, 1991, p. 95, tradução nossa). Nessa perspectiva teórica o Estado supõe uma compreensão *sui generis*, com capacidades seletivas. Mas estas não podem ser vistas de forma apartada das relações de forças de uma dada formação social. Conforme Neves e Pronko (2010, p. 98), Poulantzas (2000) “fornece aos cientistas sociais (...) argumentos sólidos sobre a natureza e a dinâmica das políticas sociais na contemporaneidade”. Portanto, entende-se a concepção de Estado como uma relação social, atravessado pelas lutas de classes, como um aporte teórico adequado para compreender os limites das políticas públicas. Em síntese, a depender da correlação de forças, o Estado

capitalista, ao atender os interesses das classes dominantes, também atende, até certo ponto, os interesses das classes dominadas. Este é aqui considerado o caso da PNATER, a partir de 2003.

3.3 O ESTADO E A NATUREZA DO MODELO DIFUSIONISTA

Conforme Poulantzas (2000), se o Estado assume certas funções econômicas e ideológicas para promover a produção e reprodução do capital, então, a criação de mecanismos para a promoção do desenvolvimento agrícola brasileiro deve ser compreendida como parte do processo de acumulação capitalista. Portanto se faz necessário apresentar o fundamento dos serviços de ATER e o seu papel no processo de desenvolvimento agrícola, considerando as complexas relações entre os fatores externos e internos na industrialização dependente do capital estrangeiro.

Para tratar do tema extensão rural no Brasil é necessário abordar a natureza do modelo difusionista e a função que assume no processo de desenvolvimento agrícola ao promover a ideologia produtivista. Admite-se o Estado como a condensação material de uma relação social, conforme Poulantzas (2000), atravessado lado a lado por conflitos de classes. Para entender a problemática, então, importa entender a sua ação na condução de um modelo de ATER que impulsiona o aumento da produtividade do trabalho na agricultura através da adoção de novas tecnologias. Importa também explicitar como o modelo difusionista está relacionado às funções econômicas e ideológicas do Estado, considerando ainda a relação centro-periferia com a internacionalização do capital. Além disso, a revisão de literatura possibilita contrapor ao difusionismo produtivista uma nova política de ATER, fundamentada em uma concepção sistêmica e holística, para a agricultura familiar.

Para compreender a essência do difusionismo produtivista, é preciso situá-lo na relação ciência e ideologia presentes no Estado capitalista, “(...) no sentido de uma legitimação ideológica do poder instituído na modalidade da técnica científica”. (POULANTZAS, 2000, p. 53). Acredita-se que essas relações podem ser identificadas no caso concreto do Brasil ao se analisar a trajetória dos serviços de ATER conduzida pelo Estado. O modelo produtivista fundamentado em um paradigma científico e tecnológico está intrinsecamente relacionado com o modelo de difusão de informações no campo. Sendo neutra a tecnologia, cabe ao modelo difusionista levar essa nova forma de produzir para as populações rurais, com vistas a promover o crescimento da produção através de mudanças na base técnica e do aumento da produtividade do trabalho.

Assim se faz necessário, para tratar da temática sobre extensão rural no Brasil, abordar o conceito de difusão e apresentar, mesmo que sucintamente, o modelo difusionista de ATER. Ao se institucionalizar, o modelo opera como um aparelho ideológico de Estado no processo de desenvolvimento agrícola e reproduz as relações de classes na estrutura social.

O conceito de difusão é estudado desde o final do século XIX na Europa²⁸. Jean Gabriel Tarde, um juiz francês, considerado um dos pais da sociologia e da psicologia social, foi um dos pioneiros nessa temática. Embora tenha utilizado outras nomenclaturas e seus estudos não tenham sido aplicados por décadas, mostra a relevância dos líderes de opinião no grupo, o comportamento da curva de crescimento da difusão e a distribuição normal dos imitadores (ROGERS, 1983). Ou seja, estabeleceu os princípios para explicar o papel da difusão nos processos de mudança social e a base para quantificá-lo através de técnicas estatísticas. Então, o difusionismo tem base comportamental e pode ser apropriado para difundir quaisquer comportamentos. Outras referências pioneiras na temática, também europeias, são associadas aos geógrafos, antropólogos, e aos sociólogos que lideraram as escolas difusionistas inglesas e alemães-belgas (ROGERS, 1983).

Segundo Rogers (1983), a partir da década de 1920 no Meio Oeste estadunidense, com o avanço da tecnologia agrícola os estudos sobre difusão foram aplicados ao mundo rural, tendo em vista observar o comportamento dos agricultores, no que se refere ao uso de equipamentos, sementes e técnicas híbridas²⁹. Posteriormente o difusionismo ganha relevância acadêmica com uma pesquisa empírica, sobre a difusão do milho híbrido em Iowa, realizada por dois sociólogos rurais, Bryce Ryan e Neal Gross, em 1943. Na visão de Rogers (1983), esses autores criaram o paradigma clássico da difusão ao sistematizar os dados da referida pesquisa e estabelecer um determinado padrão para a difusão.

O modelo de difusão tecnológica, também conhecido como Modelo Clássico de Difusão (MCD), proveniente dos Estados Unidos da América (EUA), foi amplamente assimilado e divulgado na academia após a publicação dos trabalhos de Everett Rogers³⁰. *Diffusion of*

²⁸ Para detalhes sobre a origem e a história do modelo difusionista ver Rogers (1983).

²⁹ Conforme Rogers (1983) a inovação do milho híbrido foi lançada em 1928, em Iowa, e difundida pelo serviço de extensão rural americano e empresas que comercializavam as sementes.

³⁰ Everett M. Rogers, sociólogo da comunicação nos EUA, professor de Sociologia Rural, popularizou a discussão da temática sobre difusão de inovações. Segundo Rogers (1983) a primeira edição do livro foi publicada em 1962, até esse ano a maior parte das pesquisas sobre difusão foram realizadas nos EUA e Europa, e nessa temática havia apenas 405 publicações disponíveis. Em 1971, foi publicada a segunda edição do livro, o número de publicações

innovation, publicado em 1962; *Communication of Innovations: a cross-cultural approach*, publicado em 1971 (edição e revisão publicada com F. Floyd Shoemaker); e *Diffusion of innovation*, publicado em 1983, são textos recorrentemente usados nos estudos difusionistas (ROGERS, 1983). O modelo apoia-se em conceitos e teorias de comunicação, e, na síntese de estudos empíricos, torna-se uma das obras de referência para a abordagem da difusão de inovações. Rogers (1983) tem como objetivo explicar como, por que, e a que velocidade novas ideias e novas tecnologias se disseminam para os membros de um sistema social. As inovações necessitam da difusão, que se torna um instrumento fundamental para os objetivos a serem atingidos.

O MCD é fundamentado no paradigma de desenvolvimento econômico e pode ser associado à teoria do crescimento de Rostow (1959), onde a modernização de uma sociedade atrasada pode se dá a partir de um impulso e atingir o estágio do desenvolvimento. O modelo de difusão assume um duplo papel: além de promover o desenvolvimento agrícola, torna-se também um poderoso instrumento na propagação dos pilares capitalistas no período pós-segunda guerra. Vale lembrar que nesse período os interesses e conflitos ao âmbito da guerra fria seguem acirrados, os instrumentos condutores da ideologia dominante são reforçados. Nesse cenário o MCD torna-se um dos elementos condutores do pensamento ocidental, sobre o desenvolvimento em etapas, para os países periféricos. Nessa abordagem os problemas dos países dependentes não são vistos como estruturais. Como o próprio Rogers (1983) afirma, até os anos 1960 a maior parte das pesquisas sobre difusão foram realizadas nos EUA e Europa. Ou seja, as condições objetivas, inclusive capacidade de inovação, nesses países onde o modelo foi formulado são completamente diferentes das condições dos países da África e da América Latina. Os diferentes níveis de desenvolvimento das formações sociais são desprezados, a

na temática se aproximava de 1.500, das quais 1.200 eram com base em estudos empíricos. Nesse período, muitos estudos sobre difusão nos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia, mostraram que o MCD poderia ser aplicado ao processo de desenvolvimento econômico. Entre 1971 e 1993 o total de publicações atingiu 3.085 e o de relatórios de pesquisa 2.297. Na terceira edição do livro, o autor considera a crescente pesquisa sobre o tema para revisar o arcabouço teórico, melhorar a estrutura básica, e, introduzir novos conceitos e pontos de vistas teóricos. O autor afirma que a abordagem difusionista foi utilizada para avaliar os impactos de programas “de desenvolvimento na agricultura, no planejamento familiar, na saúde pública e na nutrição” nos países em desenvolvimento, e que esses estudos revelaram as limitações na estrutura da difusão, o que exigiu modificações no MCD. Para Rogers (1983) a partir dos anos 1970 o conceito de difusão passa a ser visto em um amplo processo, que incorpora desde o problema identificado na pesquisa até a proposta de solução. No prefácio da atual edição, o autor também apresenta uma crítica à forma como os pesquisadores e aplicadores do método difusionista fazem uso do MCD, considerando-o como um processo de comunicação unilateral. Amplia a abordagem do conceito clássico de difusão – troca de informação entre participantes – que era tratado de forma linear e unidirecional. Considera o difusionismo como um processo de comunicação entre os participantes, no qual a pessoa que está adotando a inovação não tem necessariamente um papel passivo (ROGERS, 1983). A referida obra de Rogers foi atualizada em 1995, em 2003, e em 2010.

estrutura agrária e as relações sociais de produção que implicam, tampouco são consideradas no difusionismo.

Para Roger (1983) a difusão é um tipo de comunicação³¹ em que a mensagem principal é a nova ideia. O autor define difusão como “o processo pelo qual uma inovação é comunicada através de certos canais, ao longo do tempo, dentre os membros de um sistema social”. E a comunicação é definida como “o processo pelo qual os participantes criam e compartilham informações entre si para alcançar um entendimento mútuo”. (ROGERS, 1983, p. 5, tradução nossa). Como a inovação não se vende, não se propaga só, e, para se sustentar precisa atingir um número significativo de adotantes, daí decorre a relevância do difusionismo e do seu papel ideológico e econômico.

Na definição de difusão estão explicitados os quatro elementos que compõem o MCD: a) inovação, b) canal de comunicação, c) tempo, d) sistema social. No Quadro 6 encontram-se as definições dos elementos que compõe a difusão.

Quadro 6 – Definição dos principais termos que compõem o modelo clássico de difusão

Termo	Definição
Inovação	“é uma ideia, prática, ou objeto que é percebido como novo por um indivíduo ou outra unidade de adoção”;
Canal de comunicação	“é o meio pelo qual as mensagens chegam de um indivíduo para outro”, é o processo de como se compartilham informações;
Tempo	“contempla todo o processo de decisão de inovação, da primeira informação (...) até a taxa de adoção da inovação no sistema”;
Sistema social	“é definido como um conjunto de unidades interrelacionadas que estão engajadas na resolução conjunta de problemas para alcançar um objetivo comum” (...).

Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Rogers (1983, p. 5, 11, 17, 20, 24, tradução nossa)

O processo de difusão envolve uma inovação, uma pessoa ou instituição que detenha o conhecimento sobre a inovação, e outra pessoa ou instituição que não possua o conhecimento

³¹ Segundo Friedrich (1998), a comunicação pode ser representada através de três componentes essenciais: fonte ou emissor, mensagem, destinatário ou receptor. A mensagem para ser transmitida do emissor ao receptor precisa de um canal de comunicação. Esse modelo de comunicação foi atualizado por Claude Shannon e Warren Weaver (SOUZA, 1987).

sobre a inovação. E por fim, mas não menos importante, um canal de comunicação entre os indivíduos ou instituições. Vale lembrar que o componente tempo é relevante para demonstrar se a inovação foi incorporada, ou não, ao sistema social (ROGERS, 1983).

Para o autor a difusão de inovações, entendida como um processo, contempla cinco etapas: conhecimento, persuasão, decisão, implementação e confirmação. A adoção é um processo individual, constituído por essas etapas, que se inicia com o ato de ouvir sobre uma ideia ou um produto e finaliza na confirmação (adoção final). A difusão representa um fenômeno que sugere como a inovação da ideia ou do produto se espalha em um dado sistema social, em um determinado tempo (ROGERS, 1983). As etapas que constituem o MCD evidenciam o seu papel de inculcação ideológica. Aqui convém retomar a ideia de Poulantzas (2000) sobre o papel da ideologia, que não pode ser entendida apenas como um sistema de ideias ou de representações. Além disso, a ideologia compreende “uma série de práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes, e assim se molda como cimento no conjunto das práticas sociais, aí compreendidas as práticas políticas e econômicas”. (POULANTZAS, 2000, p. 27, grifo do autor). À luz dessa abordagem é possível compreender a essência do MCD.

O suposto no MCD é que os indivíduos estão sujeitos a um sistema social, constituído por hábitos, costumes, normas, valores, então, o tempo de adoção da inovação varia entre indivíduos. Portanto, é preciso elaborar categorias³² para classificá-los de acordo com a sequência de tempo que adotam a inovação (ROGERS, 1983). O papel da difusão se torna imprescindível para preencher a lacuna entre o que é conhecido e o que é implementado. Além disso, algumas inovações exigem mais tempo, desde o momento da criação até o momento de adoção da inovação; então, é preciso acelerar a taxa de difusão de uma inovação (ROGERS, 1983).

³² Inovadores (Innovators): são os primeiros a inovar e assumir os riscos, têm disponibilidades de recursos financeiros e habilidade para lidar com alto grau de incerteza. Esse é o grupo que lança a nova ideia. Adotadores (*Early Adopters*): são indivíduos integrados no sistema social, exercem alto grau de liderança. Maioria inicial (*Early majority*): são os indivíduos que adotam a ideia antes da média do número de membros do sistema. São um importante elo na cadeia de inovação. Maioria tardia (*Late Majority*): são os indivíduos céticos, possuem recursos escassos, fogem da incerteza, adotam a ideia somente após metade de adotantes do sistema social já terem adotado. Retardatários (*Laggards*): são os indivíduos tradicionais e os últimos a adotarem a inovação no sistema social. Com recursos limitados, estão presos ao passado, à tradição, e desconfiam de inovações. (ROGERS, 1983, p. 22, tradução nossa). Para estudar os detalhes do modelo e suas categorias ver Rogers (1983).

O MCD possui limitações tanto na sua forma (unidirecional e hierárquico) quanto no conteúdo (concepção de ciência). Concebido como um modelo linear de comunicação, relativamente centralizado, não considera que as inovações podem ser originadas de várias fontes e podem ser difundidas por redes horizontais (SCHON, 1971). Essa visão unidirecional é alargada e incorpora a comunicação como um processo com troca de informações entre indivíduos (ROGERS; KINCAID, 1981). Rogers (1983) considera que os serviços de extensão agrícola organizados como sistemas centralizados favorecem a tomada de decisões para a difusão das informações. No entanto, admite ser possível que em certas condições nos sistemas descentralizados, com decisões compartilhadas, as redes horizontais também possam assumir papel relevante como mecanismos de difusão. O autor revisa o modelo e incorpora os sistemas de difusão descentralizados, que “seguem mais de perto um modelo de convergência de comunicação”. (ROGERS, 1983, p. 339). Mesmo considerando as atualizações feitas por Rogers (1983), ao incorporar outros elementos da teoria da comunicação, o modelo ainda enfrenta críticas. De acordo com Giacomini Filho, Goulart e Caprino (2007), as teorias da aprendizagem exigem uma análise complexa do sistema político, ideológico, mercadológico, bem como da cultura e dos interesses individuais. Para os autores, “Tal enfoque poderia fugir de um sentido utilitarista e manipulador, considerando que as inovações deveriam servir à sociedade, e não prioritariamente a empresas e governos”. (GIACOMINI FILHO; GOULART; CAPRINO, 2007, p. 43).

Para além das críticas às implicações e limitações teóricas do modelo é preciso situar o modelo difusionista em função do papel (ideológico e econômico) que assume no processo de desenvolvimento agrícola, conduzido pelo Estado. A proposta do modelo difusionista, fundamentado no produtivismo, é transformar os hábitos, costumes, cultura, ou seja, substituir uma forma de conhecimento por outra. As inovações tecnológicas desenvolvidas nos países centrais foram reproduzidas e interiorizadas nos aparelhos de Estado e na estrutura socioeconômica brasileira. No processo de adoção de novas tecnologias aprofunda-se cada vez mais a relação saber-poder através da separação entre trabalho manual e trabalho intelectual. Intensifica-se a exploração e dominação através do conhecimento, que se naturaliza no conjunto das práticas sociais.

Freire (1983) opõe-se de forma contundente à concepção difusionista³³. Afirma que no processo de difusão está presente a invasão do espaço cultural e histórico do outro, a sobreposição de valores, costumes e visão de mundo. O modelo difusionista, fundamentado no conhecimento técnico científico, através de um conjunto de práticas materiais traduz-se em uma política de desenvolvimento agrícola para promover a mudança de comportamento. Conforme Freire (1983) a invasão cultural pressupõe um sujeito que invade, e quem invade o faz a partir da sua visão de mundo, construída em um espaço histórico-cultural. É daí que ele parte para penetrar outro espaço com cultura e história diferentes, e sobrepô-lo. O invasor, ao sobrepor sua visão de mundo, seu conjunto de valores aos indivíduos, acaba por reduzi-los a meros objetos da sua ação de dominação. Essas relações entre indivíduos que se situam em posições antagônicas revelam uma forma autoritária e verticalizada e jamais contribui para a formação e conscientização do indivíduo enquanto sujeito histórico (FREIRE, 1983). O difusionismo reproduz a ideologia dominante e reforça a relação de poder ao aprofundar a separação entre trabalho manual e intelectual.

Assentado na aparente neutralidade da ciência, que incorpora a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual, o difusionismo produtivista é legitimado nas universidades e centros de pesquisa e extensão. Todavia a ciência não é neutra e tampouco as instituições são entes autônomos e isentos de conteúdos de classe. Conforme concepção de Poulantzas (1977, 2000), as instituições (públicas ou privadas), podem ser compreendidas como aparelhos ideológicos do Estado, portanto reproduzem a ideologia dominante. Assim, pode-se considerar o papel do difusionismo no que se refere à oferta de mão de obra a preços baixos, à integração entre frações do capital, e à produtividade do trabalho como função econômica e ideológica para a produção e reprodução do capital.

Outra questão é que a relação entre o Estado, a agricultura e a indústria, não responde apenas às demandas da classe ou das frações de classes dominantes que constituem o bloco no poder internamente, ou, conforme Poulantzas (1976) burguesia interna. O Estado atende, também, aos interesses de frações externas do capital, representados pela burguesia compradora. Portanto, faz-se necessário considerar ainda a internacionalização do capital e a sua relação com as diferentes formações sociais, que se encontram em níveis diferentes de desenvolvimento das

³³ A crítica de Paulo Freire ao modelo difusionista foi publicada pela primeira vez, em 1969, no Chile (FREIRE, 1983).

forças produtivas. Do mesmo modo que não existe neutralidade na ciência, a tecnologia também não é neutra, e tampouco existe neutralidade nos arranjos institucionais, em torno dos quais o MCD foi transplantado dos países centrais para os países periféricos. A combinação de elementos para orientação da difusão tecnológica do centro para a periferia se expressa no processo de desenvolvimento da agricultura no Brasil. Os investimentos em maquinaria agrícola, genética, fertilizantes e defensivos químicos, mudam a base técnica da agricultura e alteram a produtividade do trabalho, impulsionam a indústria e dinamizam a economia. Isso ocorre de tal forma que favorece o modelo de desenvolvimento econômico capitalista centro-periferia, no qual o centro com alta capacidade de inovar determina e orienta o paradigma da produção agrícola. As inovações tecnológicas – que não se vendem sozinhas – conduzidas pelo modelo difusionista são orientadas por equipes técnicas (profissionais qualificados que detêm o saber-poder da informação conforme padrão produtivista). O modelo difusionista produtivista ganhou mentes e corações, e durante décadas vem sendo defendido tanto pelos formuladores de políticas públicas, quanto pelos acadêmicos, pelas empresas públicas e privadas que atuam na área.

Nesse cenário o modelo difusionista também pode ser situado em relação às teorias sobre desenvolvimento econômico que estavam sendo debatidas no período. Uma análise das teorias do desenvolvimento escapa do objetivo pretendido nesta tese, que se limita apenas a relacionar o processo de desenvolvimento agrícola às ações difusionistas adotadas pelo Estado, considerando aí a natureza de classe do Estado. A teoria da modernização é o paradigma que reforça a dominação tanto entre as diferentes classes no mesmo Estado Nação, quanto entre diferentes estados nações. A partir dos anos 1950 com o apoio do difusionismo enfatizou-se a transferência de tecnologias entre países, especialmente dos países centrais (onde novos produtos e novas técnicas eram criados pela ciência, com alto investimento em pesquisa tecnológica) aos periféricos (FRÖHLICH, 1992). Tendo como base o processo de ensino-aprendizagem, o difusionismo é considerado adequado para apoiar e promover o desenvolvimento agrícola no âmbito da mudança do subdesenvolvimento para o desenvolvimento (ROGERS, 1983).

Para Rogers (1976) existem quatro elementos estritamente relacionados ao paradigma da modernização: 1) crescimento econômico, através da industrialização e consequente urbanização; 2) tecnologia capital-intensivo e de trabalho-extensivo, importada dos países desenvolvidos; 3) planejamento centralizado; 4) subdesenvolvimento mantido graças às

características internas dos países em desenvolvimento, e não provocada pela assimetria nas relações internacionais. (ROGERS, 1976, p. 51).

De acordo com Giacomini Filho, Goulart e Caprino (2007), o MCD que se baseia na teoria da modernização e no conceito tradicional *versus* moderno, foi aplicado tanto nos estudos de difusão, quanto nos programas de ação para o desenvolvimento dos países periféricos. O pressuposto estabelecido é que através da difusão podem-se alterar elementos do sistema social, como os hábitos, costumes, rotinas de trabalho, cultura, dentre outros. Assim, levar as novas tecnologias dos países centrais aos periféricos é a via adotada para impulsionar o crescimento da produção agrícola e da produtividade do trabalho. A difusão é o elemento condutor do processo de modernização agrícola.

No caso do Brasil o crescimento da indústria através da utilização de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas indicam a relevância do papel de difusão de tecnologias tanto para a agricultura quanto para a indústria. Como afirma Fonseca (1985) o difusionismo contribuiu para a integração entre as diferentes frações de capitais (comercial, bancário, financeiro, agroindustrial, dentre outras). Além disso, o modelo trazia possibilidade de mudanças estruturais (hábitos, rotinas de trabalho, costumes) com a propagação de um novo paradigma de produção, assentado na técnica científica. Relembrando Poulantzas (2000) sob o véu do discurso técnico encobrem-se as relações de dominação. O modelo difusionista traz em sua estrutura todo o conteúdo ideológico institucional capitalista, sobretudo apoia-se no capital e na sociologia estadunidense, tema abordado na próxima seção.

3.4 A NATUREZA DIFUSIONISTA DA EXTENSÃO RURAL

Nesta seção discute-se a origem do serviço de extensão rural e os conceitos que podem ser usados a partir do papel que desempenha. Ações de tipo extensionista são encontradas em registros históricos antigos, mas o termo extensão rural tem sua origem nas ações praticadas pelas universidades inglesas, em meados do século XIX, ao longo do processo de desenvolvimento capitalista. Posteriormente os EUA criam, no início do século XX³⁴, o Serviço

³⁴ Os *farms institutes* criados em 1839 foram substituídos pelos serviços públicos de extensão, criados em 1914, e vinculados ao departamento de agricultura estadunidense. Outra experiência, desenvolvida na Rússia durante o século XIX, denominada Agronomia Social, foi transformada em um modelo de extensão rural “a partir das contribuições teóricas feitas por Alexander Chayanov, em seus escritos de 1918”. As principais características são: “a tomada de decisões sobre os objetivos no plano local, considerando as especificidades naturais e sociais, e a

Cooperativo de Extensão, estruturado com a participação das universidades, conhecidas como *land-grant colleges*, e consolidam a forma institucional da extensão rural (PEIXOTO, 2008). Para além do aparente papel atribuído à extensão rural de modificar o comportamento, hábitos e rotinas dos indivíduos, é preciso situar o papel do serviço de ATER nas relações de produção, como um instrumento (ideológico e econômico) que impulsiona a adoção de tecnologia enquanto mercadoria. Nesse processo o serviço de extensão promove a integração entre frações do capital – o que possibilita aumentar a produtividade do trabalho e conseqüentemente a taxa de lucro – ancorado no difusionismo produtivista e fundamentado nas relações entre Estado, ciência e agricultura capitalista.

Embora institucionalizado no Século XX, o serviço de extensão rural estadunidense surge em um período de transformações nas forças produtivas, promovidas pela revolução industrial, desde então relacionados às transformações de hábitos e costumes no mundo rural. Fonseca (1985) atribui a origem da extensão rural à Guerra de Secessão³⁵ (1861-1865), nos EUA. Influenciados pela revolução industrial, os vitoriosos do Norte transformaram o escravismo dos Estados do Sul em um sistema mercantil e capitalista. Olinger (1996) afirma que os primeiros centros de experimentação, surgiram nos Estados da Califórnia e Connecticut, em 1875. No início do século XX, no Estado de Louisiana, em decorrência da praga no algodão, instalou-se em cada município uma unidade de demonstração, como método educativo visando ao uso de novas técnicas de cultivo³⁶. Em 1914 o serviço de extensão torna-se público ao âmbito da lei “*Smith-Lever*” (EUA, 1914). O serviço foi criado com o objetivo de capacitar os produtores rurais, através do uso racional dos fatores de produção (insumos, máquinas, crédito rural), para que obtivessem maior capacidade produtiva (OLINGER, 1996).

Uma vez institucionalizado, o serviço de extensão articula-se com centros de experimentos, treinamento, pesquisa agropecuária e métodos de difusão de tecnologias³⁷ (ROGERS, 1983; ROMEIRO, 1991). Dessa forma, o serviço de extensão rural está articulado aos aparelhos

existência de equipes multidisciplinares para fazer diagnósticos que pudessem embasar a tomada de decisões”. (ROS, 2012, p.3).

³⁵ A guerra civil foi decorrente das diferenças de interesses entre os Estados do Sul – latifundiários, escravocratas, com produção voltada para exportação – e os Estados do Norte – que estavam vinculados à indústria e, portanto, defendiam a abolição da escravidão (FONSECA, 1985).

³⁶ As unidades demonstrativas foram instaladas pelo professor de agronomia, Seaman Knapp, considerado o pai da Extensão Rural (OLINGER, 1996).

³⁷ De acordo com Rogers (1983) os EUA possuem o maior investimento público do mundo alocado em um sistema de difusão. Aproximadamente US\$600 milhões ao ano, gasto equivalente à pesquisa, são investidos nos serviços de extensão federal e estadual.

ideológicos do Estado, e assume funções ideológicas e econômicas, e nesses termos é transplantado dos países centrais para os periféricos.

Conforme explicitado por Rogers (1983), a inovação tecnológica não se vende sozinha. Para que a tecnologia seja adotada é necessária a presença dos agentes extensionistas no processo de difusão. O sistema é difundido para diversos países e para toda a América Latina, inclusive Brasil, com apoio (suporte financeiro e técnico) de instituições públicas e privadas estadunidenses. O serviço de extensão conta com a contribuição de *experts* americanos, que exportam sua filosofia, princípios, e métodos de comunicação (JONES; GARFORTH, 1997; OLIVEIRA, 1999). Desde a origem o serviço de extensão rural é vinculado à expansão do capital através das práticas extensionistas orientadas para o desenvolvimento da agricultura. A intervenção do Estado no modelo de desenvolvimento agrícola acontece tanto nos países centrais quanto nos países periféricos. Todavia com a internacionalização do capital aprofunda-se a relação de dependência e de exploração centro-periferia³⁸.

Na revisão da literatura brasileira identificam-se algumas concepções de extensão rural. Para Olinger (1996, p. 23) a extensão rural “é um processo educativo realizado com e em favor das famílias rurais, com repercussão benéfica para consumidores de produtos agropecuários em geral”. Todavia olhar exclusivamente para o crescimento da produção e para as mudanças de hábitos e costumes significa analisar a aparência do fenômeno, não possibilita localizar a função (ideológica-econômica) do serviço de ATER sob o capitalismo. No discurso oficial as instituições e governos apresentam a extensão rural como um processo educativo, destinado a levar conhecimentos, tecnologias e outras informações para as populações rurais, com o objetivo de aumentar a produção e produtividade, e conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida das famílias. Essa interpretação do papel da extensão rural apoia-se na visão institucionalista estadunidense e no modelo produtivista e difusionista.

Para Fonseca (1985) a extensão rural é um processo educativo para o capital. Oliveira (1999) afirma que se a extensão é um serviço educativo para o capital, a educação também assume essa função. Nas suas palavras: “a extensão é um projeto educativo para o capital tanto quanto o são, as escolas formais e informais, as universidades e seus serviços de extensão universitária, os serviços de rádio e televisão, os setores de pesquisa, etc, etc, etc”. (OLIVEIRA, 1999, p. 131).

³⁸ Diferentes autores a partir de diversas abordagens tratam da relação centro-periferia: Celso Furtado, Rui Mauro Marinho, Vânia Bambirra, dentre outros.

Na concepção de Caporal (2014), o conceito de extensão rural como um processo educativo é superado pela prática de transferência de tecnologias impulsionadas, sobretudo, pela revolução verde³⁹. Para o autor a extensão rural assume um papel exclusivamente difusionista e autoritário, no qual o conhecimento técnico-científico é considerado como o único conhecimento válido (CAPORAL, 2014).

Poulantzas (2000) mostra que os aparelhos ideológicos (escolas, institutos, universidades, dentre outros) assumem funções que legitimam a dominação. Assim, tanto o serviço de extensão quanto as escolas e universidades estão a serviço do capital, e isso inclui a necessidade de modificar hábitos, costumes, valores, que se consolidam no conjunto das práticas sociais. Entende-se que o difusionismo está intrinsecamente relacionado à transferência de tecnologias dos países centrais para os periféricos, com funções tanto econômicas quanto ideológicas. Ou seja, o difusionismo produtivista adotado no Brasil é um instrumento que serve para promover a acumulação capitalista e reprodução da ideologia dominante.

De acordo com Peixoto (2008, p. 7), extensão rural não é um termo auto-explicativo. Tendo passado por várias tentativas de conceituação, evolui com o tempo, segundo as “mudanças conjunturais e particularidades da dinâmica e estrutura socioeconômica e cultural de cada país”. Dessa forma, o termo extensão rural pode ser conceituado como processo, como instituição e como política.

A extensão rural⁴⁰ como processo – num sentido restrito – se expressa através do MCD. Significa “o ato de estender, levar ou transmitir conhecimentos de sua fonte geradora ao receptor final, o público rural”. (PEIXOTO, 2008, p.7). Aqui cabe questionar qual o objetivo da fonte geradora de conhecimento, o conteúdo ideológico da tecnologia, o caminho unidirecional desse processo e o papel passivo que se atribui ao público rural. É como processo restrito que a extensão rural, com enfoque no progresso tecnológico, é um elemento relevante na dinâmica da agricultura brasileira, especialmente no período da modernização da agricultura. A extensão rural, entendida como um processo de transmissão de conhecimento, é a expressão

³⁹ As bases do conjunto de medidas denominadas revolução verde foram lançadas por instituições estadunidenses identificadas com os interesses dos monopólios multinacionais, como por exemplo as Fundações Ford e Rockefeller, Banco mundial, dentre outras (GUIMARÃES, 1982, p. 222). A revolução verde foi adotada como uma estratégia de desenvolvimento agrícola fundamentada na incorporação das inovações tecnológicas.

⁴⁰ A literatura estrangeira não separa extensão rural e assistência técnica. Utilizam-se, em inglês, *agricultural extension*, *rural extension*, e *agricultural advisory service* (PEIXOTO, 2008).

do processo de difusão para adoção de tecnologias, com o objetivo de transformar a realidade agrária, considerada arcaica, e promover a modernização do campo. A estrutura fundiária e as relações de poder que dela decorrem não são consideradas no difusionismo. Assim como a tecnologia não é neutra, também não há neutralidade na difusão tecnológica. Esse processo encobre a função ideológica da reprodução das ideias das frações de classes dominantes e as relações sociais de produção que as implicam.

Desde a sua origem o serviço de ATER no Brasil utiliza métodos convencionais de transferência de tecnologias, impostos de forma vertical, unidirecional, unilateral. Se a inovação, como diz Schumpeter (1982) pode se dar por produto ou processo, é como processo no sentido restrito que a ATER assume seu papel de transmitir conhecimentos. A função da ATER consiste em transformar a forma de produzir no campo. No limite, o que se muda é a mentalidade do agricultor, conforme postula a corrente institucionalista. A transformação do saber fazer tradicional significa, a partir da segunda metade do século XX, destruir sua forma arcaica de produzir e criar uma nova forma de produção, orientada pelas diretrizes do sistema econômico na busca da eficiência produtiva. Essa transformação foi possível graças ao papel que a ATER desempenhou na difusão, ao levar novos conhecimentos e inovações tecnológicas produzidas pela indústria para o mercado rural.

De acordo com Peixoto (2008), cabe destacar o papel das empresas que comercializam com os agricultores, pois, ao tempo que vendem seus produtos prestam-lhes as orientações técnicas. Dentre os segmentos privados que possuem essa capacidade podem-se citar as indústrias que produzem insumos e equipamentos, as agroindústrias que compram a matéria-prima, e as casas de vendas, quase sempre denominadas casas agropecuárias. Conforme Peixoto (2008) esses segmentos privados realizam assistência técnica para médios e grandes produtores rurais através das suas atividades de vendas, compras e pós-vendas. O público se enquadra na categoria dos chamados agricultores patronais, possuem algum nível de instrução formal, são capitalizados e tecnificados. Conforme demonstrado por Rogers (1983) existem categorias diferentes dentre os adotantes da tecnologia. Então, mesmo que através da difusão atinja-se alta taxa de adoção não há universalização nas técnicas agrícolas em todo o campo. O progresso tecnológico impulsiona a modernização da agricultura. Todavia, ela não se desenvolve de forma homogênea, tampouco essa modernização agrícola é benéfica para toda a sociedade, tendo inclusive gerado e aprofundado diversos problemas, tanto ambientais quanto socioeconômicos.

O processo de inovação e difusão modifica a forma de produzir, mas não na sua totalidade, pois a destruição criadora não envolve todos os sistemas de produção na agricultura. De forma assincrônica, a agricultura é formada por pequenas propriedades familiares, e, também, por grandes propriedades patronais modernas. Estas fazem uso de novos equipamentos técnicos, conhecimento genético, níveis de racionalidade, estruturando-se como “exploração empresarial”, enquanto aquelas “ainda adotam estruturas, meios de trabalho, formas de gestão e níveis tecnológicos correspondentes a modos de produção diversos dos dominantes”. (GUIMARÃES, 1982, p. 83). Em resumo pode-se dizer que o serviço de extensão rural assume papel relevante na mudança do modelo de produção da agricultura, tendo em vista a sua modernização. O serviço de ATER é o instrumento que propaga as inovações tecnológicas para os agricultores. No entanto, esse processo além de excludente, atende aos interesses da classe ou de frações da classe dominante, esconde a relação de poder e dominação sob a aparência da técnica.

Freire (1983), ao contestar o difusionismo, como impositivo, unidirecional e unilateral, propõe o uso de métodos e técnicas em uma perspectiva participativa e crítica, com vistas a uma ação educadora. O serviço de ATER nessa concepção precisa ser desenvolvido em uma relação dialógica e problematizadora, onde exista estímulo para a reflexão sobre a realidade na qual se está inserida. É necessário que a reflexão crítica leve à conscientização sobre as causas dos problemas, e só então pode-se pensar em capacitação para a ação transformadora. Nessa concepção, quanto mais os sujeitos sociais assumem uma postura investigativa da sua situação-problema, mais profundo é o nível de consciência sobre a sua realidade. O objetivo que se busca com esse princípio metodológico vai de encontro à inculcação ideológica presente no difusionismo. Na relação saber-poder, presente no difusionismo, parte-se do pressuposto da superioridade científica. Assim, o conhecimento da técnica se sobrepõe ao modo de vida das diversas camadas populares e reforça o papel da dominação. A análise de Freire (1983) evidencia a natureza ideológica da difusão através do procedimento de execução das ações.

Para Freire (1983) no processo de construção de conhecimento entre sujeitos não cabe o termo extensão. Conhecimento não se estende, é um processo constituído nas relações do sujeito em seu mundo real. A educação precisa ser uma relação de troca de saberes entre o educador e o educando, de tal forma que contribua para a participação consciente dos indivíduos no seu próprio processo de desenvolvimento (FREIRE, 1983; FREIRE, 2018). Nessas condições o termo extensão não é apropriado para qualquer profissional que pense a educação como parte

do processo emancipador, portanto seria mais adequado o uso da expressão comunicação (os franceses adotam o termo “vulgarização”). Uma comunicação dialógica exige a reflexão a partir de uma ação concreta da vida cotidiana, e que essa reflexão conduza a uma nova ação, com consciência do seu processo de desenvolvimento (FREIRE, 1983).

A partir das críticas e experiências concretas, o conceito de extensão rural evolui no passar dos anos e incorpora outros elementos. Para entender a extensão rural como processo em um sentido mais amplo é preciso se afastar do conceito de difusão e do termo extensão, como sugere Freire (1983). Atualmente entende-se extensão rural como um processo educativo de comunicação, participativo, e democrático, que promove melhores condições de vida. Esse processo abrange os aspectos sociais e culturais das famílias rurais, por meios educativos, que consideram o saber local e a diversidade existente no meio rural (BRASIL, 2010, grifo nosso). Todavia uma questão deve ser colocada para a reflexão: nesse novo conceito se pressupõe mudança no paradigma da modernização ou apenas inova-se dentro do mesmo paradigma?

O novo conceito de extensão (ou ATER), definido pela PNATER, foi construído coletivamente e incorpora elementos metodológicos apontados por Freire (1983). Embora o conceito de extensão rural tenha sido ampliado mantém-se o termo extensão, tão fortemente criticado pelo referido autor. O termo extensão não é adequado para a proposta da política pública, todavia é empregado na literatura, na academia, na legislação e nas instituições públicas (não há como escapar do seu uso). Como um processo democrático, participativo, educativo, inclusivo, caberia outra nomenclatura para o serviço.

Segundo Peixoto (2008) ao se considerar o conceito de extensão rural como um processo amplo, esse já não mais equivale ao conceito de assistência técnica, “pelo fato de que essa não tem, necessariamente, um caráter educativo” já que seu objetivo é resolver questões técnicas, específicas sem capacitar o produtor rural (PEIXOTO, 2008, p.7). Embora se admita que a proposta objetiva da assistência técnica não é a emancipação do agricultor, essa separação adotada pelo autor ainda é limitada, já que o termo extensão também não possui caráter verdadeiramente educativo, como demonstrou Freire (1983).

Na concepção de Caporal (2014) e Peixoto (2008), devido à natureza do serviço de extensão e ao seu caráter educativo, o serviço vem sendo executado por instituições públicas, organizações não governamentais e cooperativas. De acordo com Peixoto (2008), o conceito de extensão

rural pode ser visto como instituição ou organização a partir do papel que a extensão desempenha no processo de desenvolvimento das comunidades. Aqui caberia refletir sobre a motivação do Estado para assumir através dos seus aparelhos a função de promover o desenvolvimento agrícola. Poulantzas (2000) afirma que o Estado assume funções, que podem ser rentáveis para certas frações do capital, no intuito de garantir a produção e reprodução do capital. Nesse cenário o conceito de extensão rural está associado às instituições que executam o serviço de ATER. Acontece que as instituições resultam dos conflitos e contradições de forças sociais, não podem ser compreendidas como entes autônomos, apartadas dos interesses de classes, vez que ao se institucionalizarem, transformam-se em aparelhos de Estado.

O termo extensão enquanto organizações, instituições, entidades que prestam os serviços de ATER foi amplamente estudado por diversos autores e em diferentes abordagens teóricas. Aqui se deve considerar também a contribuição de John Commons sobre o papel das instituições (em sentido amplo), com sua força de ação coletiva:

(...) à medida que os indivíduos repetiam as práticas impostas ou autorizadas pelo controle das regras de operação da ação coletiva, aquelas práticas logo se tornavam habituais, gradualmente enrijecendo em costumes, e eventualmente sendo mesmo percebidas como naturais. (COMMONS, 1996, *apud* GUEDES, 2013, p. 286).

Na concepção institucionalista⁴¹ criam-se hábitos, rotinas e padrões de comportamentos que no decorrer do tempo são vistos como naturais. Assim, as instituições podem definir “os paradigmas e as trajetórias tecnológicas bem como podem propiciar maior conexão entre os agentes e facilitar a difusão do conhecimento”. (VIEIRA FILHO, 2014, p.112). Ora, se as instituições podem definir o padrão de comportamento dos indivíduos, então, através das instituições pode-se conduzir o modelo produtivista enquanto ideologia. Não há inconsistência entre os objetivos pretendidos pelos estudiosos do difusionismo e os teóricos do institucionalismo; ao fim e ao cabo, acreditam que é possível induzir a transformação no sistema social modificando os hábitos e costumes.

Os institucionalistas avançam na proposta teórica em relação aos neoclássicos, ao incorporar nas suas análises a história, as instituições. Contudo nessa visão a proposta é bastante clara: as instituições são capazes de definir caminhos ao promover mudanças comportamentais. A questão é que as instituições formais se consolidam como aparelhos de Estado, portanto

⁴¹ Corrente teórica desenvolvida nos EUA.

refletem e reproduzem a natureza de classe, ou seja, a ideologia dominante. Conforme Poulantzas (2000) a ideologia compreende o conjunto das práticas sociais cotidianas. Ademais, não basta criar instituições (no sentido amplo) para solucionar os diversos problemas relacionados à exclusão produzida pelo sistema capitalista. Nesse caso trata-se do efeito do problema, não da causa. E por fim, a difusão do conhecimento institucionalizado reproduz a ideologia dominante tanto na forma como no conteúdo.

Importa destacar que o Estado, com sua autonomia relativa, é marcadamente dominante e determinante nesse processo. No entanto, não pode ser compreendido como um sujeito autônomo que se sobrepõe às classes sociais ou tampouco como um instrumento a serviço exclusivo de uma classe. Cabe ressaltar o processo histórico e institucional, contudo, considerando que essas instituições estão inscritas no interior do Estado a partir dos conflitos de interesses entre classes e frações de classes. Portanto, estão marcadas pela natureza de classe.

O termo extensão rural também pode ser conceituado como uma política pública⁴² elaborada pelos governos (federal, estaduais ou municipais), que pode ser executada por instituições públicas e privadas. Enquanto política pública, Caporal (2014, p. 20) define a extensão rural “como um serviço de apoio às famílias rurais, que responde a determinadas macro-políticas de desenvolvimento de um país e às políticas setoriais da agricultura e por isto mesmo aparece, frequentemente, entre as chamadas políticas agrícolas ou agrárias”. Mais especificamente como uma modalidade de política agrícola, Rodrigues (1997) entende a política de extensão rural como uma forma do poder público intervir no meio rural para atingir determinados objetivos. A ênfase nos objetivos pode variar no processo histórico, todavia, sempre está relacionada a elementos econômicos (RODRIGUES, 1997).

Na trajetória da extensão rural brasileira os objetivos da política são relacionados à conjuntura econômica e aos interesses das distintas frações de classes que constituem o bloco no poder no interior do Estado. A extensão rural como política pública também pode ser compreendida como “um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relação de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos sobre bens públicos”. (RUA, 2007, p.1). De acordo com Caporal (2014), a PNATER, instituída no início do século XXI, é a expressão de uma política pública construída a partir de interesses conflitantes no interior do Estado.

⁴² Abordagem teórica desenvolvida nos EUA. De acordo com Rua (2007, p. 1): “as políticas públicas se referem a um conjunto de decisão e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

Considerando o Estado relacional, constituído pelas classes dominante e dominada, é possível associar a PNATER como a expressão das lutas das camadas populares no interior do Estado.

O serviço de extensão compreendido seja como processo, instituição ou política pública foi fundamentado no modelo de desenvolvimento agrícola capitalista. Portanto, não pode ser analisado como um instrumento isolado de outros mecanismos do Estado capitalista. Conforme Poulantzas (2000) as funções econômicas possuem conteúdo político e quase todas podem ser exercidas tanto pelo Estado quanto pelo capital. Se o Estado assume essa ou aquela função econômica é porque no longo prazo atende aos interesses gerais do capital. No processo de desenvolvimento agrícola brasileiro três efeitos interrelacionados podem ser associados ao serviço de extensão: a) propagação do modelo produtivista que se consolida como ideologia dominante; b) impactos sobre a produção e produtividade do trabalho e conseqüentemente sobre o lucro; e c) integração das diferentes frações de capitais. Assim, pode-se dizer que a trajetória do serviço de extensão rural brasileiro (apresentada a seguir) está vinculada ao modelo de desenvolvimento agrícola e às políticas que foram adotadas ao âmbito do Estado.

4 O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA E A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER)

“As ideias dominantes de uma época sempre foram as ideias da classe dominante”.

(Marx e Engels)

Neste capítulo trata-se do processo de construção e implantação do serviço de extensão rural brasileiro. Uma vez apresentados o conceito de Estado relacional e as funções que assume para garantir a acumulação do capital, parte-se do pressuposto que o serviço de extensão referenciado no difusionismo produtivista constitui um sistema e assume a função de aparelho ideológico e econômico de Estado. Considerando a dinâmica capitalista discute-se a criação, institucionalização e consolidação do serviço de ATER como um dos mecanismos de promoção do desenvolvimento agrícola. Todavia o avanço do neoliberalismo no final do Século XX impõe novas formas institucionais e reformas que levam à extinção do serviço de ATER no âmbito federal. Nesse cenário, os anos 1990 se caracterizam, também, pela luta dos movimentos e organizações sociais rurais a favor de uma nova concepção de extensão rural que resulta na construção da política nacional de ATER, em 2003.

4.1 ANTECEDENTES DA ATER NO BRASIL: 1850-1950

A maior parte da bibliografia nacional refere-se à criação da ATER a partir da iniciativa do governo de Minas Gerais, que institucionaliza o serviço no final dos anos 1940. Todavia, em termos de legislação, encontram-se registros de atribuições legais de cunho extensionista desde meados do século XIX. Nesse período, por decretos foram criadas as primeiras instituições de apoio à agricultura que já previam ações de extensão⁴³ rural. Outras medidas relacionadas à agricultura também foram adotadas ainda no Brasil Império (1822-1889), a exemplo da Lei de Terras de 1850 e das leis abolicionistas, que podem ser relacionadas ao processo de formação da sociedade rural brasileira, estruturado em classes sociais.

⁴³ O surgimento da extensão pode ser associado a diferentes momentos históricos e diferentes lugares: a) na história Antiga, é associado ao surgimento e desenvolvimento das primeiras civilizações e da escrita (por volta de 4.000 a.C), nesse período registra-se práticas de extensão como o manejo e as técnicas para plantar trigo irrigado nas margens do Nilo; b) nas primeiras escolas gregas é associado às aulas abertas ao público; c) nas Universidades Europeias Medievais, Bolonha, Itália, ao ensino do direito para promover soluções para os problemas da época; d) nas Universidades inglesas do século XIX, através das campanhas de saúde realizadas com a participação dos universitários e utilização de teatro escola (ROMANIELLO; ASSIS, 2015).

Segundo Poulantzas (2000), a natureza de classe do Estado está associada à sua estrutura jurídico-política. A Lei de Terras juntamente com as leis abolicionistas (Lei Eusébio de Queirós e Lei do Ventre Livre), estabelecidas entre 1850 e 1870, são mecanismos que revelam, historicamente, o processo de constituição das bases do capitalismo brasileiro⁴⁴, bem como a natureza do Estado-Nação brasileiro. No Brasil Império inicia-se, mesmo que de forma lenta, o processo de integração entre indústria e agricultura. Na verdade, elimina-se a separação entre esses setores ao permitir que a indústria pode adquirir terras, seja para cultivar ou arrendar aos colonos (MEIRA, 2012). Aqui convém lembrar que a formação social da colônia estruturada no escravismo foi comandada por senhores latifundiários – por um lado, isso poderia representar um empecilho para o desenvolvimento das forças produtivas locais; por outro, serviria como alavanca no processo de acumulação para a metrópole (KOWARICK, 1987). Além disso, o sistema colonial forjou uma sociedade com características estamentais, desclassificando aproximadamente metade da população, que não pertencia à estrutura senhor-escravo (KOWARICK, 1987). Esse elevado número de pessoas somadas posteriormente aos escravos libertos vai se constituir em força de trabalho disponível e desprezada no processo de formação do mercado de trabalho⁴⁵.

Entre a segunda metade do século XIX e início do século XX novas relações de produção foram se consolidando, ao mesmo tempo que uma forma estatal ganhava contornos no país. A natureza de classe do Estado vai se expressando na forma da lei. Como afirma Poulantzas (2000), o Estado em qualquer fase do capitalismo é relacional e assume a função de organizar o bloco no poder. Nesse período, que alcança até meados dos anos 1930, o Estado brasileiro esteve sob hegemonia política do capital agrário-mercantil, estabelecendo uma dinâmica política específica com as oligarquias regionais. E nessa dinâmica constroem-se normas, leis, e aparelhos de Estado⁴⁶ conforme conflitos entre classes e frações de classes.

⁴⁴ Conforme Mendes (2009) a Lei de Terras e as leis abolicionistas estão relacionadas entre si e com a formação do mercado de trabalho. A Lei de Terras institucionaliza a privatização da terra e consolida a concentração fundiária com a predominância do domínio do latifúndio. As leis abolicionistas deram início ao processo de formação do mercado de trabalho brasileiro.

⁴⁵ Sobre a formação do mercado de trabalho ver Kowarick (1987).

⁴⁶ Foi criada, em 1860, a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, transformada no Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, em 1892 (que continha a pasta da agricultura). O ministério da agricultura é reivindicado por frações da classe dominante. Em 1906 é instituído por decreto legislativo, e criado efetivamente em 1909, sob a denominação de Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (MAIC). Em 1930 com o desmembramento da pasta passa para a denominação de Ministério da Agricultura (MA). Em 1990 incorpora a expressão reforma agrária e passa a ser chamado de Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA), em 1992 transforma-se em Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA). Em 1996 sofre mais uma alteração: Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA) e em 2001

Em um artigo, no qual apresenta a evolução da legislação no Brasil referente ao serviço de extensão, Peixoto (2008) mostra que registros sobre a história da extensão rural brasileira podem ser identificados em diversos instrumentos legais, digitalizados e registrados no Sistema de Informação do Congresso Nacional (SICON). Os dispositivos legais criam as primeiras unidades de ensino, pesquisa e extensão, e disciplinam práticas relacionadas a atividades extensionistas na área agrícola desde os anos 1850. No Apêndice H, encontram-se sistematizados os principais dispositivos legais que tratam da temática abordada nesta seção.

Araújo (2007), recua no tempo e apresenta a primeira proposta de construção de um curso de agricultura formalizado por D. João VI – através de uma carta régia, escrita, em 1812, para o Conde dos Arcos, Governador e Capitão-General da Capitania da Bahia – em um cenário de prosperidade das exportações baianas de açúcar (1787-1821)⁴⁷. Na carta régia afirmava-se que esse curso serviria de norma a ser estabelecida nas demais capitanias. Esse documento que continha as instruções provisórias para o ensino da matéria, o conteúdo do curso, e as atribuições do professor da Cadeira de Agricultura, não foi implantado. No entanto, sinaliza a estratégia da relação entre Estado, ciência e agricultura a ser desenvolvida no governo imperial (ARAÚJO, 2007).

Leme (2005), citado por Oliveira (2013), considera como marco inicial da extensão a criação do Jardim Botânico no Rio de Janeiro e a criação dos Institutos Imperiais de Agricultura (IIA). Essas são as primeiras instituições, organizadas pelo setor público, que estão relacionadas com as atividades agrícolas. Na concepção do autor, a extensão vista como uma relação dinâmica de transferência de conhecimento tem sua origem nas ações desenvolvidas pelos padres jesuítas no Brasil Colônia (entre os séculos XVI e XIX). Todavia como uma relação com os agricultores permeada pelo Estado, aponta meados do século XIX, como o marco inicial da extensão.

Nos anos 1859 e 1860, ainda no Brasil Império, são criados, por decretos, quatro IIA nos Estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro, nessa ordem. Desde então identifica-

passa para denominação de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que mantém até o momento presente (BRASIL, 2018; BRASIL, 2018a).

⁴⁷ Os principais fatores que explicam a prosperidade da produção e exportação do açúcar na Bahia são: “A redução paulatina de taxas que caracterizavam o “regime exclusivo” do mercantilismo colonial que incidiam sobre produção e exportação do açúcar, as guerras da Revolução e do Império francês, e a desorganização da produção nas Antilhas” (ARAÚJO, 2007, p. 1).

se através dos dispositivos legais uma estreita relação entre a agricultura e ciência, mediada e conduzida pelo Estado. Em 1861 cria-se o Instituto Imperial Rio-Grandense de Agricultura na Província de São Pedro nas mesmas bases do Imperial Instituto Bahiano de Agricultura (IIBA) (BRASIL, 1859). Em 1887 cria-se a Imperial Estação Agronômica de Campinas, que em 1892 passa para a jurisdição do Estado de São Paulo, renomeado como Instituto Agrícola de Campinas. A lista dos decretos, que estabelecem as normas dos IIA, encontra-se no Apêndice H.

Sabe-se da literatura que os senhores de engenho não constituíam uma classe homogênea e que as especificidades no modo de organização da produção acentuaram as divergências entre as frações da classe dominante. Conforme Meira (2012), a partir da segunda metade do século XIX, o Estado diante da crise da agricultura passa a ter uma atuação mais ativa e busca promover mudanças nos métodos de produção do açúcar. Através de políticas agrícolas busca incentivar as lavouras de exportação, a exemplos da cana de açúcar. Medidas como concessões para companhias estrangeiras atuarem no país, crédito a juros baixos e política de incentivo aos engenhos centrais são adotadas pelo Estado. A relação entre Estado e as empresas estrangeiras ocorria com dependência de tecnologia estrangeira, e os engenhos centrais faziam parte do primeiro pacote do progresso tecnológico para modernização da cultura da cana de açúcar (MEIRA, 2012).

Nesse período, a produção agrícola enfrenta problemas relacionados à mão de obra, capital e atraso tecnológico. E como a agricultura no Nordeste está centrada na cultura da cana de açúcar, essa região também enfrenta dificuldades decorrentes da retração do mercado internacional e do preço pago pelo açúcar nacional. Além disso, uma das reivindicações de setores da sociedade, influentes na política nacional, era a fundação de escolas agrícolas, tendo em vista conduzir os estudantes ao trabalho produtivo. Nesse cenário, para reverter o quadro econômico, os IIA tinham como atribuições estudar as causas do declínio da agricultura, criar estímulos para alavancar a produção e estimular a propaganda do ensino agrícola (TOURINHO, 1982). Revelam-se as relações entre Estado, classes sociais, ciência e agricultura. Não se pode desprezar a função ideológica dos aparelhos de Estado e tampouco que o fundamento da ossatura material do Estado está nas relações de produção e na divisão social do trabalho (POULANTZAS, 2000).

A busca pela solução das questões da produção agrícola está imbricada tanto nas relações de produção quanto na própria formação do mercado de trabalho. Conforme Tourinho (1982) as classes dominantes escravagistas temem a legislação abolicionista, que representa os interesses dos capitalistas ingleses e impacta diretamente nas relações de produção. As finalidades desses institutos eram a pesquisa, o ensino agropecuário e a difusão de informações. Nos seus estatutos estavam previstas a criação de escolas agrícolas, introdução do uso de máquinas e instrumentos agrícolas na produção, bem como, a criação de métodos de extensão e de comunicação. Dentre eles podem-se citar: exposições, concursos, publicação das pesquisas em periódicos. Os estatutos previam ainda que as Comissões Municipais de Agricultura deveriam assumir a tarefa de realizar levantamentos das estatísticas rurais e estudar as necessidades dos cultivos agrícolas nos respectivos municípios (PEIXOTO, 2008).

De forma geral, pode-se dizer que as questões centrais postas nos estatutos são a busca da eficiência na agricultura, a divulgação de informações para o produtor rural e a capacitação da mão de obra. Tais objetivos já evidenciam o caráter instrumental da ciência, a qual deve ser capaz de tornar a produção agrícola mais eficiente, assim como dotar o produtor rural das informações necessárias para o êxito da atividade produtiva. Um dos elementos importantes, citados nos estatutos dos IIA, é a criação de Escolas de Agricultura para cumprir essas tarefas. Observa-se nesse cenário a necessidade de criar instituições e instrumentos para resolver as questões rurais que se apresentavam à época, sobretudo aquelas relacionadas à produção agrícola e à oferta de mão de obra. Ou seja, o Estado atua criando as condições necessárias para atender as demandas exigidas para a produção e reprodução do capital. É preciso pensar em instituições de ensino, pesquisa e extensão voltados para a temática do rural, ou, mais especificamente, é preciso articular a ciência com a agricultura, que é a principal fonte de riqueza do Brasil, como declara o Imperador, D. Pedro II (BRASIL, 1859).

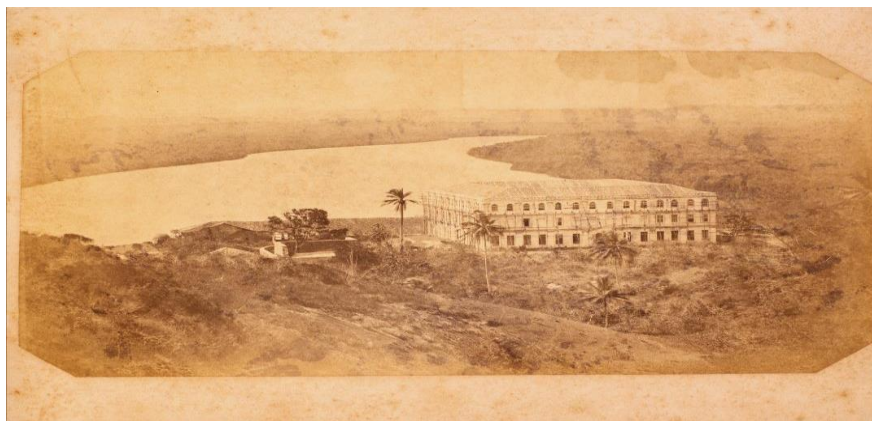
O Estado cria aparelhos através dos quais assume funções políticas, ideológicas e econômicas, que integradas buscam promover o desenvolvimento da agricultura comercial de larga escala. De acordo com Araújo (2007, p. 7) pode-se associar aos IIA “um capítulo da história das ciências, da formação da sociedade civil e do Estado imperial no Brasil”. O IIBA, criado pelo Decreto nº 2.500, de 01 de novembro de 1859 – em decorrência de uma política que teve início

durante uma viagem do Imperador D. Pedro II pelo Nordeste – precedeu e possibilitou a criação da Imperial Escola Agrícola da Bahia (IEAB)⁴⁸.

Desejando assignalar a época de Minha Visita a esta Provincia com huma nova demonstração da constante attenção, que Presto á Agricultura, como a principal fonte da riqueza do Estado; Hei por bem Crear huma Associação com o titulo de Imperial Instituto Bahiano de Agricultura, a qual se regulará por Estatutos organisados segundo as bases, que com este baixão, assignadas por João de Almeida Pereira Filho, do Meu Conselho, Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, que assim o tenha entendido e faça executar. Palacio na Cidade de S. Salvador da Bahia de Todos os Santos, em o primeiro de Novembro de mil oitocentos e cincoenta e nove, trigesimo oitavo da Independencia e do Imperio (BRASIL, 1859).

Segundo informações da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), ainda no ano de 1859, aprova-se o estatuto do IIBA e a criação da Escola de Agronomia. Entre escolher o terreno e arrendá-lo passaram-se de três a quatro anos, pois a construção da escola teve início apenas em 1864; a obra consumiu mais sete anos para ser concluída. Também houve entraves na aprovação das despesas da escola, dificuldades na contratação de professores estrangeiros (alemães e franceses) e na definição da nomeação para o cargo de diretor (FUNDAÇÃO [...], 2018).

Foto 1 – Imperial Escola Agrícola da Bahia, São Bento das Lages, 1872



Fonte: Brasiliana fotográfica (1872)

Finalmente dezesseis anos depois da criação do IIBA, por meio do Decreto nº 5.957 de 23 de junho de 1875, aprova-se o estatuto da IEAB, que passa a funcionar no ano seguinte a título de

³⁸ Denominações: Imperial Escola Agrícola da Bahia (1877); Instituto Agrícola da Bahia (1904); Escola Média-Teórico-Prática de Agricultura da Bahia (1911); Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária (1916); Escola Agrícola da Bahia (1919); Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia (1968); Faculdade de Agronomia (2005) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Embora tenha sido a primeira escola agrícola de nível superior criada no Brasil, é pouco citada na literatura sobre extensão rural. Os trabalhos de Tourinho (1982); Baiardi (2001) citado por Araújo (2007); e Araújo (2006); (2007); (2010); (2011) contribuem para preencher essa lacuna.

experiência. A inauguração solene ocorre em 15 de fevereiro de 1877 em prédio com capacidade para comportar 100 estudantes (FUNDAÇÃO [...], 2018). Assim, é no Estado da Bahia – atual município de São Francisco do Conde – que se implanta a primeira instituição de pesquisa e ensino superior agropecuário do país, com curso para engenheiros agrônomos, silvicultores e veterinários⁴⁹. A IEAB contava com laboratórios de química e física, museu, e campos experimentais.

Além de iniciar as atividades de ensino e pesquisa, observam-se na IEAB os primeiros embriões de ações extensionistas através dos trabalhos de campo realizados na fazenda anexa à escola, a exemplo das variedades de cana de açúcar distribuídas para 232 plantadores da região. Dos 20 estudantes que foram matriculados no curso superior de agronomia em 1877, somente 50% conseguiram se graduar em 1881. Foram esses os dez primeiros engenheiros agrônomos formados no Brasil Império. Em aproximadamente 30 anos, a IEAB matriculou 380 estudantes e diplomou 377. Dentre esses 273 eram engenheiros agrônomos⁵⁰ (ARAÚJO, 2007; FUNDAÇÃO [...], 2018). A criação da IEAB é o resultado de uma articulação entre Estado e frações da classe dominante. A articulação entre governo imperial, provincial e elite local pode ser vista através dos aportes financeiros. A escola contava com subvenções dos governos imperial e provincial, doações do Imperador e Visconde de Passé, e com anuidades dos proprietários rurais associados (FUNDAÇÃO [...], 2018).

Araújo (2010), argumenta que a construção da Agronomia enquanto campo científico, no Estado da Bahia, está relacionada aos interesses de uma fração da classe dominante, alojada na região do Recôncavo da Bahia. Em outras palavras, o projeto de construção da hegemonia dessa fração de classe está vinculado ao desenvolvimento e institucionalização da Agronomia como campo científico. O autor apoia-se na análise documental das seguintes instituições: IAB (1859), IEAB (1877), Secretaria de Agricultura da Bahia (1896) e na Sociedade Baiana de Agricultura (1902). Essas instituições, como espaços privilegiados, “produziram, reproduziram e difundiram a Agronomia” como campo científico (ARAÚJO, 2010, p.1).

⁴⁹ “as dificuldades enfrentadas pela Escola, já na sua instalação, restringiram a sua ação e ela passou a formar no curso superior somente engenheiros-agrônomo”. (ESCOLA [...], 2019, não paginado).

⁵⁰ Informações detalhadas sobre a relevância da IEAB podem ser verificados em Araújo (2007; 2010).

Uma análise superficial das informações e legislação disponibilizadas pela FIOCRUZ e pelo SICON, respectivamente, pode sugerir que a criação do IIBA e IEAB⁵¹ foi objeto exclusivo de uma decisão meramente técnica do governo central. Mas, como afirma Poulantzas (2000), as decisões do Estado nunca são puramente técnicas. De acordo com Araújo (2007), a localização da IEAB atende aos interesses da elite dominante no Recôncavo Baiano. Aliás, a sua própria concepção e criação não está dissociada das decisões dos donos do poder provincial⁵², vinculados à produção da cana de açúcar. O IIBA e a IEBA constituíam um movimento de uma fração de classe situada em uma região particular, com certo poderio político e econômico, que buscava consolidar esse poder através dos aparelhos de Estado. A história da criação da IEBA é a história da disputa entre frações de classes dominantes, que buscavam institucionalizar suas demandas nos aparelhos de Estado.

Os conflitos de interesses se tornam evidentes através do debate em torno da questão das novas relações de trabalho no campo (nacional ou europeia), entre os segmentos do patronato rural (fluminense e nordestino), e o patronato paulista. Na correlação de forças, entre frações da classe dominante, os interesses são institucionalizados nos aparelhos de Estado. Oliveira (2013) afirma que a disputa de interesses entre o patronato rural – que formava um bloco, mas não homogêneo – em defesa do uso da mão de obra nacional e o patronato paulista, que defendia a formação do mercado de trabalho com mão de obra estrangeira, se expressa na criação de diferentes aparelhos privados de dominação.

Para Oliveira (2013) a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), representante da classe rural não paulista, e a Sociedade Paulista de Agricultura (SPA), criadas em 1896 e 1897, respectivamente, representavam os interesses de diferentes frações da classe dominante. De

⁵¹ Uma das principais dificuldades enfrentadas pela IEAB foi a contenção dos recursos financeiros imposta pelos governos no Brasil Império. Essa situação não se modifica no Brasil República (1889-1930). A escola passa por um período crítico, de 1894 a 1904, sem novos estudantes matriculados. Em 1904 o IIBA e a IEAB passaram a denominação de Instituto Agrícola da Bahia, criado pelo governo da Bahia. O Instituto baiano é federalizado em 1911, sob a competência do MAIC. Os cursos teriam duração de três anos, em nível médio, nas áreas de agricultura, zootecnia, veterinária e indústrias rurais; no entanto, foram suspensos, em 1914, e a escola foi anexada à Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, no Estado do Rio de Janeiro, em 1916. Apenas em 1919, foi decretada a reabertura da escola, em São Bento das Lages, sob a denominação Escola Agrícola da Bahia (EAB), voltando a ofertar curso superior. Em 1930 a EAB foi transferida para a cidade de Salvador, e, em 1943, foi transferida para o município de Cruz das Almas, sob a denominação de Escola Agrônômica da Bahia. Passa a fazer parte da UFBA em 1968, como Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia. Atualmente a Escola de Agronomia faz parte da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, criada em 2005 (ESCOLA, [...], 2019).

⁵² Nas palavras do autor: “a burguesia agromercantil do recôncavo monopoliza a presidência do IIBA tendo como representantes o Barão de Matoim (1865-1870), o Visconde de Sergimirim (1870-80) e o Barão de São Francisco, que a assume desde 1880 até o fechamento da instituição”. (ARAÚJO, 2007, p. 5-6).

acordo com Mendonça (1997) a criação do MAIC, reivindicado pela SNA, sofreu oposição dos cafeicultores da SPA que disputavam mecanismos de valorização do café. Como afirma Poulantzas (2000), diante da correlação de forças entre as frações da classe dominante, o Estado assume o papel de organizar o bloco no poder e garantir a unidade política. Assim as disputas entre SNA e SPA servem como ilustrações das tensões e conflitos que atravessam o Estado ao tempo que expõem diferentes frações da classe dominante.

Dadas as características distintas da acumulação nas diferentes regiões do país, as frações das classes dominantes defendem diferentes projetos para o desenvolvimento capitalista brasileiro. A natureza de classe assentada nas relações de produção e na divisão social do trabalho se reflete em interesses antagônicos. O patronato rural, representado pela SNA, buscava na mão de obra descendente do regime escravocrata a saída para a questão da mão de obra no campo. A fração representada pela SPA defendia o modelo de imigração europeia para a condução das novas relações de trabalho no campo. Os interesses conflitantes se refletem na criação de leis, projetos, instituições no interior do Estado, defendidos e capitaneados pelos aparelhos privados de dominação (MENDONÇA, 1997; OLIVEIRA, 2013). Esse é o caso da SNA, que através do MAIC, demanda a mecanização da produção e a instrução agrícola para o ensino. As normas estabelecidas pelo Estado através dos seus aparelhos são apenas o fenômeno aparente das relações sociais de produção que se desenvolvem no campo.

Como afirma Poulantzas (2000), através do sistema de normas gerais, com uso da lei, regula-se tanto o exercício do poder político pelos aparelhos de Estado, quanto o acesso a esses aparelhos. Nas primeiras décadas do século XX, alguns dispositivos legais já orientavam sobre a questão do ensino agrônomo e das técnicas de produção agrícola, nos níveis básico, médio e superior. Buscava-se a promoção da atividade científica para a agricultura. O dispositivo legal abrange a agricultura e as indústrias correlatas, e compreende o ensino agrícola, de medicina veterinária, zootecnia e indústrias rurais (BRASIL, 1910). Nesse dispositivo as atribuições da ATER são detalhadas em diversos capítulos, dentre elas podem-se citar: cursos ambulantes de agricultura, consultas agrícolas, conferências agrícolas, criação de campos de demonstração, criação de fazendas experimentais (BRASIL, 1910). Em decorrência do decreto, vários campos de demonstração e fazendas modelos foram instituídos por meio de decretos no Brasil, conforme sistematização no Apêndice H. Essas medidas refletem a evidente relação entre Estado, ciência e agricultura, e a atuação organizada das frações das classes dominantes para a criação de instrumentos que representem seus interesses.

O Decreto nº 8.319/1910 estabelece ainda, nos capítulos XXXI a XXXVI, as regras para o funcionamento dos Aprendizados Agrícolas (AA). Os cursos, com duração de dois anos, possuíam um caráter prático, tendo como público os filhos de pequenos proprietários de terra e de trabalhadores rurais (BRASIL, 1910). Ao tempo que o Estado por um lado busca organizar através de seus aparelhos o processo da produção agrícola, também assume a função de qualificar a mão de obra para o mercado de trabalho. Entende-se a proposta de ensino agrícola encampada pelo MAIC como uma demanda do patronato rural expressa nesse aparelho de Estado. De acordo com Mendonça (2013), os AA se constituíam em viveiros de mão de obra para o trabalho sazonal nas fazendas.

A análise das normas legais evidencia ações do Estado em relação às propostas de ensino agrícola, divulgação de trabalhos científicos relacionados com a agricultura, e formulação de políticas para o apoio ao desenvolvimento da agricultura. Além dessas medidas relacionadas, foi autorizado o uso de recursos financeiros para realizar gastos com postos zootécnicos e fazendas modelos de criação de animais (BRASIL, 1916). Além dos referidos AA, foram criados os Patronatos Agrícolas (PA), também vinculados ao MAIC. Os PA tinham dupla função: ensinar técnicas de trabalho na agricultura e a regeneração das crianças abandonadas nas grandes cidades (BRASIL, 1918). Segundo Mendonça (2013; 2013a), no quadro administrativo do MAIC estavam os diretores e presidentes da SNA. Para a autora isso explica por que o projeto do ensino agrícola defendido pela SNA é encampado no MAIC, que negligencia uma proposta de educação alfabetizadora⁵³ em prol de uma orientação para práticas agrícolas, como os AA e os PA. O Estado busca mediar o conflito de interesses das frações das classes dominantes, enquanto organiza o bloco no poder e defende os interesses da produção e reprodução do capital.

Os conflitos e conciliações entre as frações da classe dominante também se expressam no plano político. Os acordos entre as oligarquias paulistas e mineiras para eleger o presidente da República garantem a hegemonia oligárquica até os anos 1930. A hegemonia é sustentada sob a dependência do capital comercial cafeeiro como gerador de divisas para a economia nacional

⁵³ A educação voltada para a formação em práticas agrícolas e donas de casa é questionada nos anos 1920 e 1930, especialmente por Anísio Teixeira que defendia uma proposta pedagógica de desenvolvimento cognitivo. Embora a proposta de Anísio Teixeira tenha alcançado êxito com a criação do Ministério da Saúde e Educação, em 1931, ela enfrenta resistência nas áreas rurais, onde se defendia a proposta dos AA e PA encabeçadas pela SNA (MENDONÇA, 2013).

e nos acordos intraoligárquicos (PERISSINOTO, 1996). Esse discurso transformava os interesses particulares, do bloco no poder, em interesses gerais assumidos pelo Estado. Mas isso não significa uma instrumentalização passiva do Estado sem conflitos ou negociações entre as diferentes frações da classe dominante (PERISSINOTO, 1996). Como sugere o autor é preciso considerar ainda a relação de dependência que o Brasil assume na economia mundial.

A posição do Brasil na divisão internacional do trabalho enquanto exportador de bens primários fez do comércio externo o centro dinâmico da economia nacional. Assim, a classe que detinha o controle deste setor, que operava fundamentalmente na atividade exportadora, acabou por ter grande influência sobre a dinâmica da economia, detendo também uma posição de força na luta política. (PERISSINOTO, 1996, p. 188).

Na República Velha (1889-1930) o quadro político-econômico rural não pode ser restrito ao binômio latifúndio e monocultura para a exportação, com dominância política dos cafeicultores sobre os aparelhos do Estado. O movimento que ocorre nos anos 1930 é mais resultado dos conflitos intraoligárquicos, apoiado por movimentos militares, contra a hegemonia cafeeira do que antagonismo entre os setores agroexportadores e industriais (FAUSTO, 1970; FAUSTO, 1972). Para Fausto (1970), a relação entre as diferentes frações de classe (agroexportadora e industrial) era mais caracterizada pela subordinação e complementaridade do que por antagonismo. Fausto (1972) defende, ainda, a ideia de que no país se formou uma estrutura regional de classes em decorrência da concentração das atividades econômicas por regiões. Assim, os conflitos também acontecem entre diferentes regiões no interior da mesma classe. Nessa perspectiva, os conflitos de interesses entre as frações agrária, comercial e industrial importam menos do que os conflitos entre grupos regionais.

As contradições e conflitos entre as diversas frações da classe dominante se refletem nos espaços políticos, e, conseqüentemente, através das medidas econômicas adotadas nos aparelhos de Estado. A partir dos anos 1930, tendo em vista os impactos da grande depressão sobre a economia brasileira, o padrão primário exportador brasileiro (1850-1930) entra em decadência, e paulatinamente um novo padrão de desenvolvimento se estabelece – o padrão de substituição de importações (SANTANA, 2017). Nos anos 1930 forma-se uma nova resultante de forças no bloco político representativo das frações de classe dominante, dessa vez com a participação da burguesia industrial na estrutura do Estado⁵⁴. Conforme Santana (2017),

⁵⁴ Getúlio Vargas garante a unidade política devido às alianças políticas e conciliações de classes que estabelece na consolidação de um projeto de industrialização para o país (MENDONÇA, 2013; MENDONÇA, 2013a).

Desse modo, se constituiu um padrão de desenvolvimento tipicamente capitalista, com alguma alteração na forma de inserção internacional dessa economia, que deixou de ser uma economia exclusivamente agroexportadora e predominantemente reflexa, passando à condição de economia industrializada e tendo como hegemonia política no bloco no poder a fração industrial do capital. (SANTANA, 2017, p. 78).

Do ponto de vista econômico a Era Vargas (1930-1945) é reconhecida na literatura econômica como uma experiência caracterizada pelo projeto nacional-desenvolvimentista, no qual foram criadas empresas estatais que atuam como o principal pilar no processo de industrialização nacional e do desenvolvimento capitalista brasileiro. A relevância do setor agroexportador, conforme explicitado por Oliveira (1977), no cenário político e econômico na fase da industrialização, é indiscutível. Concomitantemente às ações e políticas adotadas no governo Vargas, que favorecem a burguesia industrial, preservam-se também os interesses de certas frações de classes rurais tradicionais com visão conservadora (MENDONÇA, 1986). Trata-se aí do caso particular dos cafeicultores que recebem incentivos (protecionismo das importações), justificados ainda no discurso do Estado pela relevância do produto na pauta de exportações⁵⁵. O Estado promove a unidade política para garantir a hegemonia da burguesia em seu conjunto.

No governo Vargas também se registram medidas adotadas a favor das camadas populares, tais como o ensino primário obrigatório, o conjunto de leis de proteção ao trabalho, e o voto feminino, dentre outras. Sobretudo atendem-se às reivindicações da parcela de trabalhadores urbanos, com salário mínimo, férias remuneradas, direito à aposentadoria, dentre outras (CAMARGO, 1991). A autonomia relativa do Estado perante as frações da classe dominante possibilita a constituição de determinados arranjos institucionais que produzem melhorias para as condições de vida do conjunto dos trabalhadores. Embora no plano da aparência esse conjunto de medidas possa ser interpretado como concessões à classe trabalhadora, em decorrência das suas lutas operárias⁵⁶, é importante salientar a racionalidade econômica subjacente a essas decisões. Dentre elas pode-se citar a regulação do mercado através da criação da Consolidação das Leis de Trabalho, promulgada em primeiro de maio de 1943 (BRASIL, 1943). Como afirma Poulantzas (2000), o Estado é constituído tanto pela classe dominante quanto pela classe dominada, no entanto, a classe dominada está aí inscrita exatamente como classe dominada.

⁵⁵ Esse padrão de acumulação passará por profundas modificações em meados da década de 1950, conforme afirma Oliveira (1977).

⁵⁶ No que se refere a representação das ações políticas e lutas populares nas décadas de 1920 e 1930 podem ser citadas: a criação do Partido Comunista do Brasil (PCB), o movimento tenentista e a organização da Aliança Nacional Libertadora (CAMARGO, 1991).

O modelo desenvolvimentista em curso (1930-1985) expandiu, mesmo que de forma limitada, os direitos trabalhistas e sociais (BOITO, 2018), e contemplou diferentes frações de capitais, dentre elas podem-se citar os capitais agrário, comercial, industrial, agroindustrial, que nem sempre estão em disputas no interior do Estado. Todavia as diferentes frações de classe possuem diferentes interesses, que buscam legitimação nos aparelhos de Estado, e isso se reflete na aparência de ações antagônicas por parte do Estado. O Estado não assume um discurso único, homogêneo, e tampouco as suas ações também o são. Se a classe trabalhadora urbana logrou êxito nas suas lutas, o mesmo não se pode dizer em relação às camadas populares rurais. As ações e discursos do Estado variam a depender da classe ou fração de classe a que se dirige. Os interesses patronais rurais seguem inscritos nos aparelhos de Estado, representados pela SNA e SPA. Nos anos 1940, muitas ações de cunho extensionista são desenvolvidas através de cooperação entre o MA e as secretarias de agricultura dos estados federados, com o objetivo de promover o desenvolvimento da agricultura e não a reforma agrária. O MA criou aproximadamente 200 postos agropecuários com o propósito de funcionar como unidades demonstrativas de tecnologias agropecuárias⁵⁷. No entanto, os postos atendiam aos produtores de acordo com a influência política local (OLINGER, 1996).

As ações do Estado para apoiar a produção agrícola estão imbricadas ao processo geral de acumulação capitalista e à defesa dos interesses patronais. Ainda em meados dos anos 1940, identifica-se a intervenção do Estado no processo de organização dos produtores rurais. Foi determinado que os produtores deveriam se organizar por município em uma associação rural. Cabia às associações promover a aprendizagem do ensino agropecuário e difundi-la com o apoio dos órgãos oficiais (BRASIL, 1945). Além disso, as associações seriam organizadas em federações estaduais, e as federações formariam a Confederação Rural Brasileira (CRB). Fica estabelecido que a SNA terá dois representantes na assembleia da CRB e será a sua representante oficial no Distrito Federal (BRASIL, 1945a). Sendo a SNA uma entidade patronal fica evidente o fortalecimento da representatividade política da SNA perante as camadas populares rurais. Essa forma de organização encobre a natureza de classe. Os interesses dos proprietários de grandes áreas não se assemelham aos interesses dos proprietários de pequenas áreas e menos ainda aos interesses dos posseiros, meeiros e trabalhadores rurais que não possuem terra.

¹⁶ Esses postos contavam com pelo menos um agrônomo e um veterinário, nos anos 1960 foram doados a prefeituras, cooperativas, e até mesmo para empresas particulares (OLINGER, 1996).

As ações adotadas expressam a dominação e natureza de classe nos aparelhos de Estado, e resultaram, na década seguinte, em um significativo crescimento do número de associações rurais, que em pouco ou nada representavam as camadas populares. A historiografia mostra que no governo Vargas existia um movimento para enfraquecer a organização dos trabalhadores rurais enquanto fração de classe. Como exemplo dessa organização podem-se citar as ligas camponesas, que defendiam a reforma agrária, e a sindicalização dos trabalhadores. Esses movimentos eram promovidos pelo PCB. A institucionalização das associações, por parte do Estado, é uma medida que favorece o patronato e desorganiza as camadas populares rurais. O governo Vargas consolidou-se sem confrontar as oligarquias rurais no que se refere à estrutura agrária. Isso pode ser observado na estrutura agrária intocada, na ausência dos direitos trabalhistas à população rural e na repressão aos movimentos sociais rurais. Conforme Camargo (1991, p. 153): “a questão agrária não pode ser tratada, no caso do Brasil, em nível institucional, (...), pois encontra suas origens em sólidas alianças que definem com rigidez o perfil de sua própria estrutura”.

Quanto mais o país caminha em busca da industrialização, mais avança o discurso sobre a necessidade de se modernizar o campo. No entanto, as mudanças pretendidas no campo brasileiro não podem ser vistas apenas como interesses internos. Fonseca (1985) associa as ações extensionistas no Brasil a interesses e ajuda financeira externa⁵⁸, todavia circunscrita a relação centro-periferia. Partindo do pressuposto que o atraso das zonas rurais era consequência da escassez de métodos e técnicas agrícolas, propõe-se o modelo estadunidense de extensão rural para promover o desenvolvimento agrícola. A proposta encobre a relação entre Estado e as diferentes frações das classes dominantes, essas ao tempo que disputam, também se constituem como a base organizacional e institucional do Estado.

A relação entre o Estado, ciência e agricultura, ou seja, a criação de instrumentos para o desenvolvimento agrícola, é pautada pelos interesses das frações da classe dominante, pela disputa entre classes, estando aí a classe dominada inscrita na condição de ofertante da mão de obra. A criação de institutos, escolas agrícolas, fazendas experimentais, unidades de demonstração, objetiva responder economicamente às questões postas pelas frações de classes que buscam seus interesses a partir dos aparelhos de Estado. Esses aparelhos são criados,

⁵⁸ Comissão Brasileiro-Americana de Educação das Populações Rurais, Missões Rurais de Educação.

modificados, extintos, a depender da correlação de forças no interior do Estado e do modelo de desenvolvimento adotado. A análise dos dispositivos legais e dos estudos empíricos mostra que a relação entre o Estado, ciência e agricultura vai-se desenvolvendo e fortalecendo *pari passu* à criação de instituições de ensino, pesquisa e extensão com vistas ao desenvolvimento da agricultura. Embora o Estado avance na construção das instituições de apoio ao desenvolvimento agrícola, nesse período, as experiências pontuais de ATER no Brasil ainda não se configuram como um sistema de extensão. Somente a partir de meados do século XX a extensão rural se institucionaliza efetivamente no País, seguindo o modelo estadunidense.

4.2 ATER BRASILEIRA A PARTIR DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Nesta seção apresenta-se a trajetória da extensão rural, compreendendo o período entre final dos anos 1940 até o início dos anos 1990, ano em que se extingue a empresa pública no âmbito federal. A construção do serviço de ATER deve ser analisada no âmbito do modelo de desenvolvimento como um mecanismo para a promoção da modernização agrícola. Aqui também se analisa o seu desmonte nos anos 1990 com a implantação do modelo econômico neoliberal. No Apêndice I podem ser consultadas as normas legais adotadas pelo Estado para a construção do sistema de extensão rural.

A proposta de desenvolvimento nos anos 1950 passa pela discussão teórica sobre o processo histórico da formação do Brasil e pelo paradigma da modernização. Com base no diagnóstico do atrasado *versus* moderno apontam-se como solução para o problema a industrialização e a modernização agrícola. O serviço de ATER enquanto sistema foi construído entre as décadas de 1940 e 1960, no âmbito das políticas desenvolvimentistas adotadas internamente. Contudo, as ações internas foram articuladas a partir da conjuntura política internacional. A relação aparente de cooperação entre o Brasil e os EUA esconde diferentes interesses político, econômico⁵⁹, público, privado, interno e externo, que convergem para um interesse geral: a produção e reprodução do capital. Conformes Poulantzas (1976, p. 20) é preciso considerar que as forças externas articuladas às forças internas exercem “um papel decisivo nos diversos países

⁵⁹ Mendonça (2018) afirma que a partir dos anos 1930, no governo Roosevelt, a América Latina e os EUA passam a ter uma relação mais próxima, com a “Política da Boa Vizinhança”. O *Institute of Inter-American Affairs*, em 1942, organiza o primeiro programa de assistência técnica destinado a “aperfeiçoar” as condições de Saúde, Educação e Agricultura na América Latina, “sendo suas práticas educacionais perpetradas por técnicos norte-americanos, mediante contrapartida financeira dos governos latinos”. (MENDONÇA, 2018, p. 6).

dependentes”. Nessa conjuntura política e econômica cabe ao Estado nacional organizar o bloco no poder a partir dos diferentes interesses das frações de capitais e garantir o interesse geral.

O serviço de extensão rural não obedece a uma trajetória uniforme, tampouco pode-se dizer que é homogêneo em todo o país. Na literatura identificam-se diferentes marcos da extensão rural brasileira. José Augusto Leme, com formação em Pedagogia, apresenta como marco da extensão rural as propostas educativas implementadas pelo Estado em meados do século XIX. Para Leme (2005), citado por Oliveira (2013), a primeira fase da extensão rural compreende dos anos 1850 aos anos 1950; a segunda fase vai da década de 1950 até a década de 1980; a terceira fase está compreendida entre os anos 1980 e 2000. Queda (1987), agrônomo extensionista, situa a extensão rural em dois períodos: a) de 1948 a 1970, o papel da extensão era apresentar a potencialidade da modernização do rural brasileiro; b) a partir dos anos 1970, o papel da extensão era implementar as medidas para a transformação do rural através do progresso tecnológico. Rodrigues (1997) apresenta uma periodização a partir da oficialização da extensão rural no final dos anos 1940. Na sua concepção pode-se caracterizar o serviço em três fases distintas, segundo a orientação filosófica e o modelo operacional predominante⁶⁰.

Rodrigues (1997) analisa as práticas de extensão adotadas pelas instituições formais de ATER, a partir de dados quantitativos como quadro de pessoal, quantidade de famílias assistidas, relatórios estatísticos de orçamentos, dentre outros elementos. A primeira fase, denominada humanismo assistencialista, corresponde ao período compreendido entre 1948 e 1962. O público prioritário são os agricultores mais pobres (pequenos agricultores). A segunda fase, denominada como difusionismo produtivista, corresponde ao período compreendido entre 1963 e 1984. Nessa fase tem-se como objetivo principal a modernização⁶¹ da agricultura e como público prioritário estão os médios e grandes agricultores. Esse período corresponde à denominada modernização conservadora⁶², tema de muitas pesquisas nacionais. A terceira fase, que se inicia em 1985 e finaliza em 1989, é denominada como humanismo crítico. Nessa fase têm-se como público prioritário os pequenos e médios agricultores, e a unidade de trabalho é a

⁶⁰ O autor parte do conceito de seletividade de Claus Offe e apresenta evidências empíricas sobre a política de extensão rural no Brasil. Para Claus Offe o Estado tem o papel de coordenador/regulador no sistema capitalista. Na multiplicidade de funções exercidas, o Estado moderno procura gerar o equilíbrio entre as forças sociais e funções políticas (OLIVEIRA, 2013).

⁶¹ Ver Graziano da Silva (1998).

⁶² O conceito de “modernização conservadora” para a agricultura foi criado por Alberto Passos Guimarães. Conforme Guimarães (1977, p. 3): “(...) a estratégia de modernização conservadora, assim chamada, porque, diferentemente da reforma agrária, tem por objetivo o crescimento da produção”.

família rural. Nesse período propôs-se repensar a extensão rural em um cenário de implantação do modelo neoliberal, que se caracteriza pelo afastamento do Estado da política oficial de extensão.

Embora o conceito de seletividade adotado por Rodrigues (1997) possibilite identificar as bases filosóficas e orientações metodológicas adotadas no serviço de ATER, não possibilita compreender o difusionismo produtivista fundamentado na relação de classe constituída no interior do Estado. Tampouco associá-lo às funções ideológicas e econômicas assumidas pelo Estado que legitimam a relação saber-poder. Faz-se necessário uma abordagem de Estado que possibilite compreender as relações de classes que fundamentam as políticas públicas nos aparelhos de Estado. Considerando o Estado como uma relação social, parte-se da periodização de Rodrigues (1997), admitindo que as distintas fases do serviço de extensão estão atreladas às formas de intervenção do Estado desenvolvimentista e às macropolíticas de desenvolvimento agrícola, sem desconsiderar a conjuntura internacional e a sua influência nas medidas adotadas internamente.

4.2.1 A institucionalização da ATER: 1948 a 1962

A literatura mostra o início do serviço de extensão rural, em 1948, no Estado de Minas Gerais, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR). A iniciativa abrange as décadas de 1950 e 1960, período em que o serviço é institucionalmente efetivado nos estados, com apoio da *American International Association for Economic and Social Development* (AIA)⁶³. Todavia essa história não pode ser reduzida à decisão de uma fração de classe ou à ação benevolente do Estado mineiro a favor dessa ou daquela fração de classe. A história da extensão rural está vinculada ao processo de desenvolvimento da agricultura em curso e nas relações implicadas na conjuntura política e econômica. Num cenário internacional tensionado pelos blocos de países capitalistas *versus* socialistas, na Segunda Guerra Mundial e no pós-guerra, havia muitos interesses implícitos nas relações comerciais e de ajuda aos países periféricos. A AIA tinha como objetivo difundir o modelo do serviço extensionista

⁶³ A AIA foi criada em 1946, em *New York*, como um serviço cooperativo para a América Latina, com aparência de uma instituição filantrópica (presidida por Nelson Rockefeller). Atuou na coordenação e fomento dos serviços de extensão rural no Brasil e na América Latina. Retórica da AIA: promover o autodesenvolvimento e melhores condições de vida através da cooperação entre os povos do mundo. A AIA é apresentada por alguns autores mais liberais num sentido missionário, filantrópico, de ajuda para os povos do ‘mundo subdesenvolvido’ encontrar o caminho do ‘desenvolvimento’. Por outro lado, outros tantos autores progressistas a veem como um instrumento imperialista de dominação (OLIVEIRA, 1999; FONSECA, 1985).

estadunidense nesse ambiente de disputa e polarização política, econômica e militar da Guerra Fria. Assim a ATER oficial nasce sob a orientação do capital que objetivava exportar o paradigma da modernização. No entanto, é importante considerar a relação desigual do Brasil com os EUA, dentro do contexto capitalista centro e periferia.

A ATER foi fundamentada como um instrumento de desenvolvimento agrícola. Para compreender o seu papel é preciso situá-la a partir dos interesses econômicos (externos e nacionais) e do papel assumido pelo Estado brasileiro. Colby e Dennett (1998), tornaram-se referências para muitos estudos, ao revelar detalhes históricos dos acordos realizados na criação do serviço brasileiro de extensão. Os autores demonstram a dupla influência estadunidense no modelo de desenvolvimento agrícola brasileiro. No plano privado a AIA se constitui o braço filantrópico do *International Basic Economy Corporation* (IBEC), e, no plano público, tem-se o Programa Ponto IV, acordo de cooperação técnica e auxílio financeiro, em larga escala, vinculado ao Departamento de Estado⁶⁴, lançado na gestão Truman, em 1949.

A referida literatura revela conexões entre AIA, IBEC, empresas que integram os grandes negócios, políticos e fazendeiros nacionais. Ou seja, os interesses externos privados (Rockefeller), públicos (governo dos EUA) e frações do capital nacional convergem para a promoção do desenvolvimento econômico via abertura e conquista de mercados (COLBY; DENNETT, 1998; OLIVEIRA, 1999). Nas palavras de Colby e Dennett (1998, p. 251): “Enquanto as equipes da AIA promoviam a criação de frangos, Nelson montava, através da IBEC, uma empresa de ração para aves. As equipes da AIA promoviam as virtudes dos fertilizantes químicos e a IBEC os vendiam”. Os interesses econômicos convergem para a promoção do desenvolvimento. A *Ibec Research Inc.* desenvolvia pesquisas agrícolas com pesticidas químicos e desfolhagens nos Estados de SP, GO, MG e PR, a AIA promovia a difusão e a IBEC comercializava os produtos (COLBY; DENNETT, 1998).

Como demonstra Poulantzas (2000) a ossatura material do Estado deve ser buscada nas relações de produção. É por meio delas que se fundamentam a promoção do desenvolvimento econômico via abertura e conquista de mercado, ancorada nos serviços de pesquisa, extensão e crédito. Nesse processo a ATER serve como mecanismo para promover a comercialização de insumos,

⁶⁴ Os autores afirmam ainda que a AIA fez negociações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e com o Banco Mundial para o empréstimo de 10 milhões de dólares, com o objetivo de promover projetos de colonização no Centro Oeste brasileiro, incluindo a área onde Nelson Rockefeller possuía uma propriedade de 400 mil hectares (COLBY; DENNETT, 1998).

produtos industriais e agroindustriais. A questão agrária brasileira era decorrente de problemas tecnológicos e gerenciais que deveriam ser solucionados por meio de “educação, demonstrações e migrações” e não por meio de uma ampla reforma agrária (COLBY; DENNETT, 1998, p. 670). Portanto a natureza de classe e o papel ideológico-econômico fundamentam o serviço de extensão desde a sua origem.

O modelo produtivista difundiu-se como ideologia com apoio das ações da AIA, que conduzia o processo de difusão do conhecimento ao tempo que preparava as comunidades rurais mais pobres para responder (aderir) adequadamente às novas tecnologias. O objetivo central era qualificar o agricultor e sua família para o uso racional dos fatores de produção (insumo, crédito, maquinaria) com o intuito de aumentar a produtividade do trabalho e a produção agrícola. Mesmo considerando o caráter humanístico da primeira fase, apresentado por Rodrigues (1997), o serviço de ATER foi construído como um instrumento ideológico. Conforme Fonseca (1985), as ações de ATER nesse período, ao tempo que levavam o conhecimento científico, buscavam solucionar problemas de bem-estar social, para atender aos pressupostos do MCD. Esses aspectos revelam o caráter político da extensão e sua vinculação aos objetivos econômicos das empresas capitalistas. Ou seja, a extensão é usada como instrumento para promoção da acumulação de capital e reprodução ideológica seja para grande ou pequena produção.

Encontra-se na literatura sobre extensão rural que uma das primeiras experiências válidas de campo, de que se tem registro, e orientada pela metodologia estadunidense, ocorreu no Estado de São Paulo, em outubro de 1948, nos municípios de Santa Rita do Passa Quatro e São José do Rio Pardo (OLIVEIRA, 1999). Essas primeiras ações desenvolvidas no âmbito de um projeto piloto sofreram influência do ex-diretor da AIA, John B. Greefing, e ficaram conhecidas como trabalhos cooperativos (OLINGER, 1996). Especificamente buscavam a difusão de tecnologias para a produção de alimentos para o gado, em períodos de estiagem (seca); contavam com o apoio de firmas locais, prefeituras municipais, governo do Estado e da AIA (MONTEIRO, 2007). Precisamente, em 06 de dezembro de 1948, o governo de Minas Gerais assinou convênio com a AIA, que passa a orientar o serviço de extensão rural e a construir a mentalidade extensionista brasileira. Esse convênio foi firmado após muitos diálogos entre o

governo mineiro e Nelson Rockefeller⁶⁵ (também representante da missão americana), criador do serviço de extensão rural no Brasil (OLIVEIRA, 1999).

De acordo com Fonseca (1985) essas duas experiências ocorridas em 1948 – implantação do Programa Piloto de Santa Rita do Passa Quatro (SP) e a ACAR-MG – simbolizam os resultados dos acordos e convênios entre os países, e consolidam esse ano como o marco inicial da institucionalização do serviço de extensão rural. O processo de formação e desenvolvimento da ATER resulta da convergência de interesses públicos e privados estadunidenses, associados aos interesses públicos e privados de frações da classe dominante brasileira.

Em janeiro de 1949, a ACAR-MG dava início às suas atividades. Na missão oficial da ACAR defendia-se que através do crédito e ATER, realizada como um processo educativo, estava a possibilidade de melhorar o nível das condições de vida das famílias rurais. Na concepção de Fonseca (1985), a verdadeira função da ACAR era como entidade creditícia. Ou seja, a ATER e o Crédito Rural Supervisionado (CRS) foram os instrumentos que possibilitaram elevar o rendimento físico das lavouras e integrar a família rural ao mercado.

Conforme Oliveira (1999) e Canuto (2007) a ACAR tinha como objetivo principal criar e manter condições de estímulo ao investimento privado, a melhoria da qualidade da produção agrícola e a fixação do homem no campo. Segundo Portilho (1998), esse serviço tinha como objetivo a modernização da agricultura tomando como base o modelo estadunidense, com difusão e transferência de tecnologias apropriadas. De acordo com Rodrigues (1997), por meio da operacionalização do CRS foram desenvolvidas atividades genéricas direcionadas ao bem-estar da família, bem como, investimentos no estabelecimento familiar. Todavia não se nega que o papel do extensionista (detentor do conhecimento) era induzir a mudança de comportamento do agricultor (RODRIGUES, 1997).

Conforme demonstrado por Colby e Dennett (1998), rotação de culturas, irrigação, fertilização, mecanização e saneamento são elementos básicos para implantar as agroindústrias. Conforme Oliveira (1999) a teoria de crescimento econômico de Rostow (1959), partilhada por Rockefeller, sustentava que “pequenos proprietários de terras poderiam usar rotação de culturas, sementes

⁶⁵ Nelson Aldrich Rockefeller nasceu em julho de 1908, diplomado em Economia, neto de um dos magnatas do petróleo – John D. Rockefeller fundador da *Standard Oil Company* – é considerado o “pai” da política econômica da revolução verde (BRITANNICA, 2019; OLIVEIRA, 1999).

híbridas, fertilizantes e máquinas para aumentar a produtividade e baixar os preços dos alimentos nas áreas urbanas”. Conseqüentemente a queda na inflação promoveria redução nos custos da mão de obra e estabilidade política e nos mercados (OLIVEIRA, 1999, p. 105).

Na medida em que a ACAR desenvolve suas atividades materializa os princípios do produtivismo, conforme pressupõe o MCD. A essência do difusionismo está na difusão das relações de produção capitalistas através do produtivismo e resulta na integração entre as diferentes frações de capital. O Estado ao criar condições para a implantação da ATER está cumprindo funções econômica e ideológica, para atender aos interesses gerais da acumulação capitalista. O serviço de extensão possibilita transformações na divisão social do trabalho e conseqüentemente contribui para a acumulação do capital ao aprofundar a exploração da força do trabalho.

Conforme Olinger (1996) na primeira fase da extensão as equipes locais eram formadas por um extensionista da área agrícola, uma extensionista da área de economia doméstica, e uma auxiliar de escritório. A metodologia do trabalho⁶⁶ consistia em: organizar reuniões nas comunidades para levantar os problemas e ajustar as soluções viáveis com os participantes; fazer demonstrações práticas; realizar palestras visando aumentar o rendimento financeiro das famílias; mostrar às donas de casa como melhorar sua qualidade de vida; identificar líderes na comunidade para conseguir seu apoio; auxiliar os pequenos agricultores a conseguirem financiamento bancário através de planos de empréstimo (OLINGER, 1996, p. 50-51). O papel do extensionista é ser o elo entre as agências de crédito e o agricultor, fazer com que novas tecnologias sejam adotadas, conforme postulados do difusionismo. Faz-se necessário, na concepção institucionalista, criar padrão de rotinas, modificar hábitos e costumes arcaicos. À luz da abordagem de Poulantzas (2000), o Estado através dos seus aparelhos ideológicos cria a institucionalidade necessária para a reprodução capitalista. Nesse quesito a extensão rural se comporta como um instrumento ideológico e econômico para a produção e reprodução do capital.

⁶⁶ De acordo com Romaniello e Assis (2015), adota-se também como estratégia metodológica os Clubes 4-S: Saber, Sentir, Saúde, Servir; os clubes eram formados por jovens com idade entre 15 e 24 anos. Entendia-se que os jovens estavam mais abertos às novas experiências, ideias e valores, e assim poderiam se tornar a força difusionista na comunidade; a metodologia estava baseada no modelo estadunidense dos chamados *Clubs Four-H* (*Head, Heart, Hands, Health*).

Quanto ao crédito cabe ressaltar que, embora o CRS fosse direcionado para aumentar a produção, também permitia a realização de reformas habitacionais e aquisição de equipamentos de uso doméstico. Esse arranjo em torno do CRS possibilita atender ao objetivo de aumentar a produção e paralelamente incorporar as famílias ao mercado, através da aquisição de equipamentos e insumos industrializados. O financiamento acompanhado da ATER objetiva alavancar a agricultura e produzir um mercado consumidor para as empresas capitalistas, ou seja, favorece a expansão do capitalismo pela integração de diferentes frações do capital. A experiência de ATER no Brasil é indissociável do projeto desenvolvimentista, articulado à indústria e ao desenvolvimento da agricultura, e atende aos interesses do capital global (frações internas e externas).

Na aparência tem-se orientação para melhorar as condições da propriedade e levar informações que possibilitem melhorar as condições de vida da população rural. Na essência o serviço de extensão rural reproduz a ideologia dominante, cria e aprofunda distorções no meio rural na sua busca pelo desenvolvimento agrícola. A opção do Estado pelo desenvolvimento via modernização da agricultura, em detrimento da proposta de reforma agrária, acomoda os interesses, nem sempre divergentes, de diversas frações do capital, representadas pelos proprietários de terra, indústria, agroindústria e comércio. Como afirma Poulantzas (2000), o Estado é capaz de organizar o bloco no poder a partir de diferentes frações de classes, sem provocar reviravoltas. Essas frações de classe se fazem representar no interior do Estado através das normas institucionais que ordenam os espaços público e privados.

Dados do Censo de 1950 mostram que cerca de 63,8% da população no Brasil viviam no campo, e que 3% das propriedades rurais ocupavam 62,3% das terras, revelando alta concentração da estrutura fundiária e as relações sociais que implicam (CAMARGO, 1981). No entanto, o conteúdo extensionista fundamenta-se no aumento do rendimento físico da produção e em melhores condições de vida, sem abordar a concentração fundiária. O serviço de ATER assume o discurso da racionalidade técnica e econômica enquanto transferem todo o conteúdo ideológico que possibilita a reprodução do capital e dominação de classe. Ignora-se a concentração fundiária e conduz-se o debate usando exclusivamente a necessidade do uso da tecnologia para aumentar a produção e a produtividade.

A conjuntura política e econômica brasileira nos anos 1950 é extremamente delicada, em parte pela divisão do mundo em dois blocos econômicos, e em parte pela heterogeneidade dos

projetos nacionais⁶⁷ defendidos pelas frações de classes dominantes que disputam a hegemonia. Embora os partidos políticos sejam constituídos por diferentes frações de classes, o projeto que defende o nacionalismo desenvolvimentista concilia interesses dos setores conservadores com a participação do capital externo (MENDONÇA, 1986). Nesse cenário o Estado busca acomodar os interesses das frações de classes para organizar o bloco no poder e garantir a unidade política. Na concepção de Oliveira (2013) as organizações sociais constituídas pelas entidades de classes, como um canal de ação política, são mais homogêneas que os partidos políticos. Combinando as análises de Oliveira (2013) e Mendonça (1986), é possível relacionar a expansão das ações extensionistas às entidades de classes, inscritas nos aparelhos de Estado, em uma complexa relação com o capital nacional e externo, mediada pelo Estado.

A mudança na agricultura exige a combinação das políticas de crédito, pesquisa e extensão. E o Estado brasileiro vai institucionalizando as demandas das frações de classe com a criação de aparelhos (sejam públicos ou privados), a exemplo da criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)⁶⁸, dos Escritórios Técnicos de Agricultura (ETA), e da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (ANCAR). Essas instituições são importantes para a formação do sistema de ATER. Além disso, expressam a presença de certas frações da classe dominante no interior do Estado e a sua relação com o capital externo, como demonstra Colby e Dennett (1998). Ou seja, como possuem natureza de classe, de forma alguma se opõem a estrutura latifundiária que é um dos pilares da formação social brasileira.

Na esfera pública federal cria-se o ETA, em 1954, através de um acordo assinado com os EUA. Esses serviços são potencializados no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). A finalidade desse acordo⁶⁹ era uma cooperação técnico-financeira “para execução de projetos de

⁶⁷ 1) nacional liberal – o capital externo é uma necessidade e deve atuar livre do controle do Estado – representado politicamente pela União Democrática Nacional; 2) nacionalismo radical – rejeita a participação de capital estrangeiro na industrialização – projetos defendido pelo PCB e setores de esquerda do Partido Trabalhista Brasileiro; 3) nacionalismo-desenvolvimentista – propõe a presença do capital estrangeiro com controle e normas do Estado – corrente vitoriosa a partir do governo de Kubitschek. Para detalhes ver Mendonça (1986, p. 69-70).

⁶⁸ O BNB foi criado em 1952, com a atribuição de prestar serviços de assistência técnica através da oferta de crédito às populações rurais residentes no Polígono da Seca, que abrange a área dos nove estados da Região Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE e BA), além do norte de MG e o norte do ES. Atualmente o banco tem como missão promover o desenvolvimento do Nordeste (BRASIL, 1952; BANCO DO NORDESTE, 2018).

⁶⁹ No início dos anos 1950, os primeiros acordos entre EUA e América Latina foram firmados no segundo governo Truman (1949-1952), por meio de “um programa de ajuda técnica para o mundo subdesenvolvido”, que reformula de forma geral a política nacional externa de cooperação técnica e especificamente a política agrícola (OLIVEIRA, 1999, p. 104). Nesse Programa destaca-se a exportação de tecnologia agrícola, e em alguma medida auxilia e capacita os pesquisadores. Rockefeller, em 1953, torna-se assistente especial do presidente Eisenhower para estratégia de guerra fria e psicológica. Ele é o “elemento pessoal” de conexão entre a CIA e o presidente, e mantém conexão com as lideranças empresariais na América Latina (OLIVEIRA, 1999).

desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural”. (PEIXOTO, 2008, p. 18). Muitos escritórios foram criados e alguns desses ETA foram os embriões das ACAR nos Estados. A convergência de interesses externos e internos na promoção do desenvolvimento agrícola também se revela através das parcerias entre as ACAR e os ETA, orientados pela mesma ideologia estadunidense.

Ainda no ano de 1954 foi fundada a ANCAR, uma instituição nos moldes das ACAR, em âmbito regional, abrangendo os Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia, que depois se expandiu para outros Estados do Nordeste (RN, PB, PI, SE, AL). A ANCAR criada por grupos de autoridades e políticos influentes conta com apoio financeiro do BNB (OLINGER, 1996). Em 1955 foi criada a Associação Sulina de Crédito e Extensão Rural no Rio Grande do Sul. E em 1956 foram criadas as ACAR do Paraná e de Santa Catarina (CAPORAL, 2014; PEIXOTO, 2008). Conforme Peixoto (2008) nas regiões Sudeste e Sul, no final dos anos 1950, todos os estados possuíam ACAR. Embora essas instituições não fossem estatais⁷⁰, pois foram constituídas, como organizações civis, sem fins lucrativos, de direito privado, recebiam suporte do governo (CAPORAL, 2014). Conforme Poulantzas (2000) as instituições públicas ou privadas assumem funções de aparelhos ideológicos do Estado.

No primeiro ano do governo JK, institucionaliza-se no âmbito federal o serviço de extensão rural. Para substituir os ETA, em 21 de junho de 1956, foi criada a primeira instituição ao nível federal, denominada Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR). A associação constituída como sociedade civil de direito privado passou a coordenar o serviço de extensão no País, em um modelo centralizado e com orientação verticalizada. A ABCAR articulada com as ACAR constitui o sistema nacional conhecido como Sistema ABCAR. Conforme Peixoto (2008), os recursos financeiros eram provenientes do governo federal e de fontes internacionais, 23 ACAR foram criadas até 1974.

⁷⁰ Na esfera federal, em 1955, cria-se o Serviço Social Rural (SSR) vinculado ao MA, nos moldes dos serviços destinados à indústria e ao comércio, visando a melhoria das condições de vida das camadas populares (BRASIL, 1955). Conforme Oliveira (2013), o SSR foi uma estratégia defendida e disputada pela SNA e pela CRB, todavia a Sociedade Rural Brasileira, que tem forte atuação política junto ao Congresso Nacional através da bancada paulista, impôs limites a atuação do SSR. As atividades do SSR tiveram início dois anos depois, e somente, em 1961, foram impulsionadas com a contratação de técnicos para o provimento de cargos através de concurso público (PEIXOTO, 2008, p.19). O SSR não teve vida longa. Peixoto (2008), aponta os seguintes fatores como explicativos da curta duração do SSR: a) valorização da ABCAR; b) atraso no preenchimento dos cargos, dentre outros. A Superintendência de Política Agrária (SUPRA), criada em 1962, incorporou o SSR e outros órgãos ao MA, mas foi extinta em novembro de 1964 (PEIXOTO, 2008).

Na concepção de Olinger (1996), essa fase da extensão representa o melhor período, tanto no que se refere à expansão, quanto à qualidade dos serviços prestados. Com o serviço de extensão organizado sob a direção da ABCAR intensifica-se a transferência de tecnologias, conforme preconiza o modelo difusionista. De acordo com Martine (1991), apesar do processo modernizante em curso, grande parte da tecnologia agrícola ainda é rudimentar até metade dos anos 1960. Para Caporal (2014) as ações da ACAR/ABCAR convergem com os interesses das políticas de desenvolvimento agrícola. Na verdade, trata-se de orientar o modelo de desenvolvimento agrícola através dos aparelhos de Estado (públicos e privados). É preciso lembrar que o Estado assume funções tanto ideológicas quanto econômicas, tendo em vista o interesse geral da acumulação capitalista.

O fortalecimento do extensionismo resulta, em grande parte, da correlação de forças internas. Para Mendonça (1986) no governo de JK o Plano de Metas expressa as alianças políticas, privilegiando o desenvolvimento nacional baseado no capital externo. Com isso, setores industriais obtiveram vantagens enquanto frações da classe dominante. No entanto a criação da ABCAR possibilitou ao governo o apoio do patronato rural e do segmento agroindustrial (MENDONÇA, 1986). A autonomia relativa do Estado perante as diferentes frações de classes permite que ele organize o bloco no poder.

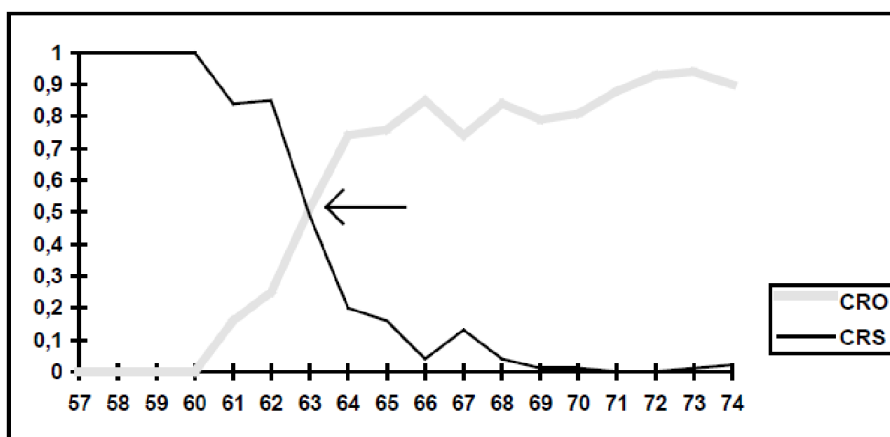
O projeto extensionista constituído pelas ACAR e ABCAR formaram oficialmente o Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). O marco do SIBER é o Plano Diretor Quinquenal de Extensão Rural, construído no final do governo JK, para ser executado no período 1961-1965 (PEIXOTO, 2008). Em um cenário onde o papel da agricultura está subordinado à industrialização, busca-se tanto o crescimento da produção agrícola quanto criar um mercado interno para o consumo de produtos industrializados. A valorização do SIBER pode ser identificada pela legislação no curtíssimo governo de Jânio Quadros⁷¹. Como pode ser visto no Apêndice I, em maio de 1961 dois decretos relacionados à ATER foram publicados: a) ABCAR e as ACAR do RS, ES, RJ, SC, GO e PR foram consideradas como instituições de utilidade pública; b) disciplinou a assistência financeira da União à ABCAR (BRASIL, 1961). A

⁷¹ Jânio da Silva Quadros, se elege com um discurso de austeridade e combate à corrupção, no entanto renuncia à presidência em 25 de agosto de 1961; seu vice João Goulart, apoiado pela esquerda, enfrenta problemas para assumir o posto presidencial devido à reação de grupos políticos conservadores, da classe dominante, e militares, que associavam suas ideias ao comunismo. O impasse político foi resolvido pela forma parlamentarista que durou 17 meses, em janeiro de 1963 volta-se à forma presidencialista. João Goulart, governou no período de 08 de setembro de 1961 a 31 de março de 1964. Foi deposto do seu mandato por um golpe militar (JÂNIO [...], 2019).

ABCAR passou a ser reconhecida como coordenadora do sistema de extensão com CRS no país, e a União passou a ser responsável por 60% do orçamento necessário a execução das atividades (PEIXOTO, 2008).

Na concepção de Oliveira (2011) a partir das diretrizes traçadas pelo plano diretor, a ABCAR redefiniu sua ação, associou o crédito supervisionado e o orientado, e se articulou com a pesquisa agrícola. A análise de Rodrigues (1997) de certa forma corrobora esse argumento. Conforme Gráfico 1, o volume de contratos para o CRS até 1963 é superior ao volume de Crédito Rural Orientado (CRO). A relação da equipe contratada por áreas de conhecimento (doméstica e agrícola) que era de um para um também é modificada. O número de pessoas por área agrícola torna-se superior ao número de pessoas na área doméstica (RODRIGUES, 1997). Esses dados reforçam a ideia de que se intensificou o uso da extensão para a adoção de tecnologias para os cultivos agrícolas especializados.

Gráfico 1 – Número de CRS versus número CRO



Fonte: Rodrigues (1997, p. 124)

As influências políticas e interesses de classes se refletem nas escolhas dos dirigentes das ACAR pela junta governativa da ABCAR (OLINGER, 1986), que por sua vez seguia as diretrizes do governo via MA. Vale lembrar que o MA foi criado a partir das reivindicações da SNA. Ou seja, os serviços eram conduzidos em toda a sua estrutura na forma de dominação, de cima para baixo até chegar ao público beneficiado (PORTILHO, 1998).

Em decorrência da geopolítica internacional com a bipolaridade capitalismo *versus* socialismo, os ânimos se acirram internamente. No governo Goulart (1961-1963) surgem atritos entre o

ministro da agricultura e a direção da AIA, em torno da coordenação da ABCAR⁷². Considerando que a revolução cubana é vista como influência para a América Latina, as elites estadunidenses e latinoamericanas se unem em torno da Aliança para o Progresso. Nessa conjuntura os conflitos de classes se expressam através das greves e mobilização dos trabalhadores, que buscam solidificar o movimento sindical, e das ligas camponesas que lutam pela reforma agrária. Esses conflitos que atravessam o Estado expressam a luta das camadas populares e exigem do Estado uma ação e atuação no campo. Uma das medidas adotadas foi a publicação do Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, que estende para a população rural o regime de trabalho garantido à população urbana (BRASIL, 1963). À luz das ideias de Poulantzas (2000) sobre a concepção relacional do Estado e suas funções políticas, econômicas e ideológicas, é possível compreender que as diversas frações do capital se aliam a favor da sua produção e reprodução. As lutas populares mesmo que apenas reformistas esbarram nos limites impostos pelo Estado capitalista.

No governo Goulart não houve modificações no projeto extensionista, mantiveram-se objetivos, diretrizes, metas, e a previsão de recursos para as ações de extensão, conforme estabelecia o plano diretor (ROMANIELLO; ASSIS, 2015). Na concepção de Portilho (1998) os princípios liberais de desenvolvimento econômico foram mantidos através de uma relação coerente entre governo e ABCAR. Ao Estado coube o papel de mediar os conflitos entre frações de classes dominantes e dominadas, que atingiram diretamente algumas camadas da população rural, tais como pequenos proprietários, meeiros, posseiros, arrendatários, trabalhadores rurais, dentre outras.

A análise aparente sobre o serviço de extensão revela que nessa primeira fase as atividades foram referenciadas no difusionismo, com vistas a aumentar o rendimento físico da agricultura e melhorar as condições de vida da população. A ação dos extensionistas era direcionada a transformar o comportamento das famílias, através da persuasão para a adoção de novas tecnologias. Para além da aparência se identifica a inculcação ideológica produtivista e a integração entre as frações de capitais (financeiro, agrário, agroindustrial, industrial). Em um cenário de internacionalização do capital, a carteira de crédito para a agricultura integra o setor financeiro ao agrícola e conseqüentemente ao industrial (FONSECA, 1985). O papel do Estado

⁷² Nessa conjuntura a AIA não admitia que o MA controlasse a ABCAR e as ações desenvolvidas com os jovens rurais através do Clube 4-S. A AIA se afasta da coordenação da ABCAR, mantém apenas as funções de financiadora e consultora de projetos extensionistas (ROMANIELLO; ASSIS, 2015).

é definido a partir da visão hegemônica, que compreendia o meio rural como atrasado, e, portanto, seriam necessárias intervenções tecnológicas a fim de modernizá-lo. Todavia a aceleração da expansão de capital no Brasil modificou o espaço rural sem qualquer alteração da estrutura agrária e aprofundou as desigualdades sociais.

Os interesses internos alinhados aos interesses externos na promoção do desenvolvimento agrícola se expressam em um serviço de extensão que desconsidera as questões estruturais sociopolíticas e econômicas. As frações da classe dominante ocupam os espaços jurídico, político e financeiro, e imprimem seus interesses em detrimento das camadas populares. Segundo Poulantzas (2000) a depender da correlação de forças os poderes podem ser deslocados entre os aparelhos do Estado. A correlação de forças no interior do Estado associada à conjuntura política internacional da guerra fria (capitalismo x socialismo) resulta numa convergência de interesses que leva ao regime militar, com um Estado autoritário e coercitivo. Nessa fase de autoritarismo e centralismo o serviço de extensão assume caráter extremamente produtivista, seguindo a tendência da revolução verde.

4.2.2 A estatização da ATER: consolidação do modelo produtivista

A estratégia adotada em meados dos anos 1960 para impulsionar a economia passa pela intensa adoção de tecnologias industriais no campo. Em um cenário internacional de guerra fria, e, de forte dependência de capital externo, o desenvolvimento brasileiro foi conduzido a partir do paradigma da modernização. Proposta disseminada através da revolução verde, que possibilitou modificar a base técnica da agricultura sem alterar a estrutura agrária, e assim atender frações de capitais nacional e externa. O serviço de ATER resultou da convergência de interesses internos e externos, organizados pelo Estado, em torno de um projeto de desenvolvimento agrícola pautado na modernização.

Como afirma Poulantzas (2000), o Estado não tem poder em si, o poder é também relacional, é constituído nas relações de classes, e a natureza de classe do Estado capitalista é burguesa, seja ele na forma mais autoritária ou mais democrática. A materialidade institucional do Estado não pode ser restrita ao seu papel na dominação política, deve ser fundamentada na sua relação com as relações de produção e a divisão social do trabalho que elas implicam (POULANTZAS, 2000, p. 47). Circunscritas a essas relações o Estado assume funções, tanto ideológicas quanto econômicas, tendo em vista garantir a produção e reprodução do capital.

Diante da conjuntura nacional e internacional o Estado brasileiro busca modernizar a agricultura de forma integrada ao desenvolvimento econômico em curso. O que exige um conjunto de medidas sincronizadas e que atendam ao mesmo tempo aos interesses de frações de classes dominante e a acumulação capitalista. A leitura de Poulantzas (2000; 1978; 1976) possibilita compreender que o Estado na forma de regime de exceção, é capaz de organizar o bloco no poder, ao tempo que não permite que a luta das camadas populares se materialize da mesma maneira que em outras formas de Estados democráticos-parlamentares. O que não exclui a presença das classes subalternas no interior do Estado, cumprindo a sua função como por exemplo na oferta de mão de obra. Ampliar a análise do Estado para incorporar o papel dos aparelhos ideológicos não significa subestimar seu papel de agente repressor.

A segunda fase da ATER corresponde ao período do regime militar (1964-1984) e abrange o período da denominada modernização conservadora (1965-1979). Nesse período o Estado lança mão de dispositivos legais, cria e fortalece seus aparelhos para promover a modernização da agricultura. O Estado não está a serviço de uma única fração de classe, ao contrário se apresenta como defensor do interesse geral da Nação. Nessa conjuntura o serviço de extensão é um dos instrumentos relevantes para a integração da agricultura na dinâmica capitalista e reprodução das ideias dominantes. Portanto, a orientação extensionista é direcionada para aumentar a produtividade e produção visando atingir os índices econômicos. Para tanto é preciso mudar a mentalidade dos agricultores especialmente os médios e grandes, do modo tradicional de produzir para o método moderno, com o uso intensivo dos pacotes tecnológicos, seguindo a prática adotada nos países centrais e transferida para os periféricos.

Durante o regime militar há concentração dos esforços em um conjunto de políticas agrícolas – crédito agrícola subsidiado e orientado, 1965 a 1983, pesquisa aplicada e extensão rural – visando à promoção do desenvolvimento agrícola integrado à indústria. Aqui cabe destacar o papel desenvolvido pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)⁷³ como principal instrumento econômico do Estado para a promoção do modelo agrícola em curso. O Estado cria

⁷³ O SNCR criado em 1964, instituído em 1965, segue *pari passu* ao difusionismo, com viés seletivo, setorial e produtivista. Pode ser dividido em três fases: a) estruturação (1965-1986) – abundância de crédito, apoia a modernização agrícola com baixa taxas de juros; desestruturação (1987-1999) – escassez de crédito – seletividade associada a altas taxas de juros; reestruturação (2000-atual) – oferta de recursos, novas linhas de financiamento, redução da taxa de juros para financiar insumos químicos, máquinas, equipamentos agrícolas (CASTRO; PEREIRA, 2017).

e fortalece as instituições vinculadas à modernização da agricultura, e nesse contexto o papel da ATER, associado ao SNCR, é transferir tecnologia para a produção agrícola. O objetivo central da ATER é difundir pacotes tecnológicos centrados nas variedades de produtos comerciais de alto rendimento, com massiva adoção de insumos químicos industriais e outras tecnologias necessárias ao crescimento da produção agrícola.

Nessa fase grande parcela das camadas populares, formada por pequenos agricultores, trabalhadores rurais, posseiros, meeiros, dentre outros segmentos, não tiveram acesso ao SNCR, tampouco aos serviços de ATER. Além disso, a adoção dos pacotes tecnológicos impulsionou a desocupação dos trabalhadores rurais e conseqüentemente a migração. Embora a classe dominada esteja inscrita na materialidade do Estado, está aí exatamente como classe dominada. Como afirma Poulantzas (2000), em uma conjuntura que modifica a correlação de forças, o Estado pode através dos seus aparelhos repressivos e ideológicos atuar sobre o campo político e restringir os limites de ação e luta das camadas populares. Os dispositivos legais criados, em tese a favor das massas populares rurais, não foram efetivamente implantados, a exemplo do Estatuto do Trabalhador, em 1963, e do Estatuto da Terra, em 1964 (BRASIL, 1963; BRASIL, 1964). Esses dispositivos tratam de temas caros à acumulação capitalista, como o preço da mão de obra rural e a propriedade do fator de produção (terra). O custo dos fatores de produção reflete diretamente na taxa de lucro e conseqüentemente nas relações de poder e dominação. A ação ou omissão do Estado diante desse conflito de classe expressa a sua função econômica a favor da acumulação do capital.

O Estatuto do Trabalhador tinha como objetivo regular o mercado de trabalho no campo, assegurar o direito ao salário mínimo e outros direitos trabalhistas (já assegurados aos trabalhadores urbanos pela CLT desde 1943). O projeto desenvolvimentista em curso atende a fração mais conservadora do capital agrário ao permitir a exploração da força de trabalho no campo, ao mesmo tempo atende aos interesses gerais da acumulação, vez que o salário é um custo para o capital. Afinal nas relações de produção e na divisão social do trabalho se fundamenta a natureza do Estado. O Estatuto da Terra por sua vez foi criado como marco regulatório da propriedade da terra. Nessa norma geral o Estado assume um discurso progressista a favor da reforma agrária, no entanto os artigos que tratam da reforma agrária nunca foram implementados. Os projetos foram concentrados nas áreas de expansão das fronteiras agrícolas, a exemplo do Centro-Oeste. Vale lembrar a conjuntura interna e

internacional, e que o discurso do Estado não é único, ele o modifica a depender da fração de classe para a qual se dirige.

Os governos no regime militar adotam uma diretriz nacional-desenvolvimentista, mas conservadora no que se refere à questão agrária. As ações do Estado são direcionadas à produção para a exportação, associadas à política de atração de capital estrangeiro no âmbito das macropolíticas econômicas e setoriais. O Programa de Ação Econômica criado no governo de Castelo Branco (1964-1967), tem como objetivo racionalizar a economia através da concentração de capital nas indústrias eficientes e atrair capitais competitivo e produtivo (PORTILHO, 1998). As políticas agrícolas e agrárias são orientadas para a promoção do desenvolvimento agrícola integrado à indústria, ou seja, atendem a diferentes interesses de classes de forma articulada aos diversos capitais (financeiros, comerciais, agrários, agroindustriais, industriais).

O Estado capitalista através da lei modifica e regula o exercício do poder político e o acesso aos aparelhos do Estado. O órgão responsável pela formulação da política agrária, a SUPRA, criado em 1962, foi extinto em 1964 pela legislação que dispôs sobre o Estatuto da Terra. A Lei nº 4.504, de 1964, criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), ambos vinculados ao MA⁷⁴ (BRASIL, 1964). Não se pode esquecer que o MA é um aparelho de Estado reflexo das agremiações patronais, tampouco pode-se desconsiderar o contexto econômico e político, tanto o nacional quanto o externo, e o conservadorismo do patronato rural. A correlação de forças internas e a conjuntura internacional não favoreciam medidas a favor da classe dominada, especialmente as que assumem a aparência de pautas progressistas, como é o caso da reforma agrária. Ademais o Estado, ao organizar o bloco no poder, desorganiza as classes dominadas.

No regime militar o autoritarismo possibilita a criação de aparelhos que favorecem o modelo de produção centrado na agricultura comercial de larga escala, inclusive com políticas de créditos subsidiados. O Estatuto da Terra determina a orientação creditícia para a tecnificação da agricultura e a expansão da fronteira agrícola através dos projetos de colonização (BRASIL, 1964). Além disso, foi estabelecido na referida lei que cabe aos órgãos públicos promover a

⁷⁴ Na referida lei estabeleceu-se que cabia ao IBRA a tarefa de coordenar, em colaboração com os órgãos estaduais, e de prestar os serviços de ATER nos projetos de reforma agrária e cabia ao INDA a atribuição de promover o desenvolvimento rural nas áreas de colonização, e nos setores da extensão rural e do cooperativismo (BRASIL, 1964).

expansão da rede comercial e dos postos de revenda para melhorar a produção e a produtividade na agricultura. Identifica-se na lei o desenho de um modelo agrícola articulado ao crédito, à expansão da fronteira agrícola, à indústria e à extensão rural, que incorpora as empresas privadas (BRASIL, 1964). Peixoto (2008) afirma que a capacidade de atuação do SIBER/ABCAR cresceu significativamente no período militar. A expressiva evolução do sistema, quanto a número de escritórios, municípios atendidos, pessoal contratado, agricultores assistidos, planos de crédito, pode ser verificada no Anexo A. Enquanto nos anos 1960 apenas 10% dos municípios brasileiros contavam com esse tipo de serviço, nos anos 1980 a ATER abrangia 77,7% dos municípios (RODRIGUES, 1997).

A análise dos instrumentos legais evidencia a centralização das decisões sobre a ATER no âmbito federal. O Decreto nº 58.382, de 1966, institucionaliza a ABCAR e as ACAR como executoras dos serviços de ATER, enquanto o MA através do INDA segue responsável pela coordenação das atividades de extensão (BRASIL, 1966). De acordo com Cabral (2005), a ABCAR era constituída por representantes de órgãos do governo, e por representantes de entidades como a CNA, Banco do Brasil e das ACAR dos estados federados. Os interesses das frações da classe dominante seguem representados nos aparelhos de Estado, e são mais ou menos atendidos a depender da conjuntura econômica.

Os serviços de ATER seguem nesse arranjo político-institucional, sem significativas modificações legais por todo o período do governo Costa e Silva (1967-1969). A oferta de crédito bancário ao setor privado e as boas condições climáticas favorecem a agricultura, que apresenta expansão na produção em 1968. A política agrícola segue em sintonia com a política econômica nacional na época do chamado milagre econômico brasileiro, 1968 a 1973 (CABRAL, 2005). No governo do general Médici (1969-1974), uma nova lei extingue o INDA, o IBRA e cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) como uma entidade autárquica vinculada ao MA (BRASIL, 1970). O INCRA assumiu as competências, atribuições e responsabilidades dos antigos órgãos de políticas agrárias, inclusive a coordenação dos serviços de extensão rural e a atribuição de realizar a reforma agrária.

O avanço da modernização brasileira exigiu do Estado maior articulação e instrumentos eficientes para atender à demanda do mercado. Revestiu-se de grande importância a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), ambas vinculadas ao MA. Enquanto esta

assumiu a tarefa de difundir a tecnologia, aquela passou a desempenhar papel relevante como agente fomentador de políticas tecnológicas direcionadas para a produção agrícola, sobretudo em grande escala. Ambas foram criadas como empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira (BRASIL, 1972; BRASIL, 1973; BRASIL, 1974; BRASIL, 1975). O Estado por meio dessas instituições assume funções tanto econômicas, quanto ideológicas para promover o desenvolvimento agrícola.

Conforme declara Cabral (2005) existia uma cooperação entre os serviços de extensão na época da ABCAR (privados) e os órgãos de pesquisas agrícolas realizadas pelo Departamento de Pesquisa Agropecuária (DNPEA) do MA. O relatório sobre a situação da pesquisa agrícola no Brasil, um dos documentos que fundamenta a necessidade de uma reforma nos institutos de pesquisa do MA, contou com a colaboração da ABCAR. Os interesses das frações da classe dominante instituídos nesses aparelhos de Estado seguem representados no interior do Estado⁷⁵. Duas avaliações realizadas pela ABCAR, em 1971, mostram que: a) a partir de 1962 houve crescimento significativo do sistema extensionista; b) a introdução e uso de tecnologias inicialmente foi expressiva, mas estagnou em decorrência de não existirem informações tecnológicas para novos sistemas produtivos; c) o nível de conhecimentos tecnológicos por parte dos extensionistas era insuficiente (OLIVEIRA, 2011, p. 70). A criação da EMBRAPA foi apoiada e defendida pela ABCAR. A composição da junta governativa evidencia a presença da ABCAR na empresa. Tanto o primeiro presidente da Embrapa como dois dos seus diretores possuíam relações com a ABCAR, e um dos diretores era vinculado ao MA (CABRAL, 2005). Mesmo em um governo autoritário existe conciliação de interesses nos aparelhos de Estado entre as frações da classe dominante. Afinal o Estado não tem poder em si, o poder também é relacional.

O uso da tecnologia no Brasil refletia uma pirâmide. Na base, muitos agricultores trabalham com baixos níveis tecnológicos e no topo um pequeno número de agricultores trabalham com tecnologias avançadas (CABRAL, 2005). De acordo com o autor a produtividade agrícola, em média, era inferior à produtividade média dos países centrais. Nessa conjuntura exige-se da pesquisa e da extensão um dinâmico modelo com inovação e difusão tecnológica. Convém mencionar que a estrutura fundiária e suas implicações socioeconômicas são excluídas desse debate.

⁷⁵ A convergência de interesses e vinculação entre os aparelhos privados (ABCAR) e públicos (MA) pode ser identificada no livro de memórias da EMBRAPA, escrito por José Irineu Cabral, o primeiro presidente da empresa.

Conforme Cabral (2005), para a EMBRAPA foi pensado um pacote tecnológico que envolvia três componentes: 1) um conjunto de insumos quantificados, tais como, equipamentos, fertilizantes, sementes, herbicidas, dentre outros; 2) um conjunto de conhecimentos sobre como combinar esses insumos e atingir os melhores resultados; e 3) um conjunto de conhecimentos a respeito de mercado, preços de insumos e serviços, tendências de cotações e quantidades físicas dos insumos recomendados (CABRAL, 2005, p. 117). O Estado cria os aparelhos necessários para a promoção do desenvolvimento agrícola, e o faz articulado ao ensino das ciências agrárias. As universidades assumem papel excepcional na reprodução ideológica do produtivismo por meio da formação dos pesquisadores e extensionistas⁷⁶. Segundo Cabral (2005) o setor privado foi incorporado através de parcerias com as empresas produtoras de insumos. A estratégia de articulação entre Estado, ciência e desenvolvimento agrícola pensada no Brasil Império finalmente é formalizada no interior do Estado.

A EMBRAPA é criada com a missão de viabilizar a modernização agrícola (BRASIL, 1972). Essa tarefa seria cumprida através da pesquisa tecnológica, sistema de crédito subsidiado e orientado, transferência de tecnologia e expansão das fronteiras agrícolas. O Estado justifica o apoio à agricultura pela necessidade da demanda crescente por alimentos e pela conjuntura internacional. O aumento da produtividade na agricultura beneficia a economia do país em uma conjuntura favorável aos preços agrícolas (crise do petróleo). Além disso, espera-se ainda que o crescimento das exportações em grãos favoreça a balança comercial, contribuindo assim para o equilíbrio do balanço de pagamentos (BERTRAND; LAURENT; LECLERCQ, 1987).

O Estado por meio das normas gerais criou todo o aparato institucional, legal e administrativo com objetivo de modernizar a agricultura brasileira em convergência com a dinâmica capitalista. A EMBRAPA passa a ser o aparelho de Estado responsável pela promoção e execução das atividades de pesquisas agrícolas. A articulação entre a pesquisa e a política de desenvolvimento acontece integrada aos estados federados, instituições privadas e universidades (BRASIL, 1973). Ainda em 1974 foram criados os primeiros centros nacionais de pesquisa⁷⁷ por produtos: Trigo (em Passo Fundo, RS), Arroz e Feijão (em Goiânia, GO),

⁷⁶ “o Modelo previa a cooperação entre as instituições, sendo que a Embrapa valia-se dos cursos de Pós-graduação para treinar seus pesquisadores, enquanto os departamentos das universidades realizavam projetos de pesquisa aprovados em acordos com a Embrapa”. (CABRAL, 2005, p. 93).

⁷⁷A EMBRAPA herdou do DNPEA uma estrutura composta de 92 bases físicas: 9 sedes dos institutos regionais, 70 estações experimentais, 11 imóveis e 2 centros nacionais (EMPRESA [...], 2018).

Gado de Corte (em Campo Grande, MS) e Seringueira (em Manaus, AM) (EMPRESA [...], 2018).

O investimento em recursos humanos acompanha o investimento em infraestrutura. A empresa também criou mecanismos para formação e treinamento do quadro de funcionários no exterior (CABRAL, 2005; OLINGER, 1996). Com a criação da EMBRAPA torna-se mais urgente ainda impulsionar a adoção da tecnologia e acelerar a modernização da agricultura. Aqui convém mencionar as relações ciência-saber e ideologia que legitimam o poder. O saber-poder refletido na imagem do trabalho intelectual está materializado nos aparelhos do Estado (ensino, pesquisa e extensão) e reforça a relação “ideologia-saber-ciência”. A separação capitalista entre trabalho intelectual e trabalho manual pertence à ciência e é aprofundada e reproduzida por ela (POULANTZAS, 2000, p. 53-55).

Quanto mais as práticas agrícolas são tecnificadas, maior é o hiato entre o conhecimento científico e o conhecimento tradicional, maior a separação entre o trabalho intelectual e o manual, e conseqüentemente aprofunda-se a exploração da classe dominada. Conforme Freire (1983) a relação de dominação, que passa pela relação saber-poder, é fundamentada na estrutura fundiária e constitui a concepção de mundo das camadas populares. O modelo de extensão pautado na relação saber-poder aprofunda a condição de “dominação” na relação do técnico com a família rural. A modernização da agricultura, assentada na relação poder-saber, promove a exclusão das diversas camadas populares, intensifica o êxodo rural, aprofunda a concentração fundiária, a desigualdade e a relação de dominação.

Nos anos 1970 o Brasil encontra-se inserido em um cenário de crescimento econômico com alta demanda, decorrente do crescimento da população e da abertura para o mercado externo. Esses fatores associados ao regime ditatorial permitem criar e reforçar, a partir de uma dinâmica autoritária e centralizada, os aparelhos de Estado necessários à promoção do desenvolvimento agrícola. Assim articula-se o crédito, a pesquisa e a extensão, investe-se nas ciências agrárias para promover o desenvolvimento agrícola. Nesse cenário caberia à EMBRAPA desenvolver o conhecimento científico; à EMBRATER, repassá-lo para os agricultores; e ao SNCR, garantir a adoção dos pacotes tecnológicos (EMPRESA [...], 2018).

A EMBRATER foi instituída pela Lei nº 6.126, em 1974, com a função de fazer a difusão do conhecimento (BRASIL, 1974). Para tanto deve colaborar com os órgãos do MA na formulação

da política, promover e estimular os programas de ATER, e colaborar com os estados federados na criação de mecanismos de ATER (BRASIL, 1974; BRASIL 1975). Em meados da década de 1970, os serviços de extensão passaram integralmente para a esfera pública sob a forma de empresas vinculadas ao MA e às secretarias da agricultura estaduais. No biênio 1974/1975, a ABCAR⁷⁸ transformou-se na EMBRATER, que passa a ser o órgão de coordenação nacional do serviço de extensão rural. A execução dos serviços nos estados subnacionais e municípios torna-se responsabilidade das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) – que assumem o lugar das ACAR, e das Associações de ATER, no âmbito dos territórios (PEIXOTO, 2008). Esse conjunto de aparelhos de Estado constituem o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER)⁷⁹, que substituiu o SIBER, conforme Quadro 7.

O SIBRATER, coordenado pela EMBRATER, assume o papel de difundir as tecnologias apropriadas à produção, sobretudo para a agricultura em grande escala, potencializando o modelo de difusão tecnológica (PEIXOTO, 2008). A EMBRATER e suas 25 associadas se apresentam em uma forma de sistema e se constituem em aparelhos de Estado que promovem a adoção de tecnologias, sobretudo aos grandes e médios agricultores.

Quadro 7 – Aparelhos do sistema ATER nacional: SIBER e SIBRATER

Período (1948-1974)	Aparelho	Período (1975-1989)	Aparelho
ACAR e ABCAR	Associações	EMATER e EMBRATER	Empresas
SIBER	Privado	SIBRATER	Público

Fonte: Elaboração própria (2018)

Com a estatização do serviço de ATER cria-se uma instituição pública que assume as atribuições da ACAR em cada estado federado⁸⁰. Nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná,

⁷⁸ A estrutura da ABCAR foi absorvida pela EMBRATER com função de coordenar o sistema de ATER, fomentar as ações por meio da capacitação de extensionistas e repassar recursos aos programas federais de apoio ao setor rural (PEIXOTO, 2008).

⁷⁹ O SIBRATER incorporou o termo “Assistência Técnica” e foi empregado pela primeira vez no Estatuto da EMBRATER.

⁸⁰ Cabe mencionar que o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuário (SNPA) também foi estruturado nos estados. “Minas Gerais com a criação da Epamig; Pernambuco com o IPA; Rio de Janeiro com a Pesagro; Goiás com a Emgopa; Santa Catarina com a Empasc; Mato Grosso com a Empaer; Maranhão com a Emapa; Paraíba com a Emepa; Rio Grande do Norte com a Eparn; Bahia com a Epaba; Espírito Santo com a Emcapa. São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, mediante acordos com a Embrapa, mantiveram suas organizações estaduais. Nos territórios de Rondônia, Roraima, Amapá, Alagoas, Sergipe e Piauí foram instaladas representações temporárias da Embrapa”. (CABRAL, 2005, p. 92).

Rio de Janeiro, Goiás, Minas Gerais e Bahia foram criadas as EMATER. Em Santa Catarina a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Divisão Tecnológica (EPAGRI). Em São Paulo a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral da Secretaria de Agricultura e Abastecimento de São Paulo (CATI). O Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Estado do Amazonas (IDAM) no Amazonas. A Empresa Matogrossense de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural S.A. (EMPAER) em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (PEIXOTO, 2008). A EMBRATER é responsável por estabelecer, orientar e conduzir as diretrizes das políticas de desenvolvimento agrícola para as EMATER nas unidades da federação, através de um sistema de gestão centralizado e verticalizado.

O Estado ao tempo que assume um papel ‘organizacional’ perante as classes dominantes, também assume um papel ‘regulador’ perante o conjunto da formação social. A EMBRATER, no discurso oficial, é criada para fazer a difusão da tecnologia, tendo em vista responder às questões básicas da economia, que se referem ao aumento da produção de alimentos e matérias-primas para o mercado interno e externo e à melhoria das condições de vida da população rural. O público foi tipificado em níveis de rendimentos: a) os agricultores de alto rendimento, com a função de produzir em larga escala para o mercado externo, objetivando o equilíbrio da balança comercial; b) os agricultores de médio rendimento, com a função de produzir para o mercado interno (alimentos e matérias-primas) e demandar produtos do setor industrial; c) os agricultores de baixo rendimento, que no coletivo também, assumem a função de produzir alimentos para o mercado interno, e demandar os produtos do setor industrial (OLIVEIRA, 2011).

No discurso oficial busca-se modernizar a agricultura com padronização de tecnologia, tendo em vista aumentar o rendimento físico em todos os níveis de produção. Todavia a pesquisa, os serviços de ATER e o crédito são seletivos, acabam favorecendo os agricultores capitalizados, que demandam o crédito subsidiado⁸¹ e orientação técnica para desenvolver a sua produção. Nesse cenário os pequenos agricultores foram excluídos, pois não possuíam as garantias exigidas pelo banco, habilidades para lidar com a burocracia, e tampouco prestígio político perante as instituições financeiras (OLINGER, 1984, p. 12 citado por OLIVEIRA, 2011, p. 74).

⁸¹ Além disso, é sabido pela literatura que boa parte do crédito subsidiado era aplicado com alta taxas de juros no mercado de capitais ou para comprar imóveis, pois não havia fiscalização rígida pelos bancos e tampouco os extensionistas eram capazes de induzir os mutuários a aplicar integralmente o crédito recebido (OLINGER, 1984, p. 12 citado por OLIVEIRA, 2011, p. 74).

Como demonstrou Poulantzas (2000) o Estado assume funções econômicas para atender os interesses gerais do capital e garantir a unidade da burguesia enquanto classe.

Guimarães (1977) e Graziano da Silva (1998) mostram que em decorrência da “modernização conservadora” houve um crescimento significativo na concentração da propriedade da terra, intenso êxodo rural, bem como um agravamento das condições socioeconômicas das camadas populares rurais. Sem alterar a distribuição de terras o desenvolvimento agrícola foi impulsionado pela política agrária de expansão da fronteira agrícola, por um volumoso investimento em pesquisas agrícolas, pelo serviço de ATER, e por um sistema de crédito altamente vantajoso para os agricultores. O desenvolvimento via progresso técnico sem alterar a estrutura agrária expressa a natureza classista do Estado, que assume a função de garantir a reprodução do capital mantendo a unidade política em detrimento das condições materiais objetivas das frações populares rurais. No desenvolvimento agrícola adotado os mercados de terra, capital e trabalho eram regulados pelo Estado, que ao assumir as funções econômicas concilia os interesses das frações das classes dominantes e cria obstáculos ao acesso das classes dominadas aos aparelhos de Estado.

Sabe-se da literatura que no período do regime militar a agricultura brasileira sofre uma intensa modificação na base técnica. De acordo com Bertrand, Laurent e Leclercq (1987), se em 1960 a soja era desconhecida por boa parte da população brasileira, em quinze anos torna-se a principal cultura de exportação. A expansão da soja evidencia a expansão da fronteira agrícola promovida pelo Estado. A área ocupada com a cultura passa de 200.000 ha, em 1960, para aproximadamente 8 milhões de ha, em 1981. A produção de grãos medida em toneladas passa de 200.000 para 15 milhões de toneladas, no mesmo período (BERTRAND; LAURENT; LECLERCQ, 1987). A expansão da área plantada, na região Sul e em outras regiões no Brasil, é um dos fatores que explicam esse crescimento. Todavia o investimento em pesquisa⁸² realizado pelo Estado não pode ser desconsiderado, como mostra Cabral (2005).

A busca por excedentes comerciais para quitar as importações, imprescindíveis à indústria, exigiu uma intensa modernização da agricultura. As diferentes frações de capitais que atuam

⁸² A soja se apresenta como uma possibilidade interessante para aos produtores de trigo e café. Foram realizados esforços conjuntos pelas universidades estadunidenses e o Instituto Brasileiro do Café, em torno da criação de um programa nacional de pesquisa para a soja financiado com capital estadunidense (BERTRAND; LAURENT; LECLERCQ, 1987, p. 93).

no interior do Estado foram mais ou menos beneficiados com a política agrícola, a depender do produto e das regiões. Bertrand, Laurent e Leclercq (1987) afirmam que o Estado adotou um sistema de crédito seletivo, com taxas de juros abaixo da inflação para apoiar prioritariamente as culturas de exportação que podiam ser transformadas pela indústria. Os subsídios para a produção da soja (que poderia ser transformada em óleo ou torta) eram superiores aos subsídios para a produção de arroz e feijão preto (alimentos básicos da população). As culturas que exigiam maior aplicação de insumos (máquinas, adubos, sementes selecionadas, produtos fitossanitários) implicam uma maior dinâmica na indústria, logo esse tipo de cultura recebe o apoio do Estado preferencialmente às culturas tradicionais (BERTRAND; LAURENT; LECLERCQ, 1987).

Infraestrutura de transporte, armazenamento, sistema de crédito são exemplos de apoio seletivo ofertado pelo Estado para produtos como trigo e soja. No caso da soja os grandes agricultores que passam para a agricultura mecanizada “recebiam favores especiais do crédito bancário”. (BERTRAND; LAURENT; LECLERCQ, 1987, p. 93). A infraestrutura industrial para a produção da soja foi financiada pelo Estado, que também ofereceu vantagens fiscais para atrair capitais do exterior. As multinacionais por sua vez, além das vantagens fiscais, foram atraídas pela possibilidade de alta rentabilidade financeira e oferta de mão de obra barata. De acordo com Bertrand, Laurent e Leclercq (1987), o setor da agroindústria é preponderantemente formado por empresas multinacionais, tanto no subsetor da mecanização (tratores, ceifeiras-debulhadoras) quanto no subsetor dos produtos fitossanitários e de produção de alimentos para os bovinos. As funções econômicas assumidas pelo Estado evidenciam as relações de classes que constituem o Estado e a conciliação dos interesses das frações dominantes, nem sempre conflitivas, sejam elas representadas pela burguesia interna ou compradora, conforme definição de Poulantzas (1976).

A autonomia relativa do Estado perante as frações da classe dominante possibilita a organização do bloco no poder sem comprometer a reprodução do capital. A integração entre indústria e agricultura, promovida pelo Estado, possibilita a formação dos Complexos Agroindustriais (CAI), constituído pelos setores a montante, agrícola e a jusante. Conforme Couto, Dufumier e Reis (2013) o conceito de CAI é complexo e sistêmico e equivale ao conceito de *agribusiness* ou agronegócio. Todavia é preciso considerar que as diversas agriculturas constituem o agronegócio, este não pode ser reduzido à agricultura patronal. Sendo o agronegócio complexo e sistêmico, constituído “numa unidade dialética de contrários e conflitos”, esse conceito

permite compreender as medidas econômicas adotadas pelo Estado a favor da reprodução do capital.

O apoio ao agronegócio significa o apoio às diferentes frações de capitais (internos e externos) que o integra. Conforme Graziano da Silva (1998) a base tecnológica da agricultura foi alterada, desenvolveu-se a indústria que fornece os meios de produção para a agricultura (a montante), ampliou-se e modernizou-se a indústria processadora de alimentos e matérias-primas (a jusante). Nesse processo o instrumento do crédito subsidiado e orientado à utilização de insumos químicos produziu significativos resultados (MARTINE, 1991). A pesquisa, os serviços de ATER e o crédito eram destinados, sobretudo, à produção para o mercado externo e à agroindustrialização e atendiam aos interesses de diferentes frações da classe dominante, nem sempre conflitantes.

Nos anos 1970 o complexo da soja coloca o Brasil em posição de destaque como exportador de grãos. Na década seguinte, a capacidade de trituração torna-se maior que a produção interna. Com essa política da soja o Brasil passa a abastecer o mercado interno com óleo de soja (90% do consumo) e a exportar 80% da torta de soja. Parte da produção da torta é direcionada para o abastecimento da criação avícola interna (BERTRAND; LAURENT; LECLERCQ, 1987). Na medida em que o Brasil tanto exporta quanto importa óleo e torta de soja, qualquer política econômica adotada pelo Estado pode desagradar uma das frações da classe dominante. Em torno da produção agrícola gravitam diversas frações de capitais, que convergem ou divergem a depender dos interesses associadas. O Estado organiza o bloco no poder tendo em vista as funções econômicas que precisa adotar para equacionar os interesses das frações de classes (burguesia interna e burguesia compradora) e garantir a acumulação do capital.

As duas crises do petróleo (1973 e 1979), o aumento das taxas de juros internacionais e a crise da dívida brasileira na década de 1980, exigem do Estado um novo planejamento (SANTANA, 2017). Conforme Cabral (2005) embora a função da agricultura fosse reconhecida tanto no abastecimento interno quanto para as exportações, existiam conflitos de interesses em torno das políticas agrícolas. Como o Estado possui autonomia relativa, ele pode adotar medidas que no curto prazo desagradem a alguma fração de classe, tendo em vista garantir o interesse geral do capital. O ônus da inflação não foi redistribuído entre todos os setores da economia, e uma das medidas adotadas foi a retirada progressiva do subsídio ao crédito agrícola (CABRAL, 2005).

Entre 1980 e 1983 o governo vai modificando ano a ano a política de crédito, com isso os custos financeiros da agricultura em geral vai aumentando. Desde a criação do SNCR, em 1964, a taxa de juros tornou-se positiva pela primeira vez em 1984. Na verdade, a política de subsídio ao crédito agrícola é substituída pela Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM). De acordo com Martine (1991), entre 1980 e 1985 os recursos financeiros creditícios foram reduzidos à metade (de 250 bilhões para 124 bilhões de cruzados), tornando o sistema de financiamento mais seletivo ainda. Todavia a PGPM e a incorporação de novas áreas para o plantio de soja favorecem o crescimento da produção agrícola (MARTINE, 1991). Os preços dos produtos agrícolas em ascensão no mercado internacional e as medidas internas adotadas favorecem as exportações agrícolas e agroindustriais (MARTINE, 1990).

A historiografia mostra que o uso articulado dos instrumentos crédito, pesquisa e extensão refletiram a incorporação maciça de tecnologias para o desenvolvimento agrícola. Conforme Romeiro (1991), a revolução verde, com sua produção especializada, foi amplamente difundida e tinha como norte a transferência da tecnologia. Nesse cenário a ATER cumpriu seu papel econômico e ideológico ao contribuir para a integração das diferentes frações de capital e reproduzir a ideologia dominante referenciada no difusionismo produtivista. O Estado conduz uma política pública que promove o fortalecimento de certas frações do capital e aprofunda a expropriação do trabalho. Nesse processo as relações de produção são afetadas duplamente, tanto pela modernização da agricultura através da produtividade do trabalho, quanto pela acentuada concentração da propriedade da terra que promove a migração. O êxodo rural de aproximadamente 30 milhões de pessoas entre os anos 1960-1980, citado por Martine (1991), evidencia a ação do capital no campo sobre as camadas populares.

O Estado assume a função econômica de promover a acumulação capitalista ao reduzir o custo de produção da agricultura (pelo crédito subsidiado e aumento da produtividade do trabalho) e da indústria (oferta de mão de obra barata). Garante a hegemonia do bloco no poder e media os conflitos entre as frações da classe dominante a fim de promover a produção e reprodução do capital. Conforme Poulantzas (2000) a ossatura material do Estado se fundamenta nas relações sociais de produção.

Todavia é preciso lembrar Poulantzas (1977a), as crises políticas e econômicas não necessariamente acontecem em paralelo, no entanto elas podem se aprofundar uma em função da outra. As crises, internacional e interna, abalaram os pilares do Estado brasileiro, centrados

em um modelo desenvolvimentista pautado nos empréstimos internacionais a juros reduzidos, porém a taxas flutuantes (SANTANA, 2017). A alta taxa de inflação e crescimento da dívida externa são dois problemas básicos que afetam as políticas macroeconômicas dos anos 1980 e refletem diretamente no subsídio estatal para o crédito agrícola subsidiado. Na medida em que a crise atinge esse pilar evidencia-se o arrefecimento do modelo difusionista da ATER.

4.2.3 A crítica à ATER produtivista e difusionista: 1985 a 1989

Na terceira fase, denominada por Rodrigues (1997) como humanismo crítico, propôs-se repensar a ATER a partir da crítica ao difusionismo produtivista adotado no país, em um cenário de crise econômica, com altas taxas de juros internacionais, alta e crescente dívida externa e crise na balança comercial. Conforme Martine (1991), nesse período, a política agrícola combina orientações para geração de divisas (através da exportação) com a produção para o mercado interno. Para tanto foram mantidos os incentivos à exportação e adotados preços elevados para garantia dos produtos da cesta básica, dentre outras medidas de apoio à agricultura. Ao tempo que não se nega a relevância da abertura política para o movimento do repensar a extensão, é preciso considerar também a conjuntura internacional.

O debate em torno de alternativas para responder à crise do extensionismo reflete o esgotamento do modelo difusionista promovido pelo Estado como um serviço público. No cenário internacional o avanço do neoliberalismo imprime o ritmo e a mudança das políticas públicas, inicialmente nos países centrais e posteriormente nos periféricos. Conforme Ros (2012), discutia-se a necessidade da permanência dos serviços de ATER público e gratuito a partir de uma concepção de política. Além disso as críticas relacionadas a questões ambientais e socioeconômicas, decorrentes do modelo de modernização agrícola adotado, fortalece o movimento da agricultura alternativa e o movimento de repensar a extensão rural. Para Couto (1999), os sistemas agrários especializados que se desenvolveram no padrão tecnológico enfrentam uma crise estrutural, e os resultados da aplicação do modelo produtivista podem ser então analisados através dos impactos ambientais e socioeconômicos. Nesse cenário a abertura política possibilita a discussão das questões socioambientais, com novas diretrizes e orientações para as instituições públicas de ATER (CAPORAL, 2018a).

No processo de redemocratização, durante o governo Sarney (1985-1989), as camadas populares rurais, organizadas em movimentos e organizações sociais rurais, intensificam a luta

no campo por terra e por melhores condições de vida. Como resposta cria-se, em 1985, o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e o Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (BRASIL, 1985). E em 1986, cria-se a Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público do Brasil (FASER). O PNRA previa aplicação do Estatuto da Terra para assentar 1,4 milhão de famílias. Todavia, apenas 6% da meta foi cumprida (MANÇANO, 2001), o que sugere a presença de frações de classes dominantes, conservadoras, nos aparelhos de Estado, em sua forma democrática.

Nessa conjuntura política, a EMBRATER, em uma manobra radical, passa a apoiar um projeto agrícola que incorpora o termo sustentabilidade⁸³ – nas dimensões econômicas, ambientais e sociais – e a estimular ações direcionadas para os pequenos agricultores e assentados rurais do PNRA (CAPORAL, 2014; OLINGER, 1996). A relativa mudança no discurso oficial e nas diretrizes e ações da EMBRATER desagradam as frações de classes mais conservadoras, inclusive muitos extensionistas. Além de inserir as camadas populares que ficaram à margem do processo de modernização agrícola, a empresa passa a estimular novas metodologias extensionistas referenciadas em Freire (1983). Convém lembrar que a proposta metodológica de Freire (1983) refuta a inculcação ideológica refletida na dominação pelo conhecimento, eleva o ser humano à condição de sujeito, em condições de conhecer, de refletir e apreender a partir da sua realidade. Portanto, contrária à lógica difusionista da ideologia dominante, que se apoia na relação saber-poder.

No esforço de qualificar os gestores e extensionistas para executar os serviços sob as novas orientações, a EMBRATER criou um programa de capacitação, estabeleceu políticas e diretrizes para a formação dos extensionistas (CAPORAL, 2014). Essa orientação para os serviços de ATER não alcançou resultados significativos. O novo discurso adotado na EMBRATER aprofundou a crise no sistema nacional de ATER e os conflitos de interesses entre frações de classes. A incompatibilidade entre a política de extensão proposta pela EMBRATER e as práticas extensionistas das empresas estaduais revelam que o difusionismo já havia cumprido o seu papel de inculcação ideológica produtivista. Segundo Caporal (2014), as

⁸³ Conforme Caporal (2009), o conceito de sustentabilidade absoluta é um equívoco, assim como agricultura sustentável e desenvolvimento sustentável. O conceito de sustentabilidade, criado em Estocolmo, em 1972, discutido e ampliado na Eco-92, pode ser compreendido de forma associada ao conceito de desenvolvimento sustentável. Busca um possível equilíbrio no uso dos recursos naturais e considera as dimensões econômicas e sociais. Ver: <https://www.ecycle.com.br/3093-sustentabilidade.html>.

empresas estatais⁸⁴ adotaram de forma seletiva as orientações federais que lhes interessavam, seguiam orientação da direção política do governo estadual e posição ideológica dos gestores. Acredita-se que o modelo produtivista e difusionista está cristalizado enquanto ideologia nos diversos aparelhos de Estado (universidades, institutos de pesquisa e extensão, dentre outros). A oposição dos extensionistas à política da EMBRATER é demonstrada nos trabalhos de Dias (2008) e Caporal (2014; 1991).

A crise interna na EMBRATER, que também é parte da crise maior, é o reflexo do embate de forças em torno do modelo de extensão. Fração da equipe com visão crítica sobre o difusionismo entra em conflito político-ideológico com a fração que defende o modelo produtivista dominante (CAPORAL, 2014). A tentativa de adotar uma nova metodologia que busca a construção de uma consciência crítica nos extensionistas e a inclusão efetiva das camadas populares rurais representa um enfrentamento ao modelo difusionista de ATER. O debate gira em torno do conteúdo, metodologia e público beneficiário, e resulta em seminários sobre o papel que os serviços de extensão podem desempenhar para as camadas populares

De acordo com Rodrigues (1997), nessa fase têm-se como público de prioridade os pequenos e médios agricultores, e a unidade de trabalho é a família rural. Desenvolvem-se atividades direcionadas à operacionalização de crédito orientado no intuito de apoiar os sistemas de produção para o mercado interno. Embora a tecnologia seja essencial, o seu papel está circunscrito aos padrões de equilíbrio ecológico, energético e social (RODRIGUES, 1997). O papel do extensionista como catalisador de processos sociais, tem como base a orientação pedagógica dialógica e problematizadora. Conforme Caporal (2014) essa nova fase da EMBRATER foi efêmera e conflituosa.

Os conflitos entre as classes dominante e dominada e entre as diferentes frações da classe dominante refletem-se nas normas gerais do Estado. O ordenamento agrário explicita as tensões sociais. Para Martine (1991, p. 19) “a burguesia urbana fechou com a burguesia agrária na Constituinte porque o direito de propriedade estava em jogo”. A Constituição Federal (CF) de 1988 garante a propriedade privada, todavia estabelece a união indissociável entre a propriedade da terra e a função social. Identifica-se no corpo da lei os interesses de classes, todavia não se podem negar os avanços favoráveis às classes dominadas. A CF também

⁸⁴ Cabe mencionar que algumas empresas estatais, como por exemplo a EMATER-RS, adotaram em alguma medida as orientações da EMBRATER, embasadas nas ideias de Paulo Freire (CAPORAL, 2014).

determina que a política agrícola deve ser planejada e executada na forma da lei, com a participação de agricultores e trabalhadores rurais, considerando a assistência técnica e extensão rural (BRASIL, 1988). A norma legal traz explicitamente que é dever da União garantir o serviço ATER para os pequenos agricultores e assentados da reforma agrária. Convém ter sempre em mente a natureza classista do Estado e que avanços e retrocessos a favor da classe dominada estão relacionados à conjuntura econômica e política, tanto interna quanto externa.

A reforma administrativa do governo Sarney⁸⁵ extingue alguns ministérios com atribuições na temática rural e propõe a extinção da EMBRATER. O movimento extensionista e agricultores pressionam, com uma marcha no Distrito Federal, e como resposta a esse movimento o Congresso sustou a extinção da EMBRATER (BRASIL, 1989). A ação do poder executivo expressa a desobrigação do Estado perante o serviço de ATER e a ação do Congresso expressa o poder relacional do Estado. É preciso considerar que o avanço do projeto neoliberal dos países centrais para os periféricos e as exigências impostas pelo capital impactam fortemente as medidas adotadas internamente.

As etapas do difusionismo definidas por Rogers (1983) são condizentes com a trajetória da extensão no Brasil, uma vez propaga a inovação não retrocede. O modelo difusionista cumpriu a função econômica ao apoiar a expansão e integração do capital e nesse processo reproduziu a ideologia dominante, assentada na relação saber-poder. Os aparelhos de Estado – impregnados da ideologia dominante – assumem um papel relevante na sociedade, com a função de “elaborar, apregoar, e reproduzir” a própria ideologia. Ideologia imprescindível, tanto para construir, quanto para reproduzir “a divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe”. (POULANTZAS, 2000, p. 27). No caso do Brasil, a estrutura agrária, que historicamente encobre as relações de dominação, facilita a reprodução rígida, vertical e unilateral do modelo difusionista.

O processo histórico da sociedade brasileira é singular, escravagista, rígido e vertical. Baseado na opressão, na invasão cultural, no domínio pela força física e econômica, se reflete nas relações de classes e sobretudo na estrutura agrária. Como afirma Freire (1983): “é nestas

⁸⁵ No âmbito da Reforma Administrativa de 1989, com a promulgação da Lei Ordinária nº 7.739, de 16 de março de 1989, o MIRAD e o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração e para Assuntos de Irrigação foram extintos. As matérias relacionadas com a reforma e o desenvolvimento agrário são transferidas para a área de competência do MA (BRASIL, 1989).

relações rígidas e verticais que se vem constituindo historicamente a consciência camponesa, como consciência oprimida”. (FREIRE, 1983, p. 32). As relações de saber-poder presentes no difusionismo reforçam a dominação e opressão das camadas populares rurais. Ou seja, produzem e reproduzem uma estrutura social fechada e opressora que exige do educador muito além do domínio da técnica, se o objetivo é a autonomia do agricultor enquanto sujeito no processo histórico. A partir de Freire (1983; 2018; 2018a) e Poulantzas (2000) é possível compreender como o difusionismo favorece a reprodução estrutural da ideologia dominante ao reforçar a dominação com o uso da técnica fundamentada pela ciência.

Se a técnica não existe sem o ser humano e o ser humano não existe sem a história, ou seja, fora da realidade que busca transformar, então é preciso compreender que não basta aplicar a técnica com vistas a transformar a realidade (FREIRE, 1983). A cada período histórico das civilizações agrícolas pode-se associar a criação e desenvolvimento de tecnologias, que respondem ou buscam responder ao fenômeno que se apresenta à época. O difusionismo que pretende transformar o atrasado em moderno atende às exigências impostas pelo produtivismo, que por sua vez é fundamentado nas relações de produção do tipo capitalista. O serviço de ATER assumiu o papel ideológico necessário para a reprodução da ideologia dominante, em uma estrutura social fechada e vertical do domínio do saber.

Como demonstra a literatura, a partir de meados da década de 1980, os serviços de extensão perdem relevância como função econômica promovida pelo Estado. O produtivismo, uma vez consolidado ideologicamente no conjunto da formação social, não exige mais do Estado o instrumento da difusão. O arrefecimento dos serviços de extensão decorrente da redução dos gastos públicos está, também, relacionado à reforma administrativa e ao projeto neoliberal em curso. Nessa conjuntura, as críticas às instituições públicas de ATER são direcionadas ao caráter público e à gratuidade dos serviços (ROS, 2012). Para atender aos interesses gerais do capital, o Estado segue um novo modelo de desenvolvimento econômico, que exige redefinição das suas funções. Internamente as mudanças na correlação de forças entre as frações de classes dominante alteram a hegemonia do bloco no poder.

4.2.4 Para além da crítica à ATER produtivista: a década do desmonte

Nesta seção discutem-se os serviços de extensão, considerando o neoliberalismo e seus reflexos na conjuntura econômica brasileira nos anos 1990. Esse período é compreendido na literatura

sobre o extensionismo como a década perdida, em decorrência do desmonte dos serviços de ATER ao nível federal, com extinção da EMBRATER. As reformas neoliberais do Estado implicam medidas que alteram a forma institucional e de financiamento, objetivos, público e metodologias de abordagens das políticas públicas. Conforme Caporal (1998) e Ros (2012) essas medidas adotadas nos países centrais foram incorporadas pelos países periféricos, seguindo as orientações das agências internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), Banco Mundial, dentre outras. O que foi dito para a constituição oficial do sistema extensionista pode ser aplicado também para a sua extinção: responde aos interesses e movimentos do capital.

A década de 1980 representa uma inflexão no processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. A crise da dívida externa provoca uma deterioração das contas públicas e fragiliza o modelo desenvolvimentista⁸⁶ em curso (1930-1985), atingindo diretamente o SNCR e conseqüentemente os serviços de ATER. Nesse cenário os organismos multilaterais pressionam o Brasil no sentido de impor reformas estruturais fiscais, monetárias e comerciais para garantir o pagamento dos serviços da dívida externa (SANTANA, 2017).

Segundo Boito (2018), nos anos 1990, a política econômica e social adotada no Estado reúne características que possibilitam falar de “um novo modelo de desenvolvimento capitalista”. O autor define o modelo neoliberal contrastando-o com elementos do modelo desenvolvimentista. A partir desses elementos contrastantes identifica a fração da burguesia que se torna hegemônica no período neoliberal. Nas suas palavras:

o ritmo do crescimento econômico cai, o papel do Estado como empresário e provedor de serviços declina, a prioridade ao crescimento e ao desenvolvimento industrial desaparece, a desnacionalização da economia nacional amplia-se, os direitos sociais e trabalhistas sofrem um processo de redução ainda maior do que aquele que sofreram durante a fase ditatorial-militar do modelo desenvolvimentista. (BOITO, 2018, p. 26-27).

As funções do Estado são modificadas para garantir a produção e reprodução do capital, todavia, a adoção do modelo neoliberal provoca modificações na composição da burguesia e do bloco no poder. A redução do papel do Estado como provedor de bens e serviços ao tempo que implica redução dos gastos públicos e libera orçamento para o capital, amplia a

⁸⁶ Fase nacional reformista (1930-1964), fase pró-monopolista (1964-1985) (BOITO, 2018, p. 26).

possibilidade de crescimento para o setor privado. Através da lei o Estado altera os instrumentos que norteiam as macropolíticas.

Como demonstrado por Boito (2018), na medida que o Estado se afasta das suas funções possibilita que o setor privado assuma essas funções, o que implica mudanças na composição das frações de classes e na correlação de forças. A “mercadorização” dos direitos e serviços públicos, com o recuo das funções anteriormente assumidas pelo Estado, favorece o crescimento dos negócios da “nova burguesia de serviços”. A desregulamentação no mercado de trabalho favorece diferentes frações da burguesia, seja pela via direta (terceirização) ou indiretamente através da redução dos custos de produção (fornecedores). Sob nova roupagem retorna-se aos tempos (antes de 1930) de ausência de direitos sociais e desregulamentação no mercado de trabalho, funções assumidas pelo Estado na sua forma neoliberal. Se esses elementos unificam politicamente a burguesia em torno do projeto neoliberal, pois favorecem todas as frações da classe dominante, outras medidas neoliberais dividem a burguesia de acordo com os seus interesses (BOITO, 2018).

A política de privatização não significa apenas redução dos gastos públicos, ao tempo que aparentemente reduz a função econômica do Estado, favorece frações do capital, associadas aos “interesses dos grandes grupos econômicos privados”, sejam eles de corte “nacional ou estrangeiro, industrial ou financeiro”. Todavia, na partilha das empresas estatais, sob a forma de leilões os médios capitais ou a “média burguesia” é excluída. As privatizações privilegiam os grandes capitais em detrimento dos médios capitais e dos interesses da camada burocrática que controlam as estatais (BOITO, 2018, p. 30-34). Ou seja, com a privatização a grande burguesia seja ela interna ou associada é favorecida.

A abertura comercial e a desregulamentação financeira são elementos que favorecem o grande capital financeiro (nacional e externo) em detrimento do capital industrial, e representam pontos de conflitos entre as frações das classes dominantes. Por ora o capital financeiro é favorecido em todas as medidas do Estado. Contudo, nas economias dependentes a desregulamentação financeira está associada à desnacionalização e à abertura comercial, elementos necessários à valorização do capital internacional (financeiro e industrial). Ocorre que abertura comercial e a desregulamentação financeira acabam privilegiando o capital financeiro em detrimento do capital industrial interno, que sofre perdas com as políticas monetária e comercial. Ao analisar as medidas econômicas adotada pelo Estado nos anos 1990, Boito (2018), conclui que “o grande

capital financeiro nacional e internacional é a fração burguesa hegemônica no modelo neoliberal”, vez que os elementos da política neoliberal atendem aos interesses dessa fração de classe (BOITO, 2018, p. 30-34).

Embora iniciado no Brasil ainda em meados dos anos 1980, o modelo neoliberal foi impulsionado no governo Collor⁸⁷ (1990-1992), com liberalização agressiva da economia. Todavia as contradições e conflitos de classes que constituem o Estado limitaram as possibilidades de unidade política e consenso tanto entre as frações de classes dominantes, quanto em relação às camadas populares – e o governo não conseguiu organizar o bloco no poder. Como demonstrado por Boito (2018) os anos 1990 foram marcados por privatizações, abertura comercial e financeira, reforma administrativa do Estado, contemplando aí a redução dos serviços públicos, extinção de empresas e órgãos.

Na recente democracia mudam-se os governos, não as ideias. Em 1990 extingue-se a EMBRATER e as ações de ATER ficam sob a responsabilidade da EMBRAPA e do Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária (MARA) (BRASIL, 1990). A análise dos dispositivos legais, que constituem o Apêndice J, mostra que a sequência de medidas adotadas entre 1990 e 2002, pelos governos (Collor e Sarney, FHC I e FHC II), em suma não produzem efeitos significativos⁸⁸ para os serviços de extensão.

Embora os serviços de ATER sejam mencionados na política agrícola, do ponto de vista concreto não existe coordenação dos serviços no âmbito federal, a consequência é que o sistema nacional se desorganiza, com forte impacto nas organizações estaduais de ATER. Nesse cenário a extensão fica sob responsabilidade financeira e orientação dos governos estaduais, que mantiveram os serviços orientados predominantemente para a modernização agrícola (CAPORAL, 2014). As EMATER assumem o comando das ações de ATER na maior parte dos

⁸⁷ Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo povo, renunciou à presidência da República em dezembro de 1992, em decorrência da instauração do processo de *impeachment* e cassação do mandato. O seu vice Itamar Franco assume o governo pelo período restante (1992-1994).

⁸⁸ As atribuições da EMBRATER foram transferidas para a EMBRAPA (BRASIL, 1990a). Posteriormente modifica-se a estrutura regimental do MARA, e reitera a ATER como sua competência, mas sem vincular a alguma qualquer secretaria ou departamento (PEIXOTO, 2008). Com a Lei Agrícola de 1991, os serviços de ATER recebem um tratamento mais específico, todavia a norma legal não atribui a ATER a nenhum ente federativo (BRASIL, 1991). Uma nova mudança transformou o MARA em Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA), que se torna responsável pela coordenação do SIBRATER, através do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) (BRASIL, 1992).

estados federados⁸⁹. No caso particular da Bahia, a EMATER-BA e a Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia (EPABA) foram extintas, cria-se a EBDA, que assume a responsabilidade conjunta pela pesquisa e extensão rural (BAHIA, 1991).

Convém lembrar que a suspensão do crédito subsidiado ao nível federal, principal instrumento de apoio à produção agrícola, aprofunda a crise nos serviços estaduais de ATER que paulatinamente passam a ser questionados pelo papel que desempenham. De acordo com Caporal (1998) e Ros (2012) a crise no extensionismo está relacionada à conjuntura internacional⁹⁰ que promoveu um conjunto de mudanças políticas e econômicas para redefinir a estratégia de desenvolvimento econômico. A redução do papel do Estado deve ser compreendida ao âmbito do projeto de desenvolvimento neoliberal.

Com a redemocratização o debate público no Brasil abrange questões relacionadas ao meio ambiente e sustentabilidade dos sistemas de produção, a participação dos sujeitos sociais no campo e a redefinição do conceito de desenvolvimento rural⁹¹. Essas questões basilares aos serviços de extensão são pensadas como contraponto ao projeto de modernização agrícola, todavia a proposta de superação da crise no extensionismo está subordinada ao modelo dominante. Conforme Caporal (1998) identificam-se seis medidas comuns adotadas por diversos países ao âmbito do projeto de desenvolvimento neoliberal: a) redução no volume de recursos para as instituições públicas; b) descentralização dos serviços públicos, seja pela transferência de responsabilidade para as outras esferas públicas ou pelo apoio direto as organizações sociais dos agricultores; c) introdução de mecanismo de cobrança pelos serviços aos agricultores; d) definição do público beneficiário por categoria que justifique a presença do Estado; e) reformulação dos objetivos das ações de ATER; f) participação social dos agricultores (CAPORAL, 1998, p. 260-305). Observa-se que dentre as medidas neoliberais apontadas, os parâmetros (a), (b) e (d) são identificados no Brasil, em diversas políticas públicas destinadas às camadas populares rurais (inclusive nos serviços de ATER). Os parâmetros (b),

⁸⁹ As instituições estaduais criaram, em 21 de março de 1990, a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER).

⁹⁰ A crise nos serviços de ATER nos anos 1990 é analisada por Caporal (1998) e Ros (2012).

⁹¹ Conforme analisa Jeziorny (2016) a literatura apresenta uma multiplicidade de definições de desenvolvimento sustentável. Tomando-se a ideia de desenvolvimento sustentável numa perspectiva histórica, importa destacar que tal conceito emerge, a partir do final do século XX, sem representar qualquer negação daquilo que é intrínseco à lógica da economia capitalista, a saber: o desenvolvimento das forças produtivas. Desde então essa noção, que busca meramente esboçar uma possível conciliação entre racionalidade econômica e preservação ecológica, entre apropriação privada e justiça social, tornou-se uma referência para as ações econômicas de empresas, nações e demais setores sociais envolvidos no processo produtivo capitalista.

(d), (e), (f) podem ser identificados nos princípios e diretrizes da PNATER, o que sugere que a política de ATER possui pontos de adesão ao modelo neoliberal.

Conforme Poulantzas (2000) as classes dominadas também estão inscritas na materialidade do Estado, mesmo enquanto classes dominadas, e é no campo político que podem fazer avançar, até certo ponto, suas conquistas. Os movimentos e organizações sociais rurais ganham visibilidade através da ocupação de terras, manifestações públicas, marchas, dentre outras formas de luta. De acordo com Mançano (2001) nos anos 1990 mais de 400 mil famílias participaram do processo de ocupação de terras. A luta por terra no Brasil simboliza enfrentamento (resistência) ao poder da classe dominante. Em reação a essas lutas, o direito à propriedade da terra é defendido até mesmo por quem não a possui, as notícias veiculadas nos meios de comunicação oficiais mostram as lutas por terra como ações de desordeiros.

Os movimentos sociais rurais reivindicam do Estado, além da terra, direitos e políticas públicas que atendam suas demandas, e opõem-se ao modelo de desenvolvimento agrícola dominante. Em paralelo às reivindicações populares, a ECO92, realizada no Rio de Janeiro, traz para a discussão do desenvolvimento capitalista a questão ambiental, que se torna pauta na agenda dos governos (PEIXOTO, 2008). A crítica aos danos ambientais decorrentes da modernização agrícola soma-se as reivindicações dos movimentos sociais por uma agricultura livre de agrotóxicos e à luta por terra.

Nessa conjuntura importa aprofundar o debate sobre a extensão rural, com outros significados e princípios, nova base conceitual, metodológica e científica. Todavia o debate sobre a execução das políticas públicas e programas governamentais segue o desígnio neoliberal através do Terceiro Setor⁹², conforme tendência internacional (ROS, 2012). Vale lembrar que o projeto neoliberal em curso determina a redução de gastos no orçamento público para investimentos internos, enquanto considerável parcela do PIB, é direcionada para pagar os serviços da dívida (SANTANA, 2017). É preciso considerar, também, que os serviços de ATER cresceram significativamente nas associações, cooperativas e empresas de insumos agrícolas. Portanto a agricultura comercial, em larga e média escala, acessa a informação e a tecnologia disponível de forma mais eficiente e já não precisa dos serviços públicos de ATER (CABRAL, 2005). O

⁹² O Terceiro setor se consolida como uma via entre a esfera pública e a privada no âmbito do projeto neoliberal. As organizações não governamentais e associações estão em crise devido à queda de recursos financeiros das agências internacionais, que mudaram suas prioridades para países com rendimentos *per capitos* abaixo do brasileiro (PEIXOTO, 2008).

modelo difusionista cumpriu a sua função de inculcação ideológica do produtivismo. Uma vez garantida a integração dos capitais no campo, o Estado, através da sua autonomia relativa, passa a responder à nova conjuntura política e econômica. De acordo com Boito (2018, p. 11), nos dois governos de FHC, o bloco no poder, que exerce a hegemonia, é constituído pelo “capital internacional e a fração da burguesia brasileira a ele integrada”.

O Estado, como arena de disputa entre as classes dominantes e dominadas, tem a função de mediar os conflitos e organizar o bloco no poder. Ainda na década de 1990, em um ambiente de luta e pressão social, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o movimento sindical de trabalhadores rurais – Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) – desenvolveram ações que exigiram do governo respostas para suas demandas e que legitimaram politicamente estudos acadêmicos. É nesse contexto que foi criado o conceito de Agricultura Familiar como categoria de análise, que passa a influenciar as políticas públicas destinadas às diversas camadas populares rurais, representadas pelos movimentos de luta por terra e pelas organizações sociais rurais. Conforme Couto (2013) o conceito⁹³ de Agricultura Familiar despreza as diferentes histórias agrárias e conseqüentemente as desigualdades entre as diferentes agriculturas familiares no país.

Convém lembrar que os anos 1990 foram marcados por muitos conflitos por terra, que resultaram em tragédias, dentre eles, podem-se citar o Pontal do Paranapanema-SP, Corumbiara-RO, e Eldorado dos Carajás-PA. Entre 1995 e 1999 ocorreram 3.372 conflitos, envolvendo 179 mortes (MANÇANO, 2001; COMISSÃO [...], 2004). O número de conflitos por terra e o número de mortos envolvidos nos conflitos e tragédias revelam e expõem as contradições de classes que permeiam o Estado na luta por terra. As desigualdades sociais decorrentes do processo de formação da sociedade brasileira, reforçadas e aprofundadas no processo de modernização agrícola, mostram a atualidade da questão agrária e a natureza classista do Estado.

Em 1995, acontece em Brasília o Seminário Nacional Agricultura Familiar e Extensão Rural, e se intensifica a pressão dos movimentos e organizações sociais rurais pela reforma agrária, crédito e pelo serviço de ATER, público, gratuito e de qualidade, dentre outras demandas das

⁹³ Institucionalizado, em 2006, no âmbito da Política Nacional da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006a)

camadas populares⁹⁴. As lutas populares, durante os dois governos de FHC (1995-2002), resultaram em mudanças institucionais, como a criação do PRONAF e do Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária⁹⁵ (BRASIL, 1996). A partir desses embriões as camadas populares rurais institucionalizam suas demandas no aparelho de Estado.

A questão que se coloca é se essas medidas representam uma conquista das camadas populares rurais, que aprofunda a tendência da queda do lucro, ou apenas representam um tipo de conquista que favorece a acumulação capitalista. A criação do programa de reforma agrária, Cédula da Terra, evidencia tanto a natureza das políticas e programas constituídos ao âmbito do neoliberalismo, quanto os diferentes interesses nas camadas populares. A denominada reforma agrária de mercado se mostrou conveniente para os proprietários de terra e para as famílias que não pertenciam aos movimentos de luta por terra. Com isso não se pretende minimizar ou invisibilizar a luta das camadas populares, apenas fazer a reflexão sobre a natureza das políticas públicas.

Em 1997, diferentes segmentos da sociedade representados por instituições como MAA, PNUD⁹⁶, ASBRAER, CONTAG, FASER organizam um seminário nacional⁹⁷ para discutir a base de uma proposta de política de extensão rural (PEIXOTO, 2008; ROS, 2012). Em conformidade com a proposta do seminário e com a agenda neoliberal, uma alternativa para a ATER foi desenvolvida pelo INCRA, que no mesmo ano lançou o Projeto Lumiar⁹⁸. Embora a luta das camadas populares persista e se intensifique por toda a década, o Estado responde com ações pontuais, tendo em vista mediar os conflitos. A criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) e do MDA⁹⁹, de certa forma representam uma conquista de espaço no interior do Estado pelas camadas populares rurais (BRASIL, 2000). No Apêndice J encontram-se listados os principais dispositivos legais promulgados nos governos FHC.

⁹⁴ Os movimentos de luta por terra e as organizações sociais rurais representam diversas camadas populares com demandas específicas.

⁹⁵ O Gabinete assume a competência sobre a reforma agrária, anteriormente atribuída ao MAARA. Em 1996 O MAARA passa a ser denominado Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA).

⁹⁶ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁹⁷ Deste evento surgiu a proposta de criar um modelo institucional de ATER pública, estatal e não estatal, descentralizado, pluralista, autônomo e gratuito (PEIXOTO, 2008).

⁹⁸ O Projeto Lumiar foi extinto no início de 2000 (PEIXOTO, 2008).

⁹⁹ O Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária foi transformado no MDA e o MAA foi transformado no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A organização administrativa do poder executivo com dois ministérios (MAPA e MDA) para tratar das questões relacionadas ao mundo rural resulta dos conflitos de classes que constituem o Estado, e revela que as camadas populares estão aí inscritas, mesmo que como foco de resistência e luta. Os ministérios e suas competências foram definidos no segundo governo FHC (1999-2002). A competência sobre a ATER e agricultura empresarial segue atribuída ao MAPA. A reforma agrária e a promoção do desenvolvimento rural são competências do MDA. A criação do MDA expressa uma conquista para os movimentos e organizações sociais rurais, pois esse espaço político torna-se o lugar a partir do qual as demandas são institucionalizadas. A autonomia relativa possibilita que o Estado ao institucionalizar as demandas das massas populares minimize os conflitos entre as classes dominantes e dominadas, e garanta a reprodução do capital.

De acordo com Ros (2012), a descentralização¹⁰⁰ dos serviços de extensão resulta de uma ação do Estado neoliberal, que ao modificar suas funções promove a extinção ou terceirização dos serviços públicos. As lutas travadas no interior do Estado pelas camadas populares que resultam na institucionalização do MDA e PRONAF, se expressam na aparência como conquista dessas frações, mas na essência representa a mediação dos conflitos, vez que em pouco ou nada se contrapõe ao capital. Nessa conjuntura cabe ao Estado, organizar o bloco no poder e mediar os conflitos para garantir a produção e reprodução do capital. Não obstante, em um cenário de debates, conselhos, fóruns, o processo de participação social ganha força e a sociedade civil de alguma forma passa a tomar parte na discussão das políticas públicas. Esse é o caso da PNATER, que será discutido nas próximas seções.

4.3 O ESTADO E A POLÍTICA DE ATER NO SÉCULO XXI

Nesta seção discute-se o processo de reestruturação dos serviços de ATER no âmbito da implantação da PNATER. A tentativa do governo federal de construir um conjunto de ações integradas para as camadas populares não implica benevolência ou instrumentalização do Estado, apenas expressa a presença dessas camadas nos aparelhos do Estado. Se o Estado é a condensação material das relações de forças entre as classes sociais, e é atravessado lado a lado

¹⁰⁰ Em 2002, uma pesquisa demandada pelo MDA identificou 27 organizações públicas de ATER, 1.226 prefeituras, 495 ONGs, 498 organizações ligadas aos movimentos sociais rurais, 867 cooperativas agropecuária, 397 instituições de ensino e pesquisa, 131 cooperativas de crédito, 78 agroindústrias, 80 órgãos públicos e 43 do Sistema S (PEIXOTO, 2008, p. 34).

pelas contradições de classes, então, o Estado também assume ações positivas diante dos conflitos de classes.

O Estado capitalista encarrega-se de atender às massas populares com diversas ações materiais, e, independentemente de ter sido impelido a isso, cria, transforma e realiza ações quando opera no terreno da disputa e consenso entre as classes dominantes e dominadas. Isso é o que se observa no caso concreto do Brasil no início do século XXI, em uma conjuntura política repleta de conflitos e contradições. O governo Lula, ao tempo em que segue o modelo econômico neoliberal em curso, em conjunto com os movimentos e organizações sociais rurais, desenha e implanta uma série de medidas específicas para as camadas populares. A criação do arcabouço institucional para a operacionalização de diferentes políticas e programas expressa ainda o fato de que o Estado não produz práticas materiais e discursos únicos (homogêneos), ao contrário, encarna distintos discursos e ações que variam de acordo com a classe ou fração a que se dirige. Os dispositivos legais – Medida Provisória (MP), Projeto de Lei (PL), Lei e Decreto – sistematizados (APÊNDICES L e M) evidenciam a expansão e restrição das conquistas populares no interior do Estado entre 2003 e 2018, conforme se modifica a correlação de forças no interior do Estado.

A construção da PNATER ocorre em um ambiente turbulento repleto de contradições e conflitos de classes, e resulta em ações materiais expressivas para as camadas populares. No entanto os avanços estruturais foram pouco significativos. Nos três governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT) as ações do Estado para promover melhores condições de vida à população rural apoiaram-se em políticas públicas ou programas específicos de inclusão econômica e social. O acirramento da crise econômica e política a partir de 2015 resulta no aprofundamento dos conflitos de classes e frações, em curso, e diariamente restringe direitos e conquistas populares. Conforme Poulantzas (2000), a depender da correlação de forças e da conjuntura, o Estado pode ampliar ou restringir as práticas materiais relacionadas à classe dominada.

4.3.1 O turbulento processo da PNATER: da elaboração à execução entre 2003 e 2018

No Brasil, ao longo do processo neoliberal, nos anos 1990 e nas duas primeiras décadas do século XXI, o capital financeiro – nacional e internacional – torna-se hegemônico. Todavia a

hegemonia “não se exerce sem resistência e nas mesmas condições” por todo esse período¹⁰¹ (BOITO, 2018, p. 36). Muitos autores, apoiados em diversas abordagens teóricas, tratam os governos do PT como neodesenvolvimentistas ou neoliberais, a exemplo de Boito (2018) e Martuscelli (2018), dentre outros. Para Boito (2018) o neodesenvolvimentismo é uma política circunscrita nos marcos do capitalismo na sua forma neoliberal. O autor, ao analisar a conjuntura brasileira, mostra que os instrumentos neoliberais adotados por FHC foram mantidos no governo Lula. Não obstante, demarca os governos FHC e Lula/Dilma.

A descontinuidade entre os governos FHC e Lula se expressa através das frações das classes dominantes que constituem o bloco no poder. Ao promover a ascensão das frações de classes vinculadas à indústria e aos grandes negócios agrícolas, sem modificar a posição “subalterna” do médio capital, o governo Lula manteve a hegemonia do capital financeiro do bloco no poder (BOITO, 2018). O fortalecimento político da burguesia interna¹⁰² sem contrapor a hegemonia política da burguesia compradora ao capital financeiro internacional garante ao governo Lula a unidade política. Como teoriza Poulantzas (2000) a autonomia relativa do Estado perante as frações das classes dominantes possibilita a organização do bloco no poder, sem provocar reviravoltas nos aparelhos do Estado.

Para Martuscelli (2018) o PT na busca pela vitória eleitoral abandonou paulatinamente os pilares de um programa democrático-popular¹⁰³ e aderiu a um programa neoliberal que representa os interesses da burguesia interna, subordinados “à ideia de integração ativa e soberana ao capitalismo mundial, sem questionamento do caráter dependente da economia brasileira”. Nesse processo os governos Lula e Dilma apenas implantaram um conjunto de reformas no capitalismo neoliberal com “pequenas concessões às classes populares”. (MARTUSCELLI, 2018, p. 1-2). As políticas públicas e programas destinados às camadas populares consideradas como concessões do Estado ou resultado das pressões sociais devem ser compreendidas no âmbito da relação de classes (relações sociais de produção). Conforme Poulantzas (2000), o Estado é a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, a classe dominada é parte do Estado, mesmo que como foco de resistência e luta, portanto os conflitos acontecem no interior do Estado. A conjuntura política e econômica

¹⁰¹ Uma análise sobre as distintas frações das classes dominantes e fração hegemônica do bloco no poder, para o período, pode ser vista em Boito (2018).

¹⁰² O conceito de burguesia interna, elaborado por Poulantzas, é aplicado por Boito (2018) e Martuscelli (2018) para analisar a representação de classe nos governos do PT.

¹⁰³ Embasado nas lutas “anti-imperialista, antimonopolista e antilatifundiária” Martuscelli (2018, p. 1).

(2003-2014) possibilitou às classes dominadas conquistas materiais relevantes, a exemplo do crescimento do salário mínimo, conquista trabalhista para as empregadas domésticas e implantação de um conjunto de programas de inclusão econômica e social.

Martuscelli (2018) sistematiza as funções econômicas que o Estado assume durante os governos do PT em três eixos, associando-os às frações dominantes. A autonomia relativa permite ao Estado conciliar os interesses das frações dominantes, nem sempre conflitantes, organizar o bloco no poder e garantir a unidade política. Para atender os interesses da burguesia compradora sobre as demais frações, o Estado garante “a rolagem e o pagamento dos juros da dívida” através de diversos mecanismos¹⁰⁴. Mas, ao fazê-lo, imprime limites à política econômica e social. Para atender os interesses da burguesia interna e fortalecê-la no bloco no poder o Estado promove um conjunto de medidas apoiadas com “crédito subsidiado e isenções fiscais” através de políticas e programas circunscritos ao modelo neoliberal. Além disso, o Estado manteve “intacta a estrutura tributária de natureza regressiva” que impacta sobre consumo e rendimento do trabalho, favorecendo os ganhos de capital e ampliando a desigualdade de classe. Assim o Estado, ao tempo que garante a acumulação capitalista e a unidade política das frações dominantes, atende e reforça os privilégios da camada superior da classe média, aliando-a ao bloco no poder (MARTUSCELLI, 2018, p. 5-6).

Considerando que o Estado do tipo capitalista é constituído por distintas frações de classes, dominantes e dominadas, e atravessado lado a lado por contradições e conflitos, Martuscelli (2018) apresenta um conjunto de medidas¹⁰⁵ materiais adotadas a favor das classes dominadas, que circunscritas ao modelo neoliberal são consideradas como ações progressistas. Para o autor essas medidas “tendem a se enquadrar muito mais na lógica de reformas deste modo de acumulação” já que não provocou “uma profunda mudança entre as classes dominantes e dominadas”. As políticas sociais foram implantadas conforme recomendações do Banco Mundial: priorizam-se as políticas focais em detrimento das políticas universais (MARTUSCELLI, 2018, p. 9).

¹⁰⁴ Tais como: preservação do tripé macroeconômico (juros altos, câmbio flutuante, superávit primário), Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Falências, Desvinculação de Receitas da União, insulamento burocrático das autoridades monetárias (MARTUSCELLI, 2017, p. 5-6).

¹⁰⁵ “Aumento progressivo do salário mínimo, ampliação do emprego formal, aumento do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, ampliação da oferta de crédito consignado para pessoas físicas, ampliação da oferta de crédito para agricultura familiar, ampliação do número de universidades e institutos federais, avanços em termos de acesso ao ensino superior e ao funcionalismo público por meio da política de cotas com critérios étnico-raciais, de renda e tempo de estudo em escola pública, conquistas em termos de direito trabalhista para alguns segmentos específicos da classe trabalhadora. (MARTUSCELLI, 2018, p. 7-8).

Com isso, entende-se que o Estado nos governos do PT não se propõe transformações radicais. Todavia até certo limite atende às demandas das classes populares. E é nesse recorte neoliberal que o Estado, por meio da autonomia relativa, institui diversas políticas públicas e programas rurais tendo em vista a inclusão econômica e social das diferentes camadas populares.

Entendendo o Estado não como um ente superior ou como instrumento de uma classe, mas como parte das complexas relações sociais do modo de produção capitalista, e, conseqüentemente, como expressão política da forma de organização desse modo de produção, cabe a esse ente criar um conjunto de aparelhos que determinam as condições de produção e reprodução social que se estabelecem na sociedade. De acordo com Cruz (2015) importa, também, compreender a relação entre a natureza do Estado de classes e a participação da sociedade civil. Para o autor essa relação é fundamental “para o processo de democratização das instituições e da ampliação da esfera participativa e das políticas públicas”. (CRUZ, 2015, p. 67).

Conforme explicitado por Poulantzas (2000; 1975), as regras da democracia e o parlamento são delimitados, inclusive, pelos interesses gerais do capital. Na medida em que os interesses do capital são afetados, modificam-se as regras e os princípios legais que lhes convêm. Note-se que a lei possui um papel central no que se refere ao exercício do poder e à criação do consentimento. Ao tempo em que oculta as relações de classes e seus antagonismos, a lei “transpõe essas realidades para a cena política”. (POULANTZAS, 2000, p. 81). O Estado capitalista revela-se nas políticas públicas, mas sob a égide do capital, que também se ajusta às novas formas políticas, às novas institucionalidades, bem como participa na gestão pública, a exemplo dos consórcios e das parcerias público-privadas. O horizonte da sociedade civil nas esferas de participação e disputa política, como conselhos, associações, conferências, planejamentos e orçamentos participativos, ações públicas, audiências públicas, está intrinsecamente relacionado à natureza de classe. Com isso não se quer minimizar a significância do processo, apenas situá-lo no campo da luta política e do conflito de interesses entre classes e frações de classes.

O debate sobre a participação da sociedade civil nas políticas públicas, em curso, ganha força e atuação efetiva, a partir de 2003, no primeiro governo Lula (2003-2006), com a política de

territórios¹⁰⁶ que se baseia na experiência de Territórios Rurais na Europa (CRUZ, 2015). As discussões em torno das demandas territoriais contribuíram para o aprendizado da construção coletiva (em processo), e para a construção de políticas com elementos endógenos. Todavia nesses espaços manifestam-se as contradições econômicas e os conflitos de classes. Conforme Cruz (2015) nesse modelo de gestão revelam-se elementos que contradizem os modelos de gestão convencionais, com políticas públicas desenhadas de cima para baixo, elaboradas nos altos comandos burocráticos e políticos para atender aos interesses dos donos dos poderes locais.

Considerar a participação da sociedade civil não significa atribuir dominância política a qualquer fração de classe ou desconsiderar a natureza de classe do Estado. Atribuir importância à organização dos conselhos nos territórios implica também reconhecer que esse arranjo político-administrativo tem falhas e limitações, e sobretudo expressa conflitos entre classes e frações de classe. O Estado relacional assume o papel de acomodar os conflitos e interesses através da implantação de políticas públicas demandadas nos territórios. Não obstante, nesse cenário de discussões, de debates em conselhos, fóruns, audiências públicas, o processo de construção no coletivo ganha força e em diversas temáticas a sociedade civil de alguma forma passa a tomar parte na elaboração das políticas públicas. Esse é o caso da PNATER e de outras políticas públicas construídas nos governos do PT.

Os serviços de ATER apoiavam-se convencionalmente em metodologias extensionistas, com orientação produtivista e difusionista, em consonância com o projeto de desenvolvimento agrícola. As críticas ao modelo hegemônico de ATER exigem a elaboração de novas metodologias embasadas em outro paradigma; exigem também uma reflexão crítica em relação às questões econômicas, ambientais e sociais rurais. A conjuntura política no início do século XXI, que favorece a pauta da discussão socioambiental, é também favorável à valorização do serviço de ATER com enfoque em práticas agrícolas de base agroecológica e metodologias participativas que promovam a construção do conhecimento. Convém mencionar que o processo de construção e institucionalização da PNATER acontece a partir de 2003, no entanto, as discussões sobre a temática já estavam presentes na sociedade, nos espaços coletivos e acadêmicos, desde meados dos anos 1980, como demonstrado em seções anteriores.

¹⁰⁶ Sobre a política territorial ver Cruz (2015).

No governo Lula essa demanda social passa a ter visibilidade. A necessidade de construção de uma política nacional de ATER é justificada a partir dos seguintes fatores: 1) “o imperativo socioambiental”; 2) “as novas exigências da sociedade”; e 3) “os papéis que deve assumir o Estado diante do desafio de apoiar estratégias de desenvolvimento sustentável”. (BRASIL, 2004, p. 3). Assim, o Estado através de instrumentos legais “abre caminho para participação e o controle social sobre as políticas públicas”. (BRASIL, 2004, p. 3). Como afirma Poulantzas (2000) é através da lei que o Estado controla o acesso aos seus aparelhos. Contudo não se pode esquecer que o Estado não tem poder político em si, o poder é relacional e fundamenta-se nas relações sociais de produção. E são essas relações que definem os contornos das macropolíticas e consequentemente impõem os limites às políticas públicas e sociais.

A partir de 2003, em uma turbulenta conjuntura com conflitos de interesses entre classes e frações de classes faz-se necessário criar um arcabouço institucional para tratar das temáticas referentes ao rural, vinculadas às frações de classes em que as relações sociais de produção não são necessariamente capitalistas. Nesse cenário a implantação da estrutura institucional e elaboração de instrumentos legais são condições básicas para possibilitar às camadas populares¹⁰⁷ o acesso às políticas públicas e programas.

Assim, nos governos do PT constrói-se um conjunto de medidas que possibilitam o acesso das camadas populares aos aparelhos de Estado, sobretudo, no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do MDA. Alguns programas como o Fome Zero, o Luz para Todos, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial Financeiro, e a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são articulados com outros ministérios, a exemplo do Ministério da Educação (MEC), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Integração (MI), Ministério do Meio Ambiente (MMA), dentre outros.

Convém mencionar que a PNATER é uma política transversal a outras políticas e programas. A luta pela sua construção não é isolada de outras lutas, envolve a luta pelo direito ao alimento, à terra, à água, à educação no campo e para o campo, ao crédito, a investimentos produtivos, infraestrutura, comercialização dentre outras questões que abrangem o mundo rural.

¹⁰⁷ “agricultores familiares, assentados por programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquículturas, povos da floresta, seringueiros, e outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA”. (BRASIL, 2004, p. 7).

Quadro 8 – Principais políticas e programas construídos nos governos do PT

Política ou Programa	Aparelho	Ano
Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais	MDA	2003
Programa Fome Zero	Gabinete	2003
Apoio ao Programa um Milhão de Cisternas Rurais	Soc. Civil	2003
Programa de Aquisição de Alimentos	MDA/MDS	2003
II Plano Nacional de Reforma Agrária	MDA	2003
Programa Luz para Todos	MME	2003
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Gabinete	2003
Programa Nacional de Crédito Fundiário	MDA	2003
Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	MDA	2004
Política Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural	MDA	2004
Programa Bolsa Família	MDS	2004
Bolsa Estiagem ou Auxílio Emergencial Financeiro	MI	2004
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar	MEC	2004
Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos	MEC	2004
Programa Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural	MDA	2005
Diretrizes para Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais	MDA	2006
Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais	MDA/MDS	2008
Programa Territórios da Cidadania	Gabinete	2008
Programa Nacional de Alimentação Escolar	MEC	2009
Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	MDA/MDS	2011
Programa de Apoio à Conservação Ambiental	MMA	2011
Plano Brasil sem Miséria ¹⁰⁸	MDS	2011
Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica	Câmara interministerial	2012

Fonte: Elaboração própria (2018); dados disponíveis em: www.planalto.gov.br

¹⁰⁸ O Plano conta com a participação de 22 ministérios, organizado em três eixos: a) garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; b) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; c) inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (BRASIL, 2015).

No Quadro 8 foram sistematizadas as principais políticas e programas de inclusão econômica e social, que de uma forma ou outra dialogam com a PNATER e contemplam as diferentes camadas populares rurais.

Essas medidas adotadas embora sejam relevantes e necessárias não são suficientes para garantir a efetividade e consolidação das políticas públicas. As contradições e conflitos de classes exigem das camadas populares que a luta seja constante. A natureza dessas políticas e programas, seus limites e fragilidades, que devem ser objeto de estudo e crítica, não invalidam os anos de lutas das camadas populares por melhores condições de vida.

A pluralidade do mundo rural exige atenção para as diversas trajetórias e modos de vida da sua população. Portanto, o processo de elaboração e implantação das políticas e programas de inclusão econômica e social exige do Estado uma nova institucionalidade, que permita a elaboração, participação e controle social sobre as políticas públicas ao âmbito dos conselhos¹⁰⁹ municipais, estaduais e federais. A expectativa dos movimentos e organizações sociais rurais é que o serviço de extensão rural, associado com outras políticas públicas para o campo, seja capaz de contribuir para o processo de transformação nas comunidades rurais.

Nesse cenário a PNATER apresenta-se como uma nova proposta de ATER em comparação aos serviços de ATER referenciados pelo difusionismo produtivista. A política prevê significativas mudanças em relação ao paradigma produtivista, à configuração institucional, aos beneficiários e à orientação metodológica da ação extensionista (BRASIL, 2004). A construção da PNATER pode ser considerada inovadora, por ter sido articulada conjuntamente por diferentes segmentos sociais, representantes do Estado e da sociedade civil, tais como: servidores dos governos federal e estaduais, lideranças das organizações não governamentais, representantes dos agricultores familiares e dos movimentos sociais rurais (BRASIL, 2004; CAPORAL 2014). Todavia é preciso considerar que o Estado não pode ser visto como um ente acima das classes, neutro, livre de conflitos e contradições, apartado da sociedade, ou tampouco a serviço de uma delas. A construção da PNATER se dá em um processo de conflitos de interesses no interior do Estado, que perpassa da fase de elaboração à execução da política.

¹⁰⁹ Em 2003 foi recriado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), e criado, através da MP 103, o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República, com competência para formular e coordenar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2003).

O processo de elaboração e implantação da PNATER foi realizado através de um grupo de trabalho, no âmbito do MDA, que conduziu a construção da política através de consultas públicas. Além disso, foram analisados um conjunto de documentos produzidos pelas universidades e propostas apresentadas pela CONTAG e FASER, elaboradas em 1995 (CAPORAL, 2014). No que se refere à elaboração da política o autor afirma que:

As consultas foram tanto individuais, com informantes-chaves de organizações não governamentais, de entidades públicas e de representação da agricultura familiar como, também, através da coleta de sugestões em seminários realizados em todas as regiões do País, processo que culminou em um seminário nacional, realizado em Brasília no mês de setembro de 2003, ocasião em que foi aprovado o documento final da PNATER. (CAPORAL, 2014, p. 22-23).

Os conflitos de interesses que se expressam no processo de elaboração da política sinalizam possíveis fatores que a limitarão. Conforme Caporal (2014), na ocasião do seminário nacional para discussão e aprovação do documento final da PNATER, dois pontos foram questionados pelas entidades públicas estaduais de ATER: a) a exclusividade dos serviços para a agricultura familiar; b) o paradigma de base agroecológica como fundamento teórico e metodológico para os serviços (CAPORAL, 2014).

Aqui convém mencionar que a agroecologia, compreendida como um campo de conhecimento científico, interdisciplinar e multidisciplinar, pode nortear a sociedade de forma processual a transitar do modelo de agricultura convencional para agriculturas mais sustentáveis (CAPORAL 2014). Para tanto exige-se da ATER uma nova abordagem conceitual e metodológica. Para Caporal e Costabeber (2007) extensão rural agroecológica pode ser definida como:

um processo de intervenção de caráter educativo e transformador, baseado em metodologias de investigação-ação participante, que permitam o desenvolvimento de uma prática social mediante a qual os sujeitos do processo buscam a construção e sistematização de conhecimentos que os levem a incidir conscientemente sobre a realidade, com o objeto de alcançar um modelo de desenvolvimento socialmente equitativo e ambientalmente sustentável, adotando os princípios teóricos da Agroecologia, como critério para o desenvolvimento e seleção das soluções mais adequadas e compatíveis com as condições específicas de cada agrossistema e do sistema cultural de pessoas implicadas em seu manejo. (CAPORAL; COSTABEBER, 2007, p. 64).

Assim a política de ATER que passa a ser construída em um processo coletivo, fundamentada em um paradigma de base agroecológica, com aporte teórico-conceitual e metodologias de

comunicação que buscam promover a construção do conhecimento para as diversas camadas populares, se contrapõe à concepção de ATER fundamentada no produtivismo difusionista.

Nesse primeiro embate a disputa de interesses no interior do Estado acontece em torno de pontos centrais da PNATER e expressam diferentes concepções de ATER, que podem ser associadas à visão de mundo dos extensionistas. Como descrito em seções anteriores, o modelo difusionista e produtivista foi direcionado, predominantemente, para o público de médios e grandes agricultores, em consonância com o modelo de desenvolvimento agrícola adotado. Grande parte dos extensionistas estão qualificados para trabalhar com esse público. Assim, a exclusividade dos serviços de ATER para as camadas populares rurais torna-se uma imposição para os extensionistas do serviço público. A adoção de práticas de base agroecologia exige uma nova base teórico-científica e novas metodologias de comunicação. Esse pressuposto da nova política, em consonância com o público beneficiário, vai de encontro aos arraigados hábitos e costumes dos extensionistas que adotam as práticas do difusionismo produtivista. Convém considerar, conforme Poulantzas (2000), a ideologia dominante presente nos aparelhos de Estado e a relação saber-poder estabelecida pela ciência como fatores essenciais para compreender a concepção hegemônica da ATER (difusionismo produtivista).

O mecanismo saber-poder, presente nas instituições das democracias representativas do Estado capitalista, reforça a relação “ideologia-saber-ciência” por meio da separação capitalista do trabalho intelectual e do trabalho manual (POULANTZAS, 2000, p. 55) e fundamenta a concepção e visão de mundo dos extensionistas. Portanto, o conjunto de “práticas materiais extensivas aos hábitos, aos costumes, ao modo de vida dos agentes”, integra-se às “práticas políticas e econômicas”, (POULANTZAS, 2000, p. 27), e se expressa nas relações de produção. O conteúdo ideológico do modelo difusionista produtivista tem como objetivo maior viabilizar a coesão social que permita a reprodução do sistema. Mesmo que a PNATER não se proponha como anticapitalista é constituída por princípios antagônicos aos objetivos do difusionismo produtivista arraigados na concepção e modo de vida dos extensionistas.

A PNATER resulta de um processo democrático, centrada em princípios norteadores, tendo em vista: a) assegurar com exclusividade os serviços de ATER, público, gratuito e de qualidades para as diferentes camadas populares rurais; b) promoção do desenvolvimento rural sustentável; c) adoção de uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, “estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos

princípios da Agroecologia”; d) gestão democrática das decisões, “contribuir para a construção da cidadania e facilitar o processo de controle social no planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, de maneira a permitir a análise e melhoria no andamento das ações”; e) promover o desenvolvimento de processos educativos e continuados, com enfoques humanista, dialético e construtivista (BRASIL, 2004, p. 7). Os elementos centrais da política são contrários aos elementos difusionistas, tanto no que se refere ao conteúdo quanto ao método.

A associação das ideias de Freire (1983) ao paradigma de base agroecológica reflete uma nova concepção de extensão, que se contrapõe ao modelo convencional e hegemônico dos serviços de ATER. Freire (1983) apresenta, sobretudo, uma concepção pedagógica para o extensionista, referenciada no diálogo, que precisa mediar e não sobrepor o seu conhecimento ao das famílias. Compreende-se que desde a sua origem a PNATER está fundamentada no conflito, portanto, a sua implantação e execução depende da correlação de forças no interior do Estado.

O Estado não é neutro, não tem poder em si, e, como demonstrado por Boito (2018) e Martuscelli (2018), nos governos Lula/Dilma são as frações da classe dominante (burguesia interna e burguesia compradora), integrantes do bloco no poder que pautam as macropolíticas. Portanto, é na condição de classe dominada, na correlação de forças, que os movimentos e organizações sociais rurais lutam por melhores condições de vida no campo e disputam espaço político no interior do Estado. Assim as camadas populares, por meio de um processo de resistência e luta, vão inscrevendo suas demandas nos aparelhos de Estado.

A institucionalização da PNATER, sob a coordenação do MDA, expressa uma conquista para as camadas populares. A Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, que dispõe sobre a organização do poder executivo apresenta como competência do MDA, a reforma agrária e a promoção do desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar (BRASIL, 2003). A MP, convertida na Lei nº 10.683/2003, estabelece como estrutura básica do MDA o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e três Secretarias (BRASIL, 2003; BRASIL, 2003a). As Secretarias que constituem o MDA são: Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) (BRASIL, 2003a). Dentro desse arcabouço institucional a SAF assumiu a responsabilidade pelo processo de construção da PNATER.

Os dispositivos legais, sistematizados no Apêndice L, refletem uma sequência de medidas que constituem a base para a institucionalização da política. O Decreto nº 4.723/2003 aprova a estrutura regimental do MDA e trata das competências da SAF, SRA e SDT, para o público da agricultura familiar e assentados da reforma agrária. O Decreto nº 4.739/2003 transfere do MAPA para o MDA a competência sobre os serviços de extensão¹¹⁰, bem como, trata da transferência dos acervos entre os ministérios (BRASIL, 2003b; BRASIL, 2003c). Essas mudanças institucionais, via normas jurídicas evidenciam a concentração e fortalecimento das ações de ATER no MDA¹¹¹ para as diversas camadas populares.

O processo de luta das camadas populares segue seu curso, e no final de 2003 inclui-se, por meio do Decreto nº 4.884/2003, a competência e o procedimento regulamentar¹¹² para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos (BRASIL, 2003e). De acordo com o Decreto nº 4.887/2003, consideram-se como remanescentes das comunidades dos quilombos “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. (BRASIL, 2003f). Com isso, amplia-se o campo de atuação do MDA que passa a ter competência perante o público da reforma agrária, agricultura familiar e comunidades quilombolas. Conforme síntese no Apêndice L, Notas 1 e 2, é inegável o avanço na construção do arcabouço institucional que contempla as diversas camadas populares. Todavia essas conquistas populares estão circunscritas ao modelo econômico neoliberal que restringe as ações do Estado e limita o alcance das políticas e programas sociais.

As frações das camadas populares não são homogêneas, portanto, as diferentes demandas devem ser consideradas no processo de elaboração das políticas públicas e programas. Os assentados pelos Projetos de Assentamentos (PA) da reforma agrária demandam do Estado políticas e programas que contemplem suas especificidades. Para atender a essa fração popular o INCRA cria um programa chamado Serviço de Assessoria Técnica, Econômica e Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES). Observa-se que a nomenclatura ATES é apropriada à proposição metodológica de inclusão e participação do sujeito social sugerida na PNATER

¹¹⁰ A competência para a ATER nos governos de FHC cabia ao MAPA.

¹¹¹ O Decreto nº 4.854/2003 transforma o CNDRS em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) para referenciar a agricultura familiar (BRASIL, 2003d).

¹¹² Decreto nº 4.887/2003 (BRASIL, 2003f) regulamenta o procedimento referente ao art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988).

(BRASIL, 2004). Portanto, considerando a crítica de Freire (1983) ao termo extensão, entende-se que essa denominação é mais abrangente e adequada que o termo ATER.

Em decorrência do processo de luta por terra, os PA possuem dinâmicas distintas daquelas das comunidades rurais tradicionais. Disso resulta que as demandas iniciais básicas são específicas para esse público, tais como: instalações de infraestrutura básica para garantir alguma condição de vida, construção de espaços coletivos para a socialização e desenvolvimento de atividades em grupos, manejo do solo e água para a produção de alimentos, dentre outras. Enquanto as comunidades rurais consolidadas já possuem sua dinâmica de vida, as famílias assentadas em PA de reforma agrária vão construir sua trajetória a partir da estrutura disponível. Dessa forma, o Estado assume ou não uma função extremamente relevante perante essa fração social específica, que demanda serviços públicos apropriados às suas necessidades.

Nesse cenário os movimentos sociais rurais que lutam por terra exigem também do Estado uma política pública, que além de considerar as condições de produção, incorpore as questões relacionadas à educação no campo, ao social e ao meio ambiente. Para atender essa demanda é criado o serviço de ATER¹¹³ em consonância com os princípios da PNATER. Após a luta pela terra, segue a luta pela educação, crédito, infraestrutura, ou seja, luta-se pela permanência na terra e condições materiais em bases economicamente sólidas e socialmente justas. Convém mencionar que as medidas adotadas a favor dessa camada social não representaram ações efetivamente transformadora como, por exemplo, uma ampla reforma agrária.

A acomodação das diversas políticas e programas em favor das diversas camadas populares no MDA garante-lhe a alcunha de ministério dos pobres, em contraposição ao MAPA que representa historicamente as frações da classe dominante. A existência dos dois ministérios (MAPA e MDA), ao tempo que expressa o conflito de interesses e conciliação de classes no interior do Estado, também expressa que em alguma medida a classe dominada se faz representar através de um aparelho de Estado. Embora a institucionalização possa ser considerada uma conquista pelas camadas populares, a disputa de interesses e os conflitos de classe seguem presentes na luta pelo orçamento público.

¹¹³ O serviço de ATER foi criado para assessorar os PA por meio de editais de chamada pública.

Uma vez institucionalizada a política, passa a ser função do Estado estruturar o MDA para a coordenação dos serviços de ATER. O Decreto nº 5.033/2004 institui o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), vinculado à SAF, com atribuições de coordenar e implementar a PNATER; supervisionar, elaborar e promover ações de execução e avaliação dos programas de ATER; e coordenar o serviço de ATER (BRASIL, 2004a). Sendo a PNATER uma política transversal a outras políticas, cabe à SAF a articulação das ações de forma descentralizada e integradas com os entes federados (estados e municípios) e a sociedade civil. O que se destaca nesse arcabouço institucional é a participação dos sujeitos sociais na elaboração das políticas públicas.

O desenho institucional, embora possa e deva ser criticado, possibilita à população rural mais fragilizada o acesso às diversas políticas públicas e programas¹¹⁴. Nesse cenário a construção da PNATER e de outras tantas políticas voltadas à população rural mostram a conquista das camadas populares nos espaços públicos. Entende-se que a mudança no aparato institucional e legal, embora não seja uma condição suficiente, é uma condição necessária para a inclusão da população rural nas políticas públicas. Convém lembrar que o poder é relacional, e se altera a partir da correlação de forças políticas e econômicas. Portanto, a luta das camadas populares não deve ser restrita à inserção das suas demandas nos aparelhos de Estado.

A PNATER torna-se a referência para os estados da federação elaborarem seus respectivos programas estaduais de ATER. Contudo os princípios e diretrizes estabelecidos na política se contrapõem às características dos serviços de ATER convencional (difusionismo produtivista). Aqui se expressa um dos fatores que limitam a implantação da política nas esferas públicas estaduais: a consolidação do modelo produtivista como hegemônico. A mudança na orientação do serviço exige também mudanças em certos aparelhos de Estado, tais como universidades e institutos, bancos de fomento, institutos de pesquisa e extensão. Se a luta pela PNATER não contemplar mudanças nesses aparelhos ideológicos, o alcance da política pode ser limitado pela função ideológica dos aparelhos de Estado, que fundamenta a concepção de mundo dos extensionistas.

¹¹⁴ Em maio de 2004 o MDA define as diretrizes para a elaboração do Programa Nacional para Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER). No entanto, a transformação da política na Lei de ATER só acontece em 2010 (BRASIL, 2004; BRASIL, 2010).

A visão de mundo do extensionista e a função dos aparelhos ideológicos do Estado são indissociáveis, portanto, a PNATER indo de encontro à ideologia dominante sofre restrições tanto no processo de elaboração quanto na execução. Os conflitos ideológicos atravessam todo o processo de elaboração e se expressam também na execução da política. A PNATER, enquanto política pública construída por um coletivo social, tem como maior tarefa atravessar a barreira ideológica consolidada nos serviços de extensão pelo difusionismo produtivista.

Considerando a diversidade e a complexidade do mundo rural, a política exige uma visão de mundo sistêmica. Essa visão dificilmente se opera pelos profissionais que há anos vêm seguindo a doutrina positivista e cartesiana. Para a implantação e execução da PNATER faz-se necessário modificar a concepção de extensão rural, passando de uma perspectiva linear e cartesiana para uma multidirecional e sistêmica que se adapte a cada realidade das diversas camadas populares (CAPORAL; RAMOS, 2006). Os princípios, diretrizes e objetivos estabelecidos para nortear a execução das ações de ATER exigem dos extensionistas outra concepção metodológica e científica, distanciada da relação saber-poder, que se fundamenta na relação ideologia-sabedoria. A construção do conhecimento ora proposto depende em grande parte da concepção de mundo dos extensionistas, que quase sempre adotam o paradigma produtivista e se apoiam em metodologias hierárquicas e verticalizadas. Portanto evidencia-se um conflito de natureza ideológica fundamentado na relação saber-poder legitimado pela ciência.

Um dos princípios estabelecidos na política é a exclusividade dos serviços de ATER para as camadas populares rurais, definidas como público beneficiário dos programas do MDA (BRASIL, 2004). Assim, a PNATER, ao tempo que evidencia a natureza inclusiva também mostra o seu caráter focal. Enquanto o difusionismo produtivista foi um mecanismo de promoção do desenvolvimento agrícola para integrar as diferentes frações do capital, a atual política de ATER está desenhada conforme orientações das agências internacionais para um público específico. Além disso, as diferentes camadas populares, com modos de vida diferentes, inscrevem suas demandas no interior do Estado, sobretudo através do MDA e do MDS, e ao fim e ao cabo acabam recebendo tratamento diferenciado da parte do governo. Os conflitos por terra nos governos do PT evidenciam a não execução da reforma agrária, nem na lei e nem no embate violento. Mas, durante a administração desses governos o volume de recursos para ATER cresce significativamente nos PA da reforma agrária, conforme autonomia relativa do Estado. Ou seja, o conflito de classes, nesses governos, é mediado por meio de ações materiais positivas que não provoquem mudanças na estrutura agrária e nas relações sociais de produção.

Considerando as medidas adotadas (já referidas) para o serviço de ATER, em consonância com a agenda neoliberal, conforme explicitado por Ros (2012) e Caporal (1991), a exclusividade do público pode ser justificada pelo foco na redução da pobreza rural. A relevância em termos de produção e de ocupação da mão de obra, referenciada pelo Censo Agropecuário de 1996, também justifica economicamente a inclusão do referido público na política. O estudo da FAO/INCRA também revela que apesar da expressiva contribuição para a produção de alimentos, apenas 16,7% dos agricultores familiares têm acesso aos serviços de ATER (GUANZIROLI; CARDIM, 2000). Diante dessa conjuntura, priorizar o referido público para os serviços de ATER pode ser compreendido como uma medida que favorece a produção para o mercado interno e conseqüentemente a acumulação do capital.

Outro princípio da PNATER que se contrapõe ao modelo hegemônico refere-se à “abordagem multidisciplinar e interdisciplinar” com enfoque em metodologias participativas. Uma vez definido o público a política se propõe a promover o uso de metodologias participativas para a construção do conhecimento, tendo em vista a autonomia das famílias. Para se demarcar o difusionismo, “o papel das instituições, bem como dos agentes de ATER, do ensino e da pesquisa, deverá ser exercido mediante uma relação dialética e dialógica com os agricultores e demais públicos da extensão, que parta da problematização sobre os fatos concretos da realidade”. (BRASIL, 2004). Convém lembrar que essa discussão vem acontecendo desde as críticas de Paulo Freire à extensão rural: a comunicação vertical deve ser modificada para um processo de diálogo, numa perspectiva de educação libertadora (FREIRE 1983). Nessa concepção metodológica o público beneficiário deve fazer parte do processo como sujeito social, com valorização da sua cultura e conhecimento. Tendo em vista a busca do conhecimento, a PNATER contrapõe-se às funções ideológicas e econômicas assumidas pelo difusionismo produtivista, que se expressam na relação saber-poder nas comunidades rurais.

O paradigma de base agroecológica, explicitado como um dos pontos de conflitos desde a elaboração da política, evidencia a relevância de uma nova concepção teórico-metodológica para os profissionais que trabalham em comunidades rurais. O conceito de agroecologia é adequado à uma concepção metodológica que contribua para o processo de construção do conhecimento de forma dialógica e libertadora, com a valorização dos saberes tradicionais. A produção de alimentos saudáveis está associada ao “manejo sustentável dos agroecossistemas” e à diversificação da produção, tendo em vista a segurança alimentar e nutricional das famílias

(BRASIL, 2004, p. 9). Os três pilares centrais da PNATER, público, método e conteúdo, exigem dos extensionistas uma formação ampla e a ressignificação do conceito de extensão, ou seja, a desconstrução do paradigma difusionista, fundamentado na relação saber-poder. A partir desses critérios orientadores pode-se construir um serviço de extensão rural público, todavia se faz necessário que os aparelhos de Estado – que reproduzem a relação de poder capitalista – tais como banco públicos, ensino, pesquisa e extensão, sejam transformados. Não se pode desconsiderar o papel de inculcação ideológica presente nos referidos aparelhos de Estado.

A PNATER apresenta-se como uma política que deve referenciar os serviços de ATER a partir de uma pluralidade de formas institucionais, integradas ao sistema nacional descentralizado. Essa questão emblemática pode ser analisada sob diferentes pressupostos que se complementam: 1) partindo da conjuntura neoliberal pode-se associar a pluralidade institucional a um menor volume de recursos financeiros comparados à criação de uma empresa pública; 2) uma vez que as empresas públicas estaduais de ATER executam as ações predominantemente referenciadas no difusionismo produtivista, a descentralização possibilita que outras instituições possam participar do processo. A flexibilidade para os movimentos e organizações sociais rurais participarem do processo implica maior capacidade de executar o serviço conforme princípios da PNATER.

A pluralidade institucional por um lado amplia a possibilidade de aumentar a oferta do serviço conforme princípios e diretrizes da PNATER, por outro, torna evidente a fragilidade da política no que se refere à própria oferta. O serviço pode ser ofertado ou não, a depender da conjuntura política econômica e correlação de forças no interior do Estado; e os recursos podem ser facilmente ampliados ou restringidos. A conjuntura econômica brasileira a partir de 2016 e o ajuste fiscal servem como exemplos para ilustrar o cenário da PNATER.

Outras fragilidades associadas a descentralização referem-se à continuidade e universalização dos serviços. Convênios e contratos exigem definição de tempo, espaço e público beneficiário para a prestação do serviço, ou seja, a abrangência da política é relativizada pelo instrumento legal, seja na forma convênio ou contratos, que a limita. O discurso a favor da oferta descentralizada importa tanto para o Estado (menos oneroso) quanto para os movimentos e organizações sociais rurais (pela possibilidade de exercer a função de aparelho de Estado). A proposta de execução da política defendida pelos representantes das camadas populares é em si convergente com uma política pública circunscrita ao modelo econômico neoliberal. Todavia a

possibilidade dos movimentos e organizações sociais executarem os serviços de ATER sugere que os princípios e diretrizes da PNATER podem ser trabalhados no cotidiano das famílias beneficiadas.

De acordo com a PNATER, a nova ATER deverá organizar-se na forma de um sistema nacional, constituído por instituições estatais e não estatais¹¹⁵, que devem se credenciar junto aos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS). No que se refere ao financiamento das ações, a União deve prover parte dos recursos financeiros para as atividades de ATER, e parte dos recursos devem ser aportados pelos estados e municípios (BRASIL, 2004). Os três entes federados em uma ação articulada devem se responsabilizar pelos serviços.

A política nacional de 2004 que orienta as ações do PRONATER é apresentada ao Congresso Nacional através do PL nº 5.665/2009 (BRASIL, 2009). Conforme Caporal (2014) a natureza da política já não é a mesma. O repasse de recursos na modalidade convênio para as instituições públicas e privadas de ATER revelou-se inadequado. Diante das exigências legais para execução e prestação de contas, e dos atrasos por parte do Estado para liberar os recursos, emerge um debate (2008-2009) para reformular o processo de repasse. No entanto essa proposta não foi discutida com ampla participação social, “o debate ficou restrito a um pequeno grupo de funcionários e às consultas pontuais a alguns poucos representantes de entidades de ATER”. (CAPORAL, 2014, p. 38).

A proposta de flexibilização da lei¹¹⁶ para a dispensa de licitação que possibilita a contratação de instituições (públicas e privadas) para a execução dos serviços modifica também a natureza da política. A discussão do PL no congresso expõe mais uma vez os conflitos de interesses em torno da política, como já discutidos anteriormente. De acordo com Caporal (2014) a

¹¹⁵ Podem constituir o sistema: “as instituições públicas estatais de ATER (municipais, estaduais e federais); as empresas de ATER vinculadas ou conveniadas com o setor público; os serviços de Extensão Pesqueira; as organizações dos agricultores familiares que atuam em ATER; as organizações não-governamentais que atuam em ATER; as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de ATER; estabelecimentos de ensino que executam atividades de ATER na sua área geoeducacional; as CFR (Casas Familiares Rurais), EFA (Escolas Família Agrícola) e outras entidades que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executam atividades de ATER; redes e consórcios que tenham atividades de ATER; outras, que atuem dentro dos princípios e diretrizes desta Política”. (BRASIL, 2004, p.12).

¹¹⁶ Pela Lei nº 8.666/93, no serviço público a regra geral é fazer a licitação nas diversas modalidades para aporte dos recursos via contratos de repasse e convênio, e especificamente contempla a modalidade dispensa de licitação, que pode ser efetivada em algumas situações. O PL prevê a dispensa de licitação, para contratar empresas públicas e privadas, ONG, sindicatos, instituições ligadas a sindicatos, e movimentos sociais para prestação de serviços de ATER à população rural (BRASIL, 2009).

possibilidade de transferências de recursos¹¹⁷ para as instituições públicas e privadas “foi um dos atrativos” para a adesão à proposta do MDA. O PL possibilita a contratação dos serviços por meio de chamada pública, com isso flexibiliza o acesso aos recursos públicos, inclusive para empresas privadas sem vínculos com as camadas populares. Após passar por emendas no Congresso, a PNATER é instituída pela Lei nº 12.188/2010, e os serviços de ATER são compreendidos como:

serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. (BRASIL, 2010).

Na Lei de ATER o conceito de extensão rural definido como um serviço de educação não formal e de caráter continuado, implica supostamente o comprometimento do Estado perante a população rural (BRASIL, 2010). O caráter continuado no mínimo exige a definição de um espaço e tempo necessários ao processo educacional, portanto contraditório. A natureza da política é contraditória, os limites no orçamento e a forma instituída de contratação dos serviços através de editais de chamadas públicas mostram fragilidades estruturais para a operacionalização dos serviços.

Além disso, a Lei de ATER, embora considere o rural mais amplo que o agrícola, restringe a proposta de base agroecológica transversal ao documento de 2004 para o enfoque predominantemente agroecológico, explícito em um único inciso na norma legal (BRASIL, 2010). Embora a PNATER de 2004 não apresente o conceito de agroecologia (multidimensional), a política institucionalizada em 2010 é mais restrita do que o documento oficial de 2004 no que se refere à proposta agroecológica. De acordo com Caporal (2014), a referência à agroecologia havia sido excluída do PL, mas foi reintroduzida durante a audiência pública, por demanda das instituições não governamentais. Ou seja, a participação social na elaboração das políticas implica representação das demandas populares nos aparelhos de Estado.

Conforme norma legal, os princípios da PNATER são: o desenvolvimento rural sustentável; gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços ATER; adoção de metodologia

¹¹⁷ O DATER considerava 8,5 salários mínimos para técnicos de nível superior e 60% para técnicos de nível médio. As instituições públicas que já possuem equipe técnica poderiam reforçar o caixa com essa margem e as instituições privadas poderiam pagar salários inferiores e obter alguma margem para o caixa (CAPORAL, 2014).

participativa, com enfoque multidisciplinar e interdisciplinar buscando a construção da cidadania; equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional das famílias (BRASIL, 2010). Os objetivos da PNATER, conforme Apêndice L, Nota 3, contemplam diversas temáticas rurais, tais como agroecossistemas, biodiversidade, sustentabilidade; evidenciam o alargamento do conceito de extensão rural em comparação com o modelo convencional de ATER, e, traz elementos que sugerem fortes vínculos ao mercado, por meio da inclusão produtiva das famílias.

Para participar dos editais, as instituições públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, devem preencher minimamente os seguintes requisitos: a) estar legalmente constituída há mais de um ano; b) contemplar em seu objeto social a execução de serviços de ATER; b) possuir base geográfica de atuação na unidade da Federação onde pretende se credenciar; d) possuir equipe técnica multidisciplinar; e) dispor de profissionais competentes registrados em suas respectivas entidades (BRASIL, 2010). A PNATER estabelece também os requisitos mínimos que devem fazer parte do enunciado da chamada pública para a contratação dos serviços de ATER.

I - objeto a ser contratado em descrição precisa, suficiente e clara; II - qualificação e quantificação do público beneficiário; III - definição da área geográfica da prestação dos serviços; IV - definição de prazo de execução dos serviços; V - fixação dos valores para contratação dos serviços; VI - definição de critérios objetivos para a seleção do contratado; e VII - definição da qualificação técnica da equipe necessária para a prestação dos serviços. (BRASIL, 2010).

Analisando a lei (abstrato) entende-se que a política é limitada e sugere flexibilidade para contratação dos serviços de ATER. Contudo, apenas a análise dos casos concretos pode revelar os limites e avanços da política. A questão central está na estrutura da política, limitada no tempo e no espaço, que se revela frágil diante de uma mudança de correlação de forças no Estado. A institucionalização como política não garante a oferta dos serviços ou aporte de recursos financeiros necessários às demandas das camadas populares. Além disso, a norma legal ao tempo que permite a flexibilização para a participação dos movimentos e organizações sociais – representantes das camadas populares – nos editais, permite também a participação de empresas privadas sem qualquer vínculo ou comprometimento com as questões rurais.

Mesmo considerando as mudanças impostas na lei e sua fragilidade estrutural, a PNATER é uma política transversal a outras políticas públicas, que pode trazer relevantes contribuições para o desenvolvimento das comunidades rurais e potencializar ações de outros programas

importantes para o público rural. Reconhecer a sua significância para as camadas populares, no processo da construção do conhecimento, não implica situá-la como uma política inovadora ou negar a terceirização dos serviços de ATER promovida pelo Estado.

Na concepção de Caporal (2014) a Lei de ATER limita as instituições no que se refere às metodologias participativas, pois os condicionantes estabelecidos nos editais de chamadas públicas pré-definem as metodologias e restringem e engessam a atuação das instituições executoras. Todavia, as condições ao tempo que definem o campo metodológico estabelecem os princípios norteadores e as temáticas gerais a serem trabalhadas nas comunidades pelas instituições. Ao se modificar a forma de contratação para editais de chamada pública importa definir os requisitos necessários à contratação para nortear as ações das instituições públicas ou privadas.

Os conflitos de interesses em torno dos serviços de extensão rural permeiam os aparelhos de Estado, e na medida que se tornam mais acirrados, revelam-se as contradições de classes através de leis, decretos, políticas e programas. Como bem demonstrou Poulantzas (2000), o Estado não tem poder em si, o poder ultrapassa o Estado, mesmo se considerado de forma ampliada. Assim sendo, a presença das classes dominadas nos aparelhos de Estado não garante as rupturas necessárias para alterar a natureza das relações de produção. A construção e oficialização da PNATER, mesmo como uma conquista das camadas populares, não garante a elas o avanço para a criação de outros aparelhos necessários à consolidação da política. O processo de implantação dessa política segue a passos lentos nas ações cotidianas, tanto na esfera pública quanto nas práticas diárias dos extensionistas. As avaliações apresentadas em estudos sobre a PNATER demonstram os seus avanços e limites. Tema abordado na próxima seção.

Mesmo sendo a PNATER uma política pública circunscrita ao modelo econômico dominante, sua implantação enfrenta oposição de certas frações da classe dominante. Apesar de toda a turbulência em torno da PNATER, o avanço no processo de reestruturação dos serviços de extensão é reconhecido na I Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (CNATER), em 2012. A luta das camadas populares é processual e os serviços de ATER público, gratuito e continuado são reiterados como estratégicos para a promoção do desenvolvimento sustentável das comunidades rurais¹¹⁸. Nessa conferência demanda-se do

¹¹⁸ Conforme Decreto nº 7.215/2010 cabe ao CONDRAF coordenar a CNATER (BRASIL, 2010a). Resulta da I CNATER uma declaração política onde estão listados 16 desafios a serem enfrentado e superados pela ATER

Estado a construção de um sistema nacional que integre os entes federativos, as instituições governamentais e não governamentais de ATER, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais (CONFERÊNCIA [...], 2012, p. 2). A resposta do Estado foi apresentada ainda no primeiro governo Dilma (2011-2014) na forma de um serviço social autônomo, denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), com estrutura enxuta e apropriada ao modelo econômico em curso.

Diante do pluralismo institucional na execução do serviço de extensão rural, o primeiro argumento a favor da criação da ANATER baseia-se na necessidade de melhorar a dinâmica da PNATER. Objetiva-se promover agilidade aos processos de contratação das instituições prestadoras dos serviços e formar um sistema nacional descentralizado e articulado para os serviços de ATER. Para tanto seria necessário criar uma instituição ao nível federal, responsável pela coordenação, capacitação, monitoramento e acompanhamento dos serviços de extensão (ZARNOTT *et al.*, 2017).

As contradições de classes que permeiam o Estado se expressam através dos seus aparelhos. Nesse cenário duas comissões¹¹⁹ (MDA e MAPA) foram instituídas com o objetivo de elaborar uma proposta para a criação de um órgão nacional para coordenar os serviços de ATER. Se na comissão do MDA estavam presentes instituições vinculadas à agricultura familiar, na equipe do MAPA estavam presentes instituições tradicionalmente vinculadas à agricultura de larga escala que pautam a ATER referenciada na difusão tecnológica produtivista. Embora as comissões contem com a representação do Estado e da sociedade civil, o processo de construção da ANATER se distancia dos coletivos sociais (fóruns de debates, redes, conselhos, conferências), como foi o processo da PNATER de 2004 (ZANOTT *et al.*, 2017; DINIZ; HESPANOL, 2018).

Além da inegável supressão da participação coletiva na construção da ANATER, o agravante é o deslocamento dos conteúdos da PNATER e das demandas pautadas na I CNATER –

sistêmica, holística, inclusiva, com práticas de base agroecológica e métodos inclusivos e participativos. Dentre eles destacam-se: universalização da ATER, criação de um sistema nacional, articulação entre as esferas públicas e sociedade civil, estruturação do MDA e INCRA, garantia de recursos financeiros, valorização dos saberes dos Povos e Comunidades Tradicionais (PCT), dentre outros (CONFERÊNCIA [...], 2012).

¹¹⁹ A comissão do MDA foi constituída por gestores públicos, representantes da FASER, ASBRAER, FETRAF, CONTAG, e acadêmicos que trabalham com ATER. Da comissão do MAPA participaram representantes da EMBRAPA, dos conselhos estaduais de pesquisa agropecuária e representantes da CNA (THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017).

instância formuladora de diretrizes para compor o Plano Plurianual (PPA). No que se refere à construção da ANATER não se pode falar em conquista das camadas populares, pois tanto a forma quanto o conteúdo da proposta não foram discutidos nos espaços coletivos. A mudança da natureza no processo de construção dos serviços de ATER não foi objeto de manifestações públicas ou outras formas contundentes de luta.

As duas propostas, MDA e MAPA, discutidas institucionalmente resultam no PL nº 5.740/2013, encaminhado ao legislativo (THOMSON; BERGAMASCO; BORSATTO, 2017). Todavia, o PL expressa a presença dos elementos do difusionismo em uma aparente conciliação de interesses no interior do Estado, como tem sido recorrente na prática política dos governos petistas. Diferentes frações de classes estão presentes no interior do Estado, mas apenas as frações da classe dominante fazem parte do bloco no poder.

A justificativa do referido PL no Congresso evidencia a criação da ANATER para promover os serviços de extensão nos moldes convencionais de inovação, geração e transferência de tecnologias. Retoma-se a concepção da ATER produtivista e difusionista dos anos 1970, a partir do mesmo argumento do crescimento da demanda por alimentos no mundo e do lugar que o Brasil ocupa no cenário internacional como produtor e exportador de alimentos. Usando os dados do Censo Agropecuário de 2006, os gestores mostram a relevância dos serviços para o aumento do valor bruto da produção em todos os segmentos agrícolas (BRASIL, 2013). A centralidade do papel da ATER na transferência de tecnologia e o protagonismo da EMBRAPA podem ser vistos em diferentes artigos do referido PL.

O PL¹²⁰ foi convertido na Lei nº 12.897/2013 que autoriza o Poder Executivo federal a instituir o serviço social autônomo denominado ANATER¹²¹, regulado através do Decreto nº 8.252/2014 (BRASIL, 2013; BRASI, 2013a; BRASIL 2014). Todavia, como já mencionado, para além da forma como foi construída, a ANATER traz questões contraditórias em relação à PNATER que devem ser problematizadas. Essas contradições que se expressam no aparelho do Estado são os reflexos do conflito de classes inerentes ao sistema capitalista. A análise conjunta dos

¹²⁰ O PL foi criticado nos espaços coletivos que debatem a questão rural na concepção agroecológica. Pode-se citar como exemplo a Moção de repúdio divulgada pelos participantes do III Encontro Internacional de Agroecologia e publicada pelos participantes do I Seminário Nacional de Educação em Agroecologia.

¹²¹ Para saber mais sobre a construção da ANATER ver Thomson, Bergamasco e Borsatto (2017).

instrumentos legais (projeto, lei e decreto) indica o retorno à velha dinâmica dos serviços de ATER, conforme sistematização no Apêndice L, Nota 4.

Os principais pontos críticos referem-se à ausência de proposições para a construção do conhecimento e de referência aos princípios agroecológicos, à centralização dos serviços na geração e transferência de tecnologia, e à centralidade da EMBRAPA no sistema de ATER. Esses elementos contradizem os princípios da PNATER e implicam ausência da perspectiva agroecológica como base para a ATER. As tecnologias desenvolvidas pelo SNPA não são adequadas às camadas populares, acaba por integrá-las ao sistema financeiro e agroindustrial (ENCONTRO [...], 2013).

O retorno ao difusionismo produtivista (modelo convencional) pode ser associado à participação das frações de classes representadas pelo MAPA, EMBRAPA, CNA, que impõem a transferência de tecnologia como elemento basilar de ATER. Esses aparelhos de Estado pautam um modelo agrícola fundamentado exclusivamente no produtivismo, com vistas ao aumento da produção e produtividade do trabalho, sobretudo para os monocultivos. O difusionismo como instrumento para adoção das novas tecnologias pode ser identificado nas competências da ANATER, na representação dos conselhos, dentre outras seções das normas legais (BRASIL, 2013a, BRASIL, 2014).

O difusionismo produtivista também pode ser identificado na estrutura organizacional da ANATER. O seu organograma e estatuto social mostram a centralidade na transferência de tecnologia para a qualificação da equipe técnica executora (ANATER, 2019). Aqui vale lembrar o que disse Poulantzas (2000) sobre a relação poder-saber e a dominação de classe. A formação e qualificação da equipe de profissionais faz parte do processo de inculcação ideológica que se reflete na concepção do extensionista e conseqüentemente inviabiliza a execução do serviço de ATER conforme os princípios da PNATER. O discurso transversal à lei que institui a ANATER, com ênfase no processo de inovação tecnológica, transferência e adoção de tecnologia, sem qualquer referência à agroecologia e às metodologias ativas e participativas, expressam o abandono do processo de construção do conhecimento nas comunidades rurais.

Enquanto a PNATER foi articulada tomando como referência os princípios da agroecologia e ações de ATER dialogadas, que consideram o agricultor familiar como sujeito no processo, a

ANATER objetiva promover a transferência de tecnologias para pequenos e médios agricultores¹²².

O enfoque na transferência de tecnologias e a ampliação do público beneficiário representam a concepção de extensão das instituições (públicas e privadas) ligadas à agricultura patronal e às reivindicações da CNA¹²³. Convém destacar que a CNA é um dos representantes da sociedade civil e o MAPA é um dos representantes de órgãos do governo em dois conselhos da ANATER (assessor e administrativo) (BRASIL, 2013a, BRASIL, 2014). A correlação de forças também pode ser identificada através da constituição dos conselhos nacional e administrativo, com apenas 31% e 18%, de representantes das camadas populares, respectivamente (ANATER 2019).

Na concepção de Thomson, Bergamasco e Borsatto (2017), até 2015, a ANATER dialoga com a sociedade civil e movimentos sociais através dos fóruns e conselhos. No entanto, a partir de 2016, a agência não se faz presente nos debates públicos e tampouco nos conselhos. A história da PNATER e ANATER ilustram o processo de turbulência e contradições de classes que constituem os serviços de ATER nos governos petistas.

Diniz e Hespanhol (2018), em relação à conjuntura política dos governos Lula e Dilma, afirmam que as decisões tomadas expressam “o fortalecimento da aliança (promíscua) do governo petista com a burguesia agrária/elite latifundiária brasileira (seus antigos antagonistas) e, ao mesmo tempo, o enfraquecimento de sua relação com as bases populares responsáveis pela sua ascensão ao poder”. (DINIZ; HESPANOL, 2018, p. 26).

A mudança na conjuntura política, em 2016, aprofunda os conflitos de classes e torna mais evidente ainda que as camadas populares perderam espaços representativos nos aparelhos de Estado (tema abordado na seção 4.3.3). Os interesses e disputas de classes que constituem o Estado fornecem os elementos para a compreensão dos limites da política pública, que se expressam também no processo de execução.

¹²² Consideram-se médios produtores rurais “(...) os agricultores enquadrados no Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural - Pronamp, conforme critérios constantes do Manual de Crédito Rural - MCR do Banco Central do Brasil”. (BRASIL, 2014).

¹²³ Aqui convém mencionar a participação de representantes dos grandes negócios agrícolas nos aparelhos de Estado, a exemplo da ex-presidente da CNA que se torna ministra no MAPA.

4.3.2 Avanços e limites na operacionalização da PNATER

A construção do arcabouço institucional para apoiar as políticas públicas rurais é uma condição necessária para as camadas populares inscreverem suas demandas nos aparelhos de Estado, todavia não garante a execução e consolidação das políticas públicas. Os limites operacionais e financeiros do MDA para implantar e coordenar as políticas restringem o seu alcance e efeito, conforme se observa na literatura (BRASIL, 2012a; CAPORAL, 2014). Os avanços e limites da PNATER, que se expressam também nas atividades cotidianas das equipes técnicas de campo, foram apontados por diversos autores. Tais fatores revelam a natureza conflitiva da PNATER, embutida na própria natureza contraditória do capitalismo.

O MDA, constituído como aparelho de Estado, com atribuição para coordenar um conjunto de políticos e programas destinados às diversas camadas populares, possuía estrutura e orçamento limitados que se refletiram na implementação e execução dos programas (BRASIL, 2012a). Nesse cenário a PNATER é limitada pelo volume de recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, tanto para a implantação do PRONATER quanto para a execução das atividades de campo. A primeira evidência dos limites operacionais da PNATER está na formação do quadro de funcionários do DATER, que inicia os seus trabalhos com uma estrutura restrita¹²⁴ para as suas atribuições (BRASIL, 2004a).

A natureza da PNATER exige uma equipe multidisciplinar para trabalhar a transversalidade da política com as demais em todo o processo (da oferta à execução). O planejamento e liberação dos recursos, além de considerar outras políticas e programas em andamento precisa também atender o calendário agrícola para não comprometer a efetividade da política. Qualquer atraso no repasse do recurso impacta na execução dos serviços e compromete o seu resultado. Os interesses de classe que permeiam o Estado também se expressam no orçamento público e, conforme depoimento dos gestores no relatório do TCU (BRASIL, 2012a), as demandas do MDA para implementação e execução das políticas públicas esbarravam no volume de recursos disponibilizado pela União.

¹²⁴ A análise do dispositivo possibilita identificar o quantitativo de servidores alocados no MDA: remaneja-se, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), para o MDA 149 cargos e uma função gratificada, dentre esses são alocados somente quatro servidores efetivos no DATER – o Diretor, o Coordenador Geral de ATER e Educação Rural e dois assistentes técnicos (BRASIL, 2004a). O MPOG atualmente integra o Ministério da Economia, ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm.

Caporal (2014) ao analisar a PNATER como uma política pública do governo federal apresenta os avanços e limites. Para o autor o primeiro ponto é o volume de recursos financeiros disponibilizado pela União para a execução da política. O aporte financeiro, mesmo insuficiente para atender a demanda, representa um significativo avanço ao contribuir para melhorar a infraestrutura das instituições públicas estaduais de ATER e fortalecer as demais instituições conveniadas (CAPORAL, 2014). De acordo com Weid (2011) o governo aloca parte significativa dos recursos nas ONG, a justificativa é que essas instituições e movimentos sociais rurais estão mais afinadas com os princípios da PNATER do que as instituições governamentais (WEID, 2011).

Considerando o período compreendido entre 2003 e 2009, o orçamento nacional para ATER cresce significativamente, saindo de aproximadamente R\$3 milhões para R\$400 milhões (CAPORAL, 2014). Com isso o número de famílias beneficiadas também aumentou¹²⁵, elevando-se de 213.231 famílias em 2003 a 1.206.920 em 2009 (DINIZ; HESPANHOL, 2018). Embora em escala deficitária, para a demanda, o orçamento para os serviços de ATER foi ampliado anualmente durante os dois governos Lula (2003-2010). Os dados do Censo Agropecuário de 2006 indicam que aproximadamente 1,2 milhões de agricultores familiares recebiam orientação técnica, ou seja, apenas 22% dos estabelecimentos tinham acesso aos serviços. Quando se compara com os dados de 1996, representa uma pequena variação positiva, nesse ano apenas 16% dos estabelecimentos familiares acessaram os serviços de ATER (GUANZIROLI; CARDIM, 2000; IBGE, 2006).

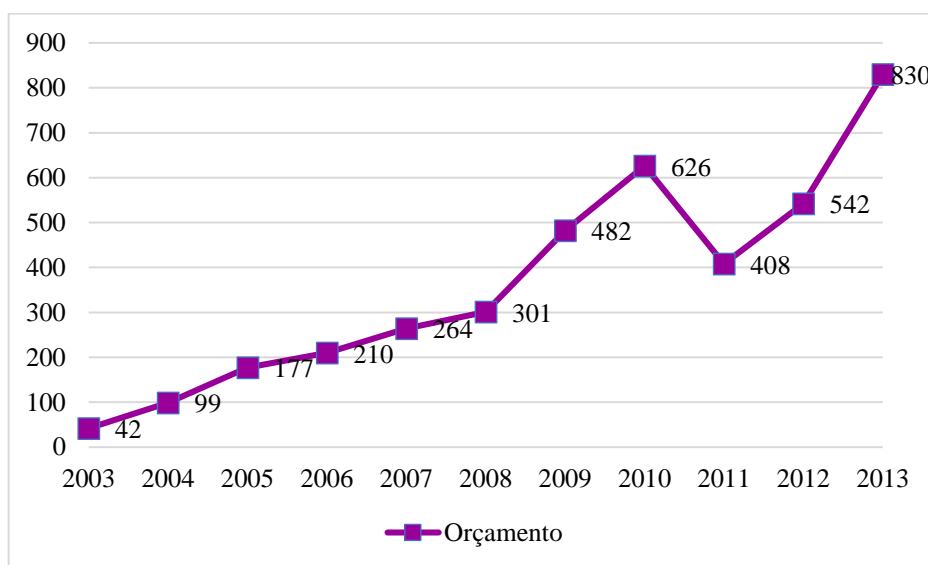
Alargando o tempo de análise para o período compreendido entre 2003 e 2013 observa-se um crescimento significativo no volume de recursos financeiros disponibilizados para o fomento da ATER. De acordo com os dados do MDA, incluindo o orçamento de ATER destinado ao INCRA, o volume de recursos financeiros cresce (em valores absolutos) em função do tempo, como pode ser visto no Gráfico 2.

No primeiro governo Lula, tomando os valores absolutos de 2003 e comparando-os ao orçamento de 2006, o orçamento quintuplicou. Ao comparar o orçamento entre 2007 e 2010, apenas duplicou (2,38). No primeiro governo Dilma (2011-2014), com exceção do primeiro

¹²⁵ Caporal (2014), Diniz e Hespanhol (2018) chamam a atenção para a disparidade dos dados da ASBRAER, MDA e TCU. Caporal (2014) mostra incongruência nos dados da ASBRAER, a instituição declara que as 27 instituições públicas de ATER, em 2002, atendiam 1,8 milhão de famílias e em 2008, atendiam 2,5 milhões, dentre essas 92% pertencem a agricultura familiar.

ano, o orçamento para ATER também apresenta crescimento. Numa análise geral dos 10 anos da série, o orçamento sai de R\$42 milhões para R\$830 milhões, ou seja, em 2013 o aporte financeiro é aproximadamente 20 vezes maior. Esses dados sugerem um significativo avanço das camadas populares que buscam inserir suas demandas no orçamento público.

Gráfico 2 – Orçamento para ATER, em milhões de reais, 2003-2013



Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Brasil (2016g); Brasil (2016h)

Conforme Gráfico 2, embora o volume de recursos tenha crescido anualmente, com exceção para 2011, não foi suficiente para ofertar o serviço para os¹²⁶ 4.367.902 estabelecimentos de agricultores familiares (IBGE, 2006). Os dados evidenciam um dos limites da política, que, mesmo desenhada para atender a esse segmento, tem alcance limitado pelo volume de recurso financeiro disponibilizado. Ademais, o crescimento na oferta dos recursos não garante que os princípios da PNATER estejam se consolidando nas estruturas estaduais e tampouco na prática cotidiana de execução das atividades.

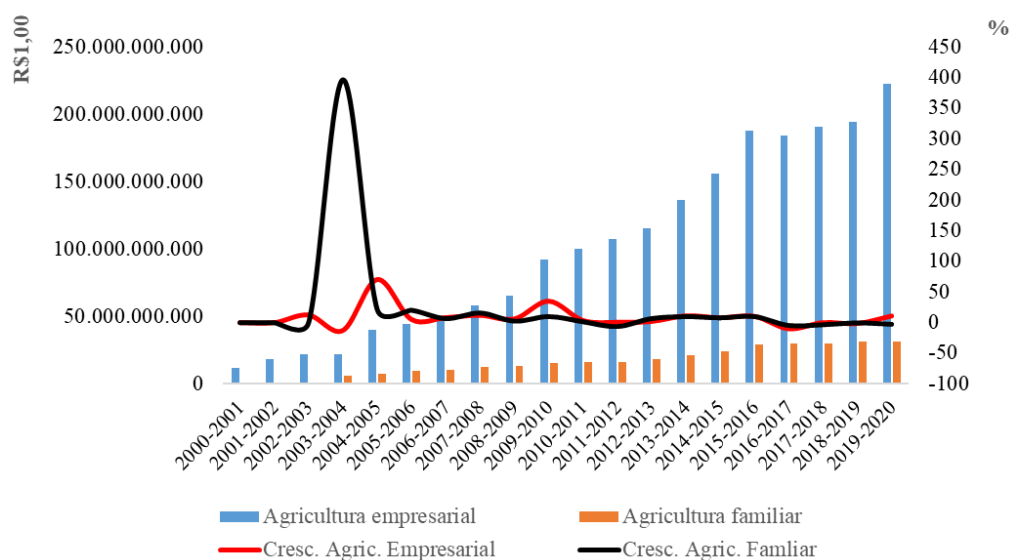
Segundo Caporal (2014, p. 41) os recursos federais constituem menos de 10% do orçamento das instituições públicas estaduais, e isso “leva a crer que esta é uma das razões para que cada entidade adote, de forma seletiva, as orientações da PNATER”. Segundo Diniz e Hespanhol (2018), no período 2003-2014, o MDA transferiu às instituições, estatais e não-estatais, um

¹²⁶ Diniz e Hespanhol (2018, p. 13) afirmam que “os recursos provenientes do governo federal para investimentos em extensão rural estão dispersos em diversas ações orçamentárias, sob a responsabilidade de órgãos de vários ministérios” o que dificulta a tarefa de analisar.

total de R\$2.021.508.736,11 para ações de ATER no país¹²⁷. Os autores demonstraram ainda que no Brasil existe um déficit de 27.934 técnicos extensionistas. Para Caporal (2014), apenas com esse aporte financeiro o MDA não pode exigir das instituições públicas a execução dos serviços segundo critérios da PNATER. Isso sugere que as referidas instituições seguem o modelo convencional de ATER, ou seja, o difusionismo produtivista está consolidado nos aparelhos do Estado.

Além disso, o próprio orçamento federal é um objeto de disputa no interior do Estado. Uma análise dos recursos liberados pelo governo federal através do Plano Safra, para o período 2003-2019, conforme Gráfico 3, mostra disparidade no volume de recursos destinados à agricultura patronal (empresarial) em comparação com os recursos para a agricultura familiar. Os dados mostram ainda que a dependência histórica da agricultura ao crédito como fonte de financiamento se mantém nas duas primeiras décadas do século XXI. Em valores absolutos o montante de recursos cresce anualmente, todavia se mantém a disparidade do desembolso financeiro entre a agricultura patronal e a familiar.

Gráfico 3 – Desembolso monetário com agricultura patronal e familiar e taxas de crescimento real anual: Brasil, 2000-2019



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Brasil (2019a)
Deflacionado pelo IPCA Brasil

¹²⁷ Não foi informado pelos autores se os serviços de ATER do INCRA estão contabilizados. Para uma análise detalhada sobre o volume dos recursos destinados à PNATER, ver Diniz e Hespanhol (2018).

Uma breve análise do Plano Safra, 2013/2014 mostra as funções econômicas assumidas pelo Estado na promoção do desenvolvimento agrícola. Os R\$136 bilhões de recursos distribuídos para custeio e comercialização (97,6) e investimento produtivo (38,4) beneficiam diversas frações do capital (BRASIL, 2016f). O Plano safra da agricultura familiar conta com R\$39 bilhões, que representa 28,67% dos recursos destinados à agricultura empresarial. Dentre os R\$39 bilhões são direcionados para o crédito R\$21 bilhões, ou seja, 53,84% dos recursos são direcionados para o PRONAF. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) conta com apenas R\$1,2 bilhões para aquisição de alimentos (MDS e MDA), o Programa Nacional de Alimentação Escolas (PNAE) com R\$1,1 e os serviços de ATER contam com apenas R\$830 milhões (BRASIL, 2017). A distribuição dos recursos públicos para as camadas populares sugere prioridade para o financiamento da produção via crédito.

A participação das camadas populares no orçamento público representa uma conquista, mas não implica necessariamente que está em curso um processo de construção do conhecimento tendo em vista agriculturas sustentáveis. A concepção de mundo dos extensionistas, referenciada no produtivismo e arraigada nas instituições públicas de ATER, é outro fator que limita a política. Conforme reflexões de Caporal (2014), construir um serviço de ATER voltado à promoção das agriculturas sustentáveis requer mudanças institucionais e no comportamento dos extensionistas, o que exige profundas mudanças na área das ciências agrárias. A concepção de mundo do extensionista é fundamentada no modelo hegemônico, constituído em uma relação de classe e legitimado pelo saber-poder da ciência. A inculcação ideológica vinculada ao produtivismo impossibilita aos profissionais uma visão holística e sistêmica das diversas agriculturas sustentáveis, com integração dos aspectos naturais, econômicos e sociais.

Assim, modificar o padrão convencional de execução dos serviços de ATER requer mudanças nos aparelhos ideológicos do Estado que promovem a formação dos técnicos extensionistas. As formas convencionais de ensino e pesquisa que reproduzem as antigas práticas cartesianas e difusionistas predominam nos cursos de formação, qualificação e capacitação. A desconstrução do pensamento dominante nas instituições públicas de ATER requer um processo longo e mudanças em diferentes aparelhos públicos do Estado, tais como, universidades, institutos, centros de pesquisa, empresas de pesquisa e extensão, escolas técnicas, escolas famílias rurais, dentre outros. A expansão dos cursos de agroecologias nas ciências agrárias ilustra possibilidades de formação da equipe de acordo com as orientações da PNATER. Todavia esse processo exige investimentos públicos e luta social.

Para Caporal (2014) a contribuição para a qualificação dos extensionistas é o segundo aspecto da PNATER que deve ser destacado. No âmbito do DATER, no período 2004-2010, foi desenvolvido um programa de formação de agentes para qualificar os extensionistas (16.570) e formar os multiplicadores (2.449). Além disso, para o mesmo período foram firmados convênios com as instituições públicas estaduais de ATER para eventos de capacitação e criação de redes, dos quais participaram 40.658 agentes extensionistas. O referido autor avalia também como positiva as ações de formação, capacitação e criação das redes temáticas (agroecologia, metodologias participativas, produtos da biodiversidade, ATER indígena, ATER mulheres) realizadas através do MDA.

De acordo com Caporal (2008) a PNATER motivou a criação de cursos de agroecologia e a inserção da temática na agenda da EMBRAPA¹²⁸. Convém destacar o apoio do MDA aos projetos de pesquisa e extensão universitária, com enfoque agroecológico, através dos convênios com o CNPq e outros ministérios. Entre 2007 e 2010 foram financiados 509 projetos, por meio de dois editais, que envolviam professores, estudantes, extensionistas e o público beneficiário das diferentes camadas populares (CAPORAL, 2014). Considerando a função que as universidades, institutos de pesquisa e extensão podem assumir na formação dos pesquisadores e extensionistas, a promoção de grupos de estudos, pesquisas e extensão com enfoque agroecológico é imprescindível para a execução da política.

Nesse aspecto significativas mudanças são observadas em alguns institutos e universidades federais, onde se identificam disciplinas na graduação, especializações, mestrados e doutorados com enfoques agroecológicos. No entanto, a maior parte dos componentes curriculares dos cursos nas ciências agrárias formam extensionistas na lógica produtivista e difusionista de ATER¹²⁹. Assim, o profissional, seja técnico de nível médio ou superior, com formação reducionista não possui referencial analítico que possibilite compreender a complexidade exigida pelo paradigma agroecológico, e tampouco as complexas relações sociais nas diversas agriculturas. Oliveira (2012) analisa se os cursos técnicos profissionalizantes em ciências agrárias contemplam as temáticas relacionadas aos princípios da PNATER. A autora demonstra como resultado da pesquisa que conteúdos relacionados ao desenvolvimento rural sustentável

¹²⁸ Marco Referencial em Agroecologia.

¹²⁹ Um estudo realizado por Callou, e outros (2008) apresenta o panorama sobre a disciplina extensão rural e as relações com a temática contemporânea do mundo rural.

e a PNATER “aparecem de modo pouco expressivo na formação dos profissionais de ciências agrárias”. (OLIVEIRA, 2012, p. 216).

Balla, Massukado e Pimentel (2014), em um estudo exploratório realizado em 2013¹³⁰, apresentam o panorama do ensino agroecológico no Brasil. Foram identificados 139 cursos registrados no MEC, sendo 108 cursos de nível técnico, 26 cursos de graduação e cinco cursos de pós-graduação *stricto sensu* (4 de mestrado e 1 de doutorado). A maioria dos cursos estão concentrados no Nordeste. Os 42 cursos no Nordeste representam 38.8% da oferta de cursos técnicos em agroecologia no Brasil e os 11 cursos de graduação no Nordeste representam 42,3% da oferta total. Dentre os nove estados do NE, a Bahia possui 29 cursos técnicos em agroecologia. Os autores apontam o avanço no campo agroecológico e a institucionalização da PNAPO, através do Decreto nº 7.794/2012, como resultado de esforços coletivos de ONG, movimentos sociais, pesquisadores e técnicos que lutam para o fortalecimento da agroecologia enquanto ciência.

Apesar dos relativos avanços, sabe-se que os programas de ATER e ATES enfrentam limites estruturais. Concebidos como serviços, podem ser ofertados (ou não) através de convênios ou contratos. Uma política pública fundamentada como um serviço a ser contratado por chamada pública torna-se frágil, a sua continuidade depende da conjuntura política e econômica e da correlação de forças no interior do Estado. Por um lado, a criação de uma instituição pública em tese oficializa o serviço no interior do Estado, o que não significa direito adquirido, a extinção do MDA ao nível federal e da EBDA ao âmbito do Estado da Bahia podem servir como ilustração do poder relacional do Estado. Por outro lado, considerando a predominância do modelo hegemônico nas instituições públicas estaduais de ATER, expressa pela reação contrária às proposições da PNATER, é pouco provável que a política seja incorporada por essas instituições estatais.

O modelo de ATER institucionalizado, com volume de recursos restritos, dificilmente dará conta de imprimir os princípios da PNATER nas instituições que tem *habitus* e *modus operandis* de gestão e metodologias baseados no difusionismo. Esse é um dos limites da operacionalização da PNATER identificados e discutidos por diferentes autores, inclusive em estudos específicos nos estados federados.

¹³⁰ Os cursos de especialização em agroecologia não foram considerados na pesquisa.

Desde a fase inicial da implantação da política diversos estudos mostram que a PNATER enfrenta limites na operacionalização. As transformações nas práticas cotidianas de ATER pretendidas não foram identificadas na gestão e tampouco nas ações executadas em campo. Mesmo quando há mudanças no “discurso oficial” das instituições governamentais e não governamentais, observa-se, para maioria dos casos, que as normas e relações de poder estabelecidas não estão sendo alteradas (CAPORAL; RAMOS, 2006). Em um estudo para os estados do Nordeste, Souza (2006) afirma que a implantação da PNATER enfrentou uma série de dificuldades, que vão do desconhecimento da política à rejeição por questões político-ideológicas. Para o autor nos estados federados onde os dirigentes das instituições se aproximam da agricultura patronal a PNATER é invalidada. Nas unidades federativas onde os governos estaduais são de oposição ao governo federal as ações da PNATER são controladas.

Estudando especificamente a implantação da PNATER em Pernambuco, Andrade e outros. (2010) identifica que a instituição pública está em transição à orientação da política. Os autores identificaram limites no que se refere ao tamanho da equipe, à multidisciplinaridade e resistência de parte dos extensionistas em mudar sua forma de trabalho. Foram identificados avanços em práticas de base agroecológicas e uso de metodologias participativas. Dias (2008, p. 112) afirma que a proposta da PNATER de promover mudanças em princípios consolidados e legitimados “depende de uma complexa rede de interação, na qual interesses podem confluir para aceitação ou rejeição das propostas colocadas em cena”. Os empecilhos na operacionalização da PNATER, além de financeiros, são também de natureza política, ideológica como indicados nas pesquisas referidas. Um estudo com instituições executoras dos serviços de ATER, realizado por Diesel, Neumann e Garcia (2007), mostra que as ONG também enfrentaram dificuldades semelhantes às das instituições públicas de ATER. As principais dificuldades citadas foram a formação dos extensionistas, o formato hierárquico da institucionalização da política, com pouca autonomia para as ONG, e a precariedade dos contratos de trabalho.

O caderno de resultados sobre o Plano Brasil sem Miséria (PBSM)¹³¹, que apresenta dados sobre as políticas implementadas no primeiro governo Dilma (2011-2014), expressa a relevância dos

¹³¹ O PBSM, coordenado pelo MDS, foi criado em junho de 2011 e objetiva erradicar a pobreza extrema através de transferência direta de renda – Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada, – acesso a serviços públicos – áreas de educação, saúde, assistência social e segurança alimentar, – e de ações de inclusão produtiva – rural e urbana. (BRASIL, 2015).

serviços de ATER como transversal aos diversos programas destinados à inclusão produtiva rural (BRASIL, 2015). O público definido para o PBSM é o mesmo público definido para a PNATER, mas com uma restrição no rendimento *per capita*, inferior a R\$70,00 ao mês. As famílias selecionadas para o PBSM contam com serviços de ATER e recebem o suporte financeiro no valor de R\$2.400,00 (fomento). O recurso financeiro deve ser usado na implantação de projetos produtivos, construídos em conjunto pelas famílias e a equipe de ATER, conforme orientação da PNATER. O foco do PBSM é a erradicação da pobreza através da inclusão das famílias nas políticas públicas e no acesso ao mercado (BRASIL, 2015).

Conforme figura do PBSM¹³², Anexo B, os serviços de ATER são transversais a diversos programas destinados à população rural, desde o acesso à infraestrutura (com programas de água e luz) até o acesso às políticas de comercialização. Nesse programa, entre 2011 e 2014, os serviços de ATER beneficiaram 358 mil famílias. A ATER contribuiu para 301,6 mil operações do PAA, 936,5 mil operações de crédito através do Programa Agroamigo; e 72,1 mil famílias foram beneficiadas pelo Programa Bolsa Verde, conforme Anexo C (BRASIL, 2015).

Em 2012, o PBSM, ainda em sua fase inicial, foi objeto de avaliação pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A auditoria operacional tinha como objetivo: a) verificar a consistência da implantação dos serviços de ATER com os objetivos pretendidos no PBSM; e b) verificar se os serviços atendem aos princípios estabelecidos na PNATER (BRASIL, 2012a). No que se refere à forma de contratação, o TCU aponta que a contratação por chamada pública representa avanço em relação à celebração de convênios. A auditoria identificou fragilidades na seleção do público (famílias sem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ficaram de fora do programa) e limites operacionais no MDA.

Os serviços de ATER foram reconhecidos pelo TCU como relevantes para a redução da pobreza no campo. No entanto, foram identificados fatores que limitam a “eficiência e efetividade” nas ações de ATER, tais como: as dificuldades operacionais do MDA, a forma de identificação e seleção das famílias, e a descontinuidade na prestação dos serviços (BRASIL, 2012a, p. 24). O TCU conclui que a estratégia de aplicar os serviços de ATER está parcialmente consistente com os objetivos do PBSM, no que sugere propostas para melhorar o programa. E no que se refere

¹³² Os serviços de ATER no PBSM estão inseridos no eixo de inclusão produtiva, e têm como objetivo melhorar o rendimento financeiro e a qualidade de vida das famílias rurais. Para tanto busca-se melhorar os sistemas de produção e os mecanismos de acesso a recursos e serviços.

à aderência do serviço de ATER aos princípios da PNATER, o TCU afirma que o serviço de ATER atende aos critérios estabelecidos na PNATER.

Landine (2015) analisa os problemas práticos cotidianos enfrentados pelos extensionistas, relacionando-os com a concepção de extensão rural adotada nas instituições estaduais de ATER¹³³. Conclui que, embora a orientação da PNATER seja voltada para os princípios da agroecologia, os extensionistas seguem o paradigma difusionista. Ou seja, os resultados do estudo expressam a predominância do difusionismo produtivista como modelo hegemônico nas instituições públicas de ATER. Landini (2015) afirma que o paradigma produtivista está implicitamente associado “às concepções de mundo dos extensionistas”. Por razões óbvias não é possível generalizar a conclusão do autor para todas as instituições públicas de ATER e tampouco para todos os extensionistas. No entanto, a análise conjunta dos diferentes estudos corrobora a hipóteses que o produtivismo está consolidado como ideologia dominante.

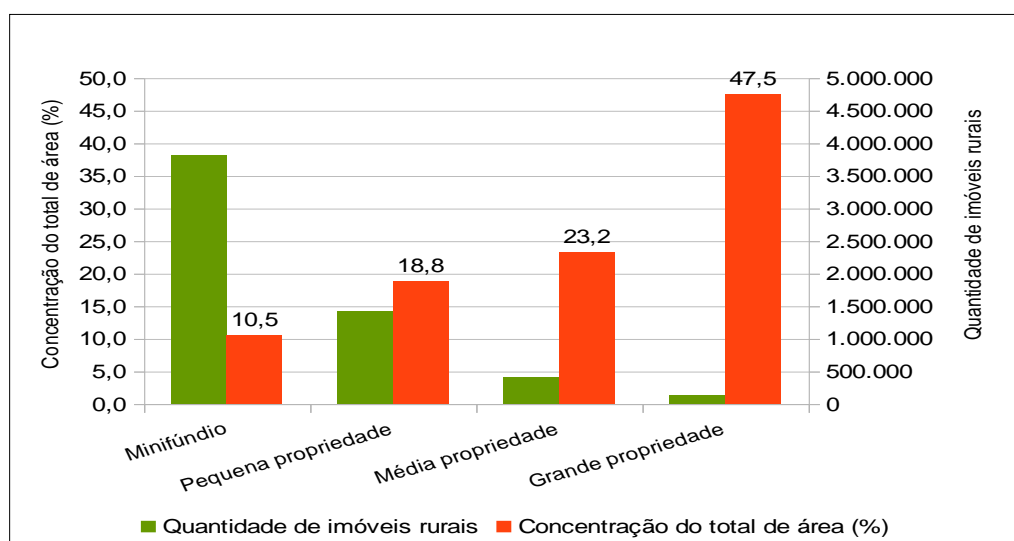
Apesar de toda a luta e pequenas conquistas das camadas populares rurais, uma análise superficial dos dados agregados mostra que no século XXI muitas das questões relacionadas à ATER que vêm sendo discutidas desde os anos 1990 seguem em pauta. Apenas a título de ilustração elegem-se três variáveis para reflexão: 1) intensificação da concentração da propriedade da terra no país; 2) desenvolvimento de culturas específicas (soja e milho) para atender ao mercado externo em detrimento de culturas que atendem às necessidades alimentares do país; e 3) consumo intensificado de agrotóxicos.

Marcado pelos traços estruturais do regime de ocupação de terras da colonização, o Brasil integrou-se ao paradigma da revolução verde reproduzindo uma estrutura fundiária fortemente concentrada. Um levantamento recente do INCRA (ver GRÁFICO 4) mostra as peculiaridades da distribuição de terras no país: 131.394 imóveis rurais – categorizados como grande propriedade – concentram 47,5% das terras, enquanto 3.806.651 imóveis rurais (categorizados como minifúndio) detêm apenas 10,5% das terras (INCRA, 2019). A alta concentração fundiária mostra que as medidas adotadas pelo Estado não alteraram a estrutura agrária, ou seja, o Estado, como afirma Martuscelli (2018), limitou-se apenas a atuar nos limites do modo de acumulação capitalista e não promoveu mudanças estruturais.

¹³³ A amostra utilizada pelo autor contempla 52 extensionistas distribuídos em seis instituições públicas localizadas nas regiões Sul e Sudeste do Brasil.

A problematização da estrutura fundiária com as camadas populares rurais é um processo de educação não formal que precisa ser efetivamente realizado. Neste ponto a política ao incorporar o acesso à terra como diretriz, poderia desempenhar uma função relevante para as camadas populares e determinante para uma proposta de agricultura de base agroecológica. No entanto, a natureza do Estado capitalista e suas relações com as frações do capital está expressa na estrutura agrária.

Gráfico 4 – Estrutura fundiária brasileira: estatísticas de imóveis rurais, em 2016



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em INCRA (2019)

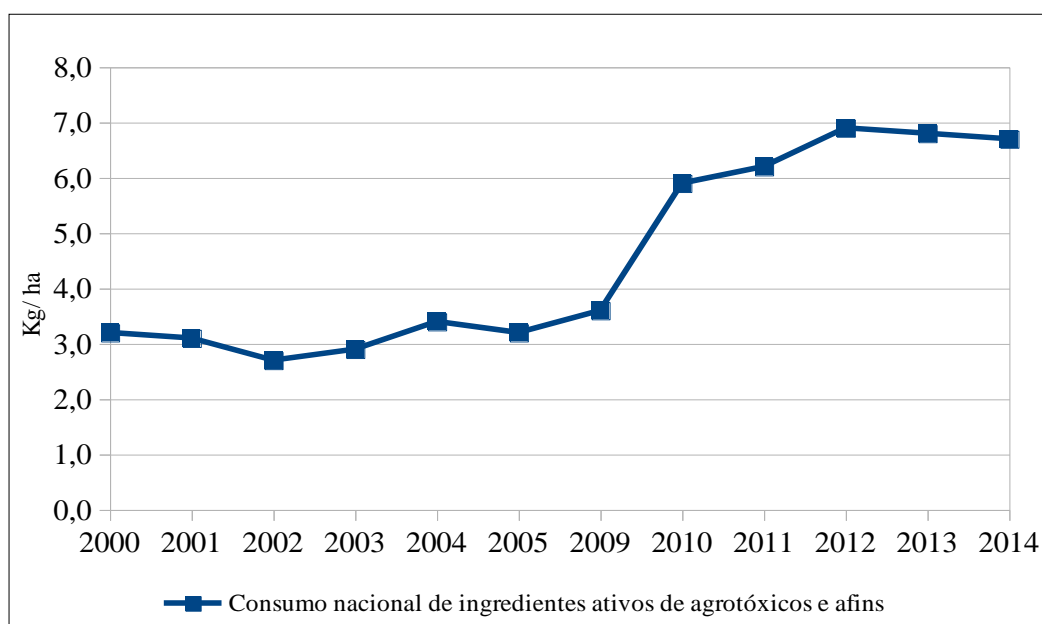
A consolidação do produtivismo como ideologia dominante pode ser associada, também, ao uso dos agrotóxicos. O Gráfico 5 mostra o significativo crescimento do uso de agrotóxicos¹³⁴ no período 2000 a 2015. Observa-se que a partir de 2005 o crescimento é contínuo e cada vez mais expressivo. Ou seja, durante os governos PT segue em pauta o desenvolvimento agrícola fundamentado no paradigma produtivista, tendo em vista o aumento da produção e produtividade do trabalho. A questão ambiental está subordinada ao capital.

O Estado assume certas funções econômicas para garantir a reprodução do capital, a liberação para uso dos agrotóxicos está intrinsecamente associada ao modelo de produção adotado. Nesse ponto a PNATER assume uma função oposta ao produtivismo ao incorporar o paradigma de base agroecológica como prática científica para as camadas populares. Todavia, enfrenta limites operacionais e ideológicos na sua execução, conforme demonstrado na literatura.

¹³⁴ O IBGE não disponibilizou dados referentes ao período 2006 a 2008.

A hegemonia do modelo dominante de ATER se expressa nos aparelhos do Estado. O mesmo Estado que institui a PNATER e a PNAPO, baseadas nos princípios agroecológicos para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, libera o consumo dos agrotóxicos para promover a acumulação capitalista. Conforme Poulantzas (2000), o Estado não produz um discurso único.

Gráfico 5 – Uso de ingrediente ativos de agrotóxicos por área plantada (Kg/ha): 2000-2014

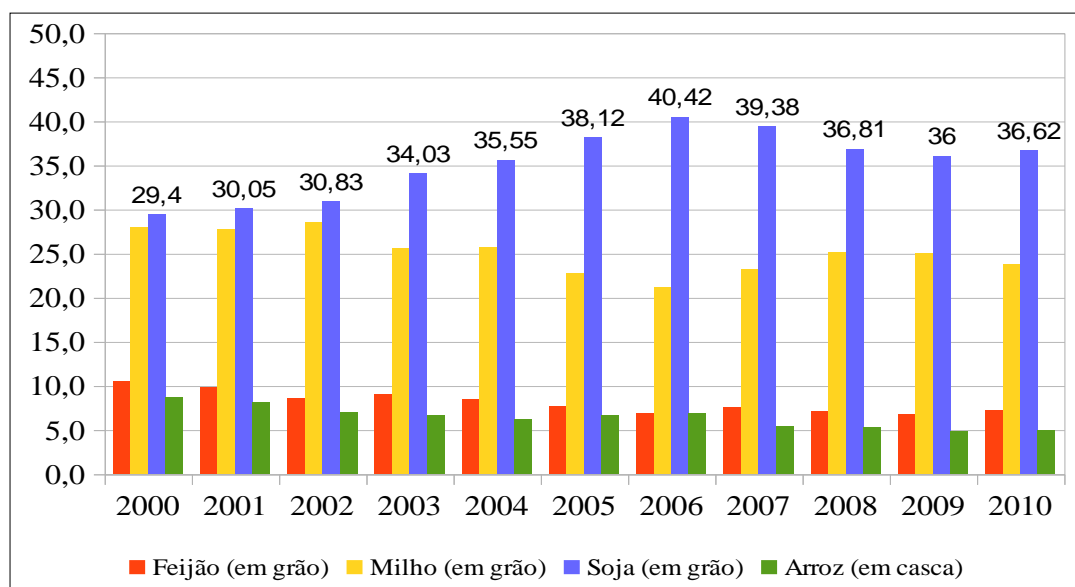


Fonte: Elaboração própria (2019) com base em IBGE (2019)

O Gráfico 6 mostra o comportamento de quatro culturas em termos de área plantada em relação ao percentual total. A comparação entre área plantada com cultivos que fazem parte da base alimentar da população brasileira – a exemplo do feijão e arroz – e o cultivo de *commodities*, como a soja e milho, é um importante indicador de concentração da monocultura na primeira década do século XXI.

Observa-se a expansão da área plantada com soja a partir de 2003 que coincide com o boom das *commodities*. Não se pode esquecer que nos governos petistas as macropolíticas favoreceram a agricultura empresarial. A diversificação da produção agrícola pode ser relacionada à questão da soberania alimentar e nutricional do país em contraposição aos monocultivos que podem ser relacionados à pauta de exportação.

Gráfico 6 – Área plantada (algumas culturas)/percentual do total geral: 2000-2010



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em IBGE (2019a)

A observação do comportamento de apenas três variáveis demonstra que o modelo de desenvolvimento agrícola segue em curso fundamentado no modelo produtivista hegemônico. A produção de grãos ou outras *commodities* para exportação não garante a segurança alimentar e nutricional das camadas populares, esse é o papel da agricultura familiar. Todavia as altas safras das monoculturas contribuem expressivamente para elevar o saldo positivo da balança comercial nesse período. A correlação de forças e a autonomia relativa do Estado possibilitam a implantação de políticas públicas que contemplam as diferentes agriculturas nos governos do PT. Conforme depoimento do ex-ministro (do extinto MDA) em 2009:

O governo federal estimulou com políticas públicas a agricultura patronal, de larga escala, e estimulou a agricultura familiar. E por quê? Porque esse país tem de fato dois modelos, duas agriculturas. (...) em 2003, foi fundamental exportar soja, como a gente exportou, e ajustar a balança de pagamentos, (...), e toda a sociedade brasileira ganhou. Já no primeiro semestre de 2008, houve a crise e inflação nos preços dos alimentos no mundo todo. Nós lançamos o programa Mais Alimentos, e a agricultura familiar reagiu rapidamente, porque já tinha atrás de si um processo de estruturação adequado, e o Brasil foi o país do mundo onde houve menos oscilação de preços nos alimentos, porque tem uma agricultura familiar forte. (AGRICULTURA [...], 2009).

A relevância da política de ATER de base agroecológica que apoie e promova a produção de alimentos para garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias segue em pauta, assim como seguem sendo necessárias as políticas que promovam o acesso à terra, à água, à educação, ao crédito, dentre outras tantas demandas da população rural. As condições materiais das camadas populares evidenciam a atualidade e relevância da política, no entanto, a abrangência

da política pública depende da luta política, da correlação de forças no interior do Estado e da conjuntura econômica.

Boito (2018), ao analisar as políticas macroeconômicas nos governos do PT, mostra os conflitos entre as frações dominantes que compõem o bloco no poder e a relação com a classe dominada. Para o autor, ao se institucionalizar nos aparelhos de Estado, o papel das classes dominadas, enquanto foco de resistência e luta, de certa forma se modifica. As classes dominadas inseridas nos aparelhos de Estado assumem medidas mais brandas ou menos combativas diante das decisões do governo. A institucionalização dos movimentos sociais nos aparelhos de Estado resultou em decisões de conciliação com redução no enfrentamento na luta política.

Para Caporal (1991) as instituições públicas assumem funções de aparelho de Estado, logo, passam a sofrer fortes influências do poder relacional do Estado classista, portanto os serviços de ATER se materializam no aparelho do Estado a serviço das frações de classe dominantes. Para o autor os serviços de ATER podem ser elaborados a partir de um novo paradigma científico, associado a uma concepção de educação libertadora fora da ideologia burguesa. Assim sendo, nota-se que são condições necessárias para a superação das práticas produtivista e difusionista a conquista de espaços no interior do Estado e mudanças na concepção ideológica dos extensionistas.

Todavia essa não é uma tarefa simples. Vale lembrar o que argumenta Poulantzas (2000) sobre o Estado do tipo capitalista: 1) os aparelhos ideológicos são instrumentos de reprodução das ideias dominantes; 2) a classe dominada está inscrita no interior do Estado, mas exatamente como classe dominada; 3) não basta que as classes dominadas acessem os aparelhos de Estado, é preciso transformá-los. Ademais, como demonstrou Boito (2018), a institucionalização das camadas populares pode arrefecer a luta das camadas populares no embate com o produtivismo.

Na correlação de forças com a classe dominante, as frações de classes rurais populares atuam como foco de resistência e lutam por melhores condições de vida. A proposta de extensão de base agroecológica defendida pelos movimentos sociais rurais é contraproducente para diversas frações da classe dominante, portanto dificilmente será incorporada de modo abrangente nos aparelhos de Estado. Portanto a PNATER está limitada pela natureza do Estado capitalista na sua forma neoliberal.

Aqui cabe uma reflexão acerca das escolas, universidades e institutos de pesquisa e de extensão, que se constituem em aparelhos ideológicos, que reproduzem as relações de dominação nas práticas de ensino. Assim, além da conquista de espaço nos aparelhos de Estado que conduzem os serviços de extensão, seria necessária uma mudança estrutural nas instituições de ensino e pesquisa. A última fase da EMBRATER evidencia que mudar o discurso e as diretrizes da empresa não resultou na mudança da orientação extensionista. A institucionalização da PNATER como uma política pública, tampouco foi suficiente para alterar a lógica produtivista em curso nas instituições estaduais. A questão central está fundamentada na relação entre ciência e capital, que se expressa nos aparelhos ideológicos de ensino, nos conteúdos e disciplinas, que formam os pesquisadores e extensionistas.

Como demonstrou Poulantzas (2000), a mudança radical desses aparelhos esbarra nos interesses do capital. Daí que qualquer medida que não favorecer a produção e reprodução do capital será restringida ou abortada, seja no campo da luta política ou sob a forma de lei. O limite da transformação dos aparelhos do Estado é estabelecido pela correlação de forças e conflitos entre as classes e frações de classes no interior do Estado. Isso é o que explica os limites que a política de ATER enfrenta, os quais são definidos pela própria natureza do Estado capitalista brasileiro.

O desafio dos órgãos de ensino, pesquisa e extensão, das organizações sociais e dos movimentos sociais rurais, nas primeiras décadas do século XXI, foi criar estratégias para colocar em prática metodologias de ensino, pesquisa e assessoria. Tudo isso fundamentado no paradigma agroecológico, em uma relação dialógica que contribua para a construção do conhecimento, considerando os saberes das comunidades rurais. Contudo esse processo de construção social deve ser amplo e contínuo, tendo em vista transformar, a partir das práticas cotidianas, a concepção de mundo cartesiana que impera nas instituições. A PNATER, ao trazer na base da lei instrumentos capazes de abranger a participação dos sujeitos sociais, contribui de forma significativa para a reflexão sobre a condução das políticas públicas de forma sistêmica. Todavia a natureza da política, atravessada por conflitos de interesses, modifica-se no processo e se restringe a ofertar o serviço de ATER via chamada pública para um número delimitado de famílias. A participação efetiva da base social na construção e execução da política é uma questão que merece reflexão, sobretudo com a extinção do MDA.

4.3.3 O desmonte das políticas públicas rurais

Nesta seção busca-se, diante da turbulenta conjuntura política e econômica, refletir sobre o arrefecimento das políticas públicas destinadas às camadas populares rurais, especificamente daquelas transversais à PNATER. O Brasil havia iniciado – mesmo que timidamente, repleto de limitações e contradições – um processo de institucionalização e um ciclo de políticas públicas setoriais nos governos FHC I (1995-1998) e FHC II (1999-2002). Essa agenda governamental, circunscrita ao neoliberalismo, foi estruturada, desenvolvida, ampliada e restringida ao longo dos 13 anos do governo PT (Lula I e Lula II, Dilma I e Dilma *impeachment*), período que vai dos anos 2003 a 2015. Mesmo considerando as limitações orçamentárias e as contradições de programas e projetos adotados no âmbito desses governos, nesse período amplia-se a participação da sociedade civil na construção de políticas públicas¹³⁵. A mudança na conjuntura política e econômica altera a correlação das forças levando à extinção de algumas medidas adotadas a favor das camadas populares e restringindo outras. Para alicerçar a discussão apresenta-se um resumo, no Apêndice M, dos dispositivos legais promulgados no governo Temer (2016-2018).

Considerando a natureza de classe do Estado e as medidas adotadas, de caráter neoliberal, para as políticas públicas, que por essência são limitadas, e ainda que os programas em execução contassem com recursos orçamentários reduzidos frente à ampla demanda social, entende-se que a extinção do MDA e a redução no orçamento público implicam perdas significativas para as camadas populares. Como demonstrado em seções anteriores, cabia ao MDA a competência para tratar das temáticas rurais relacionadas às diversas camadas populares.

Recorrendo-se a Poulantzas (1977a), entende-se que as crises nem sempre acontecem simultaneamente, mas podem se sobrepor. A crise econômica aprofunda-se pela aplicação de uma política de ajuste fiscal e pela disputa política interna no bloco do poder. Como demonstrou Boito (2018), a mudança no cenário econômico e a disputa entre as frações da classe dominante altera a correlação de forças do bloco no poder. No segundo governo Dilma, que se inicia em janeiro de 2015 (já enfrentando problemas com a não aceitação do seu mandato por parte do candidato derrotado), e finaliza em 31 de agosto de 2016 através de um processo de *impeachment*, as condições políticas e econômicas do país refletem instabilidade decorrente da

¹³⁵ Para uma crítica contundente sobre as ações nos governos petistas ver Cunha (2016).

crise econômica. Nesse cenário de crise econômica e política o governo em exercício (maio a agosto) promove um intenso processo de desmonte das políticas públicas, com medidas que afetam sobretudo as camadas populares que historicamente foram marginalizadas.

A institucionalização do MDA e das diversas políticas públicas, admitindo seus avanços, limites e fracassos, resultam de anos de lutas das camadas populares. Na contramão desse processo, o governo Temer com a MP nº 726/2016, ao alterar a institucionalidade do poder executivo, restringe os espaços de diálogos (BRASIL, 2016). Segundo Intini (2017) esse primeiro ato dá conta de revogar e suspender programas, bem como paralisar políticas públicas e sociais que contemplam diferentes frações da população rural. Os dois ministérios extintos (MDA e Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos) tratavam de temas vinculados à população mais vulnerável. A extinção dos ministérios expressa a natureza classista e conservadora das forças sociais que assumem o controle do Estado e representa redução do espaço político da classe dominada no interior do Estado.

Ao se extinguir o MDA desconsidera-se a sua função na promoção e apoio da segurança e soberania alimentar e nutricional para as camadas populares, na inclusão de milhares de famílias no processo de produção de alimentos, na mitigação do êxodo rural, dentre outras funções. Com a referida MP as estruturas do MDA e INCRA são transferidas para o MDS, que passa a ser Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), sob o comando de Osmar Terra (PMDB-RS). Com atribuições completamente modificadas, o MDSA torna-se responsável por efetivar a reforma agrária e promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares (BRASIL, 2016).

O Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, o MDS e o MDA abrigavam as principais políticas públicas destinadas às camadas populares e desenvolviam ações de forma articulada e transversais com os conselhos, comissões e organizações da sociedade civil. Com a extinção do MDA cria-se a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). O discurso do governo para extinguir os ministérios se fundamenta na imprescindibilidade da aplicação do ajuste fiscal. Como afirma Poulantzas (2000) o Estado não tem poder em si, o poder é relacional, e se fundamenta nas relações sociais de produção.

Intini (2017) faz uma análise das medidas adotadas para o meio rural nos primeiros 40 dias do governo interino e mostra que o retrocesso social, o desmonte das políticas públicas rurais e a perda de direitos seguem seu curso. Dentre as políticas públicas impactadas direta ou indiretamente com a extinção do MDA, destacam-se a PNATER e políticas mais específicas para jovens e mulheres rurais. Os programas direcionados para a aquisição de alimentos, convivência com o semiárido, produção agroecológica, e desenvolvimento sustentável na Amazônia também foram restringidos¹³⁶ (INTINI, 2017).

Convém mencionar que boa parte das políticas públicas foram pensadas, elaboradas, construídas e implantadas de forma participativa, no mínimo envolveram representantes de diversos segmentos da sociedade. Para Intini (2017) a extinção do MDA traz a reboque o desmonte do processo de construção coletiva. O MDA se configurou enquanto espaço institucional de lutas e conquistas das camadas populares, com representação nos conselhos e participação na elaboração das políticas públicas. A sua existência não significou condição suficiente para garantir o processo de construção da consciência crítica junto ao público beneficiário, mas a sua extinção expressa a invisibilidade das diversas camadas populares por parte do Estado.

O MDA enquanto aparelho de Estado assumia funções econômicas ao conduzir políticas e programas que também estão relacionadas à acumulação do capital. As frações das camadas populares, identificadas como agricultura familiar, são responsáveis por 38% do valor da produção agrícola e participam com 74,4% dos postos de trabalho nos estabelecimentos agrícolas (IBGE, 2006). Os dados mostram ainda que, embora ocupem apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos, representam 84,4% dos estabelecimentos agrícolas. O MDA, mesmo com baixa dotação de recursos orçamentários e atravessado por contradições, simbolizava o reconhecimento estatal dos 4.367.902 de estabelecimentos familiares, definidos pela Lei da Agricultura Familiar e identificados no Censo Agropecuário de 2006 (BRASIL, 2006a; IBGE, 2006).

Sendo o Estado um espaço de condensação material das forças sociais, o processo de desmonte das políticas públicas expressa uma alteração na correlação de forças do bloco no poder. Boito

¹³⁶ Para uma análise sobre as políticas públicas rurais (PAA, PNAE, PRONAF) dos governos petistas ver o artigo de Paula; Gómez; Tracz (2017).

(2018) e Martuscelli (2018) apresentam uma análise da conjuntura política e econômica para explicar a mudança na correlação de forças do bloco no poder que resulta no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016. Independentemente se há continuidade ou descontinuidade nas macropolíticas entre os governos neoliberais do PSDB e PT, no governo Temer (2016-2018) modificam-se as normas legais e se extinguem os aparelhos de Estado que coordenam as políticas e programas destinados às frações populares rurais.

A referida MP provocou a reação de diferentes segmentos da sociedade, que se manifestaram em um ato em Brasília contra a extinção dos ministérios; entre eles, podem-se citar integrantes de movimentos rurais, organizações sociais, servidores públicos e gestores do MDA (REDE [...], 2017). Diversas instituições manifestaram-se, através de carta aberta e moção de repúdio, contra a extinção dos ministérios (ARTICULAÇÃO [...], 2016; CONFERÊNCIA [...], 2017; CONSELHO [...], 2017; UFRJ, 2017). Todavia as manifestações e atos realizados não lograram êxito, a MP foi transformada na Lei nº 13.341/2016 (BRASIL, 2016b).

No tempo decorrido entre publicação da MP e a Lei parte das estruturas que pertenciam ao extinto MDA foram transferidas do MDSA para a Casa Civil da Presidência da República, conforme Decreto nº 8.780/2016 (BRASIL, 2016a). Dessa forma as políticas e programas voltados à agricultura familiar e à reforma agrária passam a ser incorporadas de modo periférico a outras estruturas do Estado. Conforme Decreto nº 8.865/2016 (BRASIL, 2016c), a SEAD e o INCRA ficam vinculados à casa civil¹³⁷ durante o governo Temer. As normas legais no primeiro ano do governo Temer evidenciam que as camadas populares rurais perderam representatividade nos espaços institucionalizados ao nível federal.

As medidas adotadas no segundo ano do governo restringem o acesso de parte da população rural às políticas públicas e programas. O Decreto nº 9.064/2017 dispõe sobre Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA)¹³⁸, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e regulamenta a Lei da Agricultura Familiar de 2006 (BRASIL, 2017a). O CAF, que substituirá

¹³⁷ Em janeiro de 2019 a SEAD e o INCRA são transferidos para o MAPA. Conforme Decreto nº 9.667, de 02/01/2019 o MAPA assume a competência pela ATER e passa a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (BRASIL, 2019).

¹³⁸ Conforme “Art. 3º A UFPA e o empreendimento familiar rural deverão atender aos seguintes requisitos: I - possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar”. (BRASIL, 2017a).

a DAP no acesso as políticas públicas, identifica e qualifica a UFPA e o empreendimento familiar rural¹³⁹.

As modificações nos critérios que definem a agricultura familiar podem excluir parte das camadas populares que acessam as políticas públicas. As exigências mínimas de 50% da força de trabalho e 50% dos rendimentos serem oriundos da UFPA sugerem que tanto as famílias mais vulneráveis quanto as famílias que contratam mão de obra temporária podem não atender aos critérios. Sabe-se que as famílias rurais mais vulneráveis, que quase sempre residem em pequenas áreas, adotam como estratégia de vida o trabalho temporário, conseqüentemente, o rendimento agrícola monetário tem pequena participação na composição do rendimento monetário total.

O Censo Agropecuário de 2017 identificou 4,6 milhões de estabelecimentos de pequeno porte, todavia devido à nova regulamentação, apenas 3,9 milhões de estabelecimentos foram classificados como estabelecimentos que pertencem à agricultura familiar (IBGE, 2019b). Ou seja, aproximadamente setecentos mil estabelecimentos não são considerados como agricultura familiar. Quando comparados aos 4.367.902 estabelecimentos familiares registrados pelo Censo Agropecuário de 2006, os dados mostram redução no número de estabelecimentos categorizados como pertencentes à agricultura familiar, que se propaga para as outras variáveis.

Em 2017, alteram-se também os normativos que regulam a política da reforma agrária, a demarcação das terras dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Se nos governos administrados pelo PSDB e PT os programas fundiários já atendiam aos interesses do mercado, no governo Temer aprofundam-se ainda mais as questões agrária e ambiental. A análise do dispositivo evidencia perdas das conquistas das frações das camadas populares que lutam pelo acesso à terra, demarcação dos seus territórios e preservação do meio ambiente.

A MP nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, agiliza a concessão de títulos e venda das terras da União para os assentados da reforma agrária (BRASIL, 2016d). Como diz Poulantzas (2000), o Estado organiza o bloco no poder e desorganiza a classe dominada. O governo ao tempo que desmobiliza a luta dos movimentos sociais rurais instituindo a demanda individual por terra para as potenciais famílias que demandam terra, prevê que as famílias dos PA de

¹³⁹ Empreendimento familiar rural - forma associativa ou individual da agricultura familiar instituída por pessoa jurídica. (BRASIL, 2017a).

reforma agrária paguem pelo lote para receber o título de posse definitiva, com isso o INCRA fica desobrigado de assessorar as famílias.

A medida possibilita ainda a regularização de terras na Amazônia Legal com área de até 2.500 ha, aprofundando a concentração de terras ao tempo que expropria as populações que aí vivem. A referida lei, em conjunto com os decretos nº 9.309/2018 e nº 9.311/2018, que tratam da regulação fundiária das áreas rurais, expressam as relações entre Estado e frações da classe dominante, e o INCRA torna-se um entreposto comercial no mercado de terras (BRASIL, 2018b; BRASIL, 2018c). O Estado facilita a compra de terras para grupos estrangeiros que estejam associados às frações do capital nacional, representados pelas “empresas agrícolas e latifúndios”, ou seja, ocorre a “estrangeirização do espaço rural”. (CUNHA, 2017, p. 301).

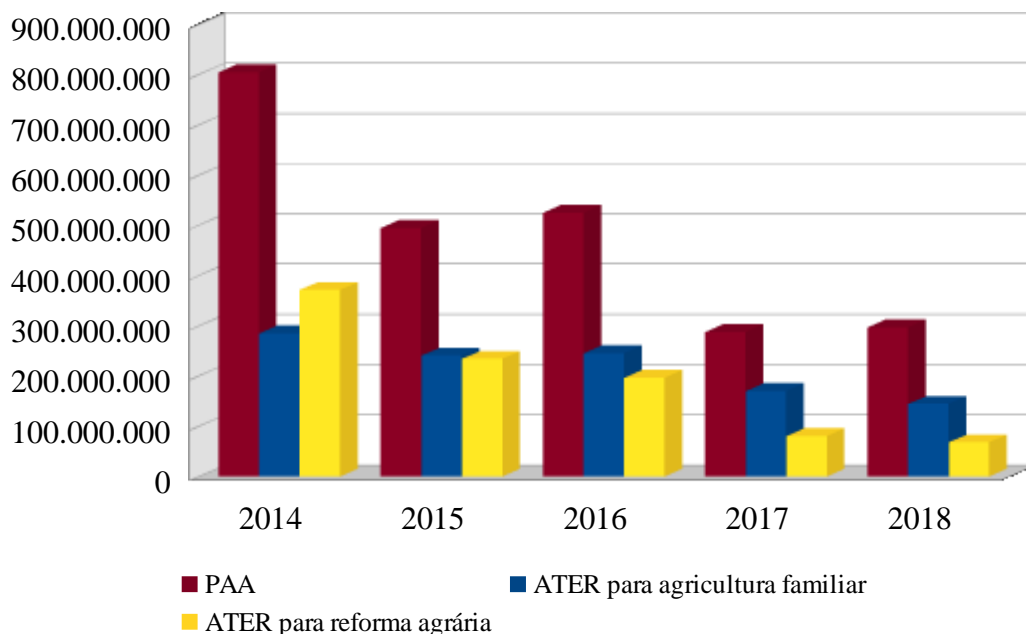
Além das referidas medidas legais, convém ainda mencionar, mesmo que sucintamente, o ajuste fiscal implementado no país, que chegou ao nível de institucionalizar a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que possibilita o congelamento das despesas primárias pelos próximos 20 anos (BRASIL, 2016e). Considerando que boa parte da população rural ainda não acessa algumas políticas públicas e que as demandas por tais políticas – crédito, ATER, PAA, PNAE, habitação rural, dentre outras – aumentam, enquanto as despesas seguirão basicamente congeladas, o cenário não é promissor. Ao associar o ajuste fiscal estabelecido na EC nº 95/2016, a extinção do MDA, os dispositivos legais promulgados, as reformas recentemente aprovadas, trabalhista e previdenciária, com a redução no orçamento público entre 2016 e 2019, a situação torna-se ainda mais grave para as camadas populares.

Com base nos dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, Intini (2017a) mostra que em 2017 houve uma brusca redução no volume de recursos em todos os programas federais direcionados às camadas populares rurais (ver ANEXO D). No total foram R\$796.617.190,00 retirados de políticas públicas e programas destinados às famílias rurais (INTINI, 2017a). Conforme Menezes (2017), o orçamento é uma peça política, revela as intenções do governo ao definir as áreas e programas “sem poder se valer de estratégias em que possa esconder os interesses que protege e prioriza”. (MENEZES, 2017, p.4).

Os serviços de ATER e o PAA buscam promover ações materiais positivas a favor das camadas populares, a redução do orçamento para esses programas significa aprofundar as desigualdades

sociais. Os cortes no orçamento em 2017 e 2018, ver Gráfico 7, reforçam a ideia de que as frações da população rural perderam espaço político e econômico no interior do Estado.

Gráfico 7 – Despesa (em R\$) executada com o PAA e ATER: 2014-2018



Fonte: Elaboração própria (2019) com base em Brasil (2019b)

O PAA, que tem como um dos objetivos a erradicação da fome e pobreza rural, contou, em 2017 e 2018, com aproximadamente 55% do volume de recursos de 2016 (R\$524.630.770). Em valores absolutos para 2017 foram liberados R\$287.924.825, ou seja, a redução foi de aproximadamente R\$236 milhões (BRASIL, 2019b). Como se pode observar no Gráfico 7, o orçamento para o PAA e ATER já havia sido reduzido significativamente em 2015 quando comparado a 2014. Ao comparar com os dados do plano Safra 2013/2014 a redução torna-se mais brusca ainda, nesse período o PAA contava com R\$1,2 bilhões e a ATER com R\$830 milhões (BRASIL, 2017).

Conforme o Gráfico 7, o serviço de ATER para a agricultura familiar em 2017 conta com 69,6% do volume de recursos de 2016 (R\$245.526.286), a redução em valores absolutos foi de cerca de R\$74.6 milhões entre 2016 e 2017 (R\$170.924.938). Em 2018 os recursos disponibilizados sofrem outra restrição e representam apenas 59% dos recursos de 2016. A redução no volume de recursos de ATER para o público da reforma agrária foi mais expressiva ainda. Em 2017 os assentados da reforma agrária contaram com apenas R\$80.833.518,23, que representa 41% em

relação ao ano anterior, e em 2018 com 34% do orçamento de 2016, que era de R\$197.151.943,60.

A PNATER instituída por lei segue como política norteadora das ações de ATER, todavia com o aprofundamento da crise política e econômica as ações de ATER estão restringidas pelo ajuste fiscal. A mudança na conjuntura revela a fragilidade da política, que é pautada na oferta de serviço via edital. Com a extinção do MDA não se identifica publicação de novos editais para chamada pública nos anos 2016 e 2017. Em 2018 a ANATER coordena os primeiros editais e contratos de parcerias, que contemplam aproximadamente 90.000 famílias, distribuídas em 1.549 municípios (ANATER, 2019a). Nos Apêndices N e O, pode-se consultar a síntese das ações da ANATER a partir de 2018, que restringidas a projetos pontuais são insignificantes diante dos 3.897.408 de estabelecimentos categorizados como familiares pelo Censo Agropecuário de 2017.

Os dados do Censo Agropecuário de 2017 mostram que a agricultura familiar representa 77% dos estabelecimentos agrícolas do país, e são responsáveis por 23% do valor da produção, ou seja, participa significativamente da produção de alimentos, sobretudo os consumidos internamente. A agricultura familiar é responsável por 80% do valor de produção de mandioca, 69% do abacaxi, 42% do feijão (culturas temporárias) e 48% da produção de café e banana (culturas permanentes). No que se refere à produção de soja e milho, *commodities* agrícolas de exportação, o valor de produção da agricultura familiar representa 23% do total produzido no país (IBGE, 2019b).

Os dados do IBGE mostram que os 3,9 milhões de estabelecimentos familiares ocupam área de apenas 80,89 milhões de hectares, ou seja, 23% da área total dos estabelecimentos agrícolas. No que se refere aos postos de trabalhos, a agricultura familiar ocupa 10,1 milhões de pessoas, que representam 67% do total de trabalhadores nos estabelecimentos agrícolas. Embora possua relevância econômica, os dados mostram que apenas 18% dos empreendimentos familiares receberam orientação técnica (IBGE, 2019b). As frações populares rurais cumprem o seu papel de fornecedora de mão de obra e gêneros alimentícios e enquanto classe dominada contribui para a acumulação do capital.

O conceito de Estado relacional de Poulantzas (2000) possibilitou compreender a trajetória dos serviços de extensão rural como um instrumento ideológico e econômico para a modernização

agrícola. As duas primeiras décadas do Século XXI representam uma inflexão na trajetória da ATER com a inserção das camadas populares no aparelho de Estado e ilustram a posição subalterna da classe dominada no interior do Estado, que a depender da correlação de forças pode avançar nas suas conquistas. Nesse período as políticas públicas oportunizaram a participação de fração da classe dominada no interior do Estado, contudo, essas conquistas obtidas em uma conjuntura favorável são restringidas ou extintas quando se modifica a correlação de forças no interior do Estado. A ATER referenciada em um paradigma de base agroecológica, pauta da classe dominada, se efetiva no discurso, mas enfrenta estrutura cristalizada no paradigma dominante que restringe as condições de possibilidades de efetivação de uma política que se contrapõe ao difusionismo produtivista.

5 O PAPEL DO ESTADO NA EXTENSÃO RURAL BAIANA

“A práxis, porém, é reflexão e ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo.
Sem ela, é impossível a superação da contradição opressor-oprimidos”.

(Paulo Freire)

Neste capítulo apresenta-se uma breve caracterização socioeconômica do Estado da Bahia e uma síntese da história da ATER baiana para contextualizar o objeto de pesquisa da tese. A questão central é analisar, com base nos editais de chamadas públicas no período 2015 a 2018, se a política de ATER, na Bahia, apresenta um caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, por oposição ao paradigma produtivista. A pesquisa é centrada no papel do Estado, compreendido a partir da concepção de Poulantzas (2000), como a condensação material das relações de força. Ou seja, como espaço de construção da política de ATER, considerando a existência de conflitos e contradições. Especificamente busca-se investigar se a Bahia avançou na construção de uma concepção extensionista referenciada em princípios de base agroecológica, com vistas à promoção do conhecimento. Para tanto analisam-se a coerência entre a PATER, PNATER e os editais das chamadas públicas da BAHIATER no período 2015-2018. Uma vez identificada coerência entre as normas legais, apresenta-se o arranjo institucionalizado no Estado para ofertar o serviço e verifica-se no âmbito da execução se as práticas cotidianas dos extensionistas correspondem aos princípios da PNATER. A pesquisa de campo inicia-se com entrevistas informais junto aos gestores públicos, acompanhamento de seminários das instituições executoras, e visitas aos TI Sisal, Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco.

De maneira geral pode-se dizer que a trajetória do serviço de extensão estadual seguiu o padrão nacional. No Século XX a Bahia convive com o modelo difusionista, referenciado no produtivismo, tendo em vista promover o desenvolvimento da agricultura baiana. A partir de 2007 aproxima-se do desenho institucional federal ao criar um órgão público para tratar das demandas das camadas populares rurais. Como resultado do processo de construção coletiva, em 2011, elaboram-se a política estadual de ATER, com forma e conteúdo harmônicos à PNATER. Todavia a mudança significativa no serviço estadual de ATER ocorre por meio de uma reforma administrativa. Em 2014 o governo, ao alterar a estrutura institucional, extingue a empresa pública de ATER e cria um arranjo institucional multirreferencial para ofertar o serviço por meio de convênios e contratos. Nessa estratégia ao tempo que o Estado possibilita

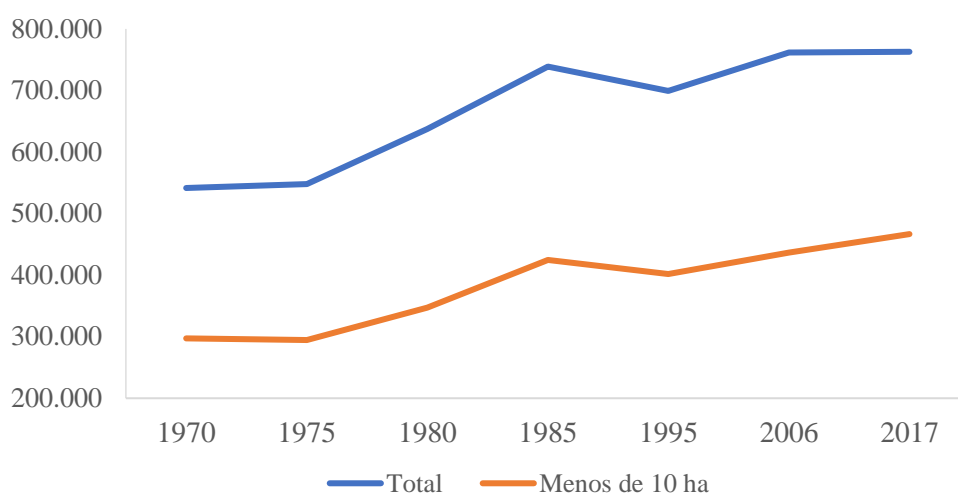
a participação das camadas populares no seu aparelho se desresponsabiliza pela execução direta de parte do serviço de extensão rural, terceirizando-o para diversas instituições. As normas legais que promovem esse arranjo estão sistematizadas no Apêndice P.

5.1 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DA ATER NA BAHIA

Localizado na Região Nordeste do Brasil, o Estado da Bahia possui área de 564.733 km², ocupando a quinta posição em extensão territorial do país. É o quarto estado brasileiro mais populoso, com 14.016.906 habitantes distribuídos em 417 municípios. Dentre esses, 240 municípios (57,5%), possuem menos de 20 mil habitantes. Em relação à situação domiciliar, 10.102.476 habitantes, que representam 72% da população baiana, encontram-se na zona urbana, enquanto 28% representados pelos 3.914.430 habitantes encontram-se na zona rural (IBGE, 2010).

No que diz respeito à situação educacional, a Bahia apresenta taxa de analfabetismo de 12,7%, embora seja a menor dentre os estados que compõem a Região Nordeste (14,5%), representa quase o dobro da média nacional de 7,0% (IBGE, 2017). Em relação ao mercado de trabalho, a Bahia apresenta taxa de desocupação de 15,6%, superior à da região Nordeste, 13,4%, e à nacional, 12,9% (IBGE, 2017). No que se refere ao rendimento, o Nordeste apresenta rendimento real efetivo domiciliar *per capita* de R\$984,00 e a Bahia de R\$1.095,00, ambos abaixo do rendimento nacional, R\$1.511,00 (IBGE, 2017).

Em relação ao número de estabelecimentos foram estimados 762.848 estabelecimentos rurais para 2017, que representa aproximadamente 15% dos estabelecimentos nacionais (IBGE, 2019b). Conforme Gráfico 8, na Bahia, desde os anos 1970 o número de estabelecimentos apresenta crescimento significativo, saindo de 541.566 estabelecimentos na década de 1970 para 762.848 em 2017. Nesse ano os estabelecimentos baianos com área inferior a 10 ha representam 18,34% dos estabelecimentos nacionais e 61,17% do total de estabelecimentos do Estado, no entanto, ocupam apenas 5% dos 28.020.859 ha (IBGE, 2019b; IBGE, 2006). O tamanho da área é um dos principais fatores que limita a reprodução material das famílias e o processo de produção referenciado no paradigma de base agroecológica.

Gráfico 8 – Número de estabelecimentos agrícolas: Bahia, 1970-2017

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em IBGE (2006); IBGE (2019b)

A Bahia é o Estado com maior número de estabelecimentos categorizados como agricultura familiar, em 2017 foram estimados, para essa categoria, 593.411 estabelecimentos, que representam 77,79% do total de estabelecimentos baianos (IBGE, 2019b). Todavia os estabelecimentos familiares ocupam apenas 32% da área total dos estabelecimentos. A agricultura patronal ocupa 19.011.716 ha, que representa 68% da área total, com apenas 169.437 estabelecimentos (IBGE, 2017b). O elevado número de estabelecimentos familiares associado à distribuição agrária sugere diferentes agriculturas, que podem ser associadas à diferentes classes e frações de classes sociais.

De forma geral o Estado da Bahia apresenta indicadores, tais como concentração de rendimento e da propriedade da terra, e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que expressam elevada desigualdade social. O coeficiente que mede a concentração de rendimento e da propriedade da terra, índice de Gini, é de 0,631 e de 0,838, respectivamente, e o IDH é de 0,666 (UFBA [...], 2019; SEI, 2019). Os níveis desses indicadores evidenciam que a criação de políticas públicas e programas para promover a inclusão econômica e social torna-se imprescindível para tal estrutura social.

O Estado da Bahia seguiu de perto a trajetória extensionista nacional, fundamentada no produtivismo, que se expressa também na exclusão de grande parte das camadas populares rurais. Inicialmente os serviços eram oferecidos pela ANCAR, com sede em Recife, atuando

nos estados do Nordeste desde 1954. No caso da Bahia, a ANCAR desenvolveu atividades em diferentes espaços baianos¹⁴⁰ (PAIVA, 2015). Com a federalização dos serviços, nos anos 1970, cria-se a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia (EMATERBA), vinculada à Secretaria de Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (SEAGRI). A extinção da EMBRATER nos anos 1990 impacta no serviço de extensão e as ações de ATER passam a ser orientadas pelas políticas do governo estadual. Em 1991, com a reforma administrativa¹⁴¹ estadual, extinguem-se as empresas de pesquisa e de extensão. Logo em seguida, cria-se a EBDA que assume conjuntamente as funções de pesquisa e extensão rural (BAHIA, 1991).

Conforme visto no capítulo 4, além da extinção da empresa pública federal, a União reduz o repasse do volume de recursos financeiros para as políticas agrícolas. Em uma conjuntura de restrição orçamentária decorrente das reformas neoliberais, conforme demonstrado por Boito (2018), a criação da EBDA pode significar redução de gastos públicos e integração entre as atividades de pesquisa e extensão em um único aparelho do Estado. Na Bahia a ATER foi executada por sucessivas instituições (privadas e públicas), conforme ideologia hegemônica produtivista, com objetivo de promover a modernização da agricultura através do uso intensivo de pacotes tecnológicos e seus insumos industriais (ENTREVISTA¹⁴², GESTOR PÚBLICO, 2018). As atividades direcionadas para cultivos especializados, quase sempre praticados em médias e grandes propriedades, buscavam a racionalidade técnica na produção (BAHIA PESCA, 2015). Nos anos 1980 foram identificadas algumas ilhas de modernização tecnológica na agricultura baiana.

A agricultura de grãos no Oeste, o Polo Florestal no Extremo Sul, a expansão da cultura do Café no Planalto de Conquista, na Chapada Diamantina e logo em seguida no Oeste do Estado, exibiam um dinamismo de há muito desconhecido do setor. O cacau ainda não havia sido atingido pela vassoura de bruxa (*crinipellis pernicioso*) e a agricultura irrigada estava restrita aos tradicionais e históricos projetos de irrigação da Codevasf e do DNOCS, alguns deles de operação secular. (BAHIA PESCA, 2015, p.3).

As diversas agriculturas baianas representam diferentes trajetórias agrárias e contradições inerentes às relações sociais de produção. Conforme discussão no capítulo 4, o serviço de

¹⁴⁰ Posteriormente foi criada a Empresa de Crédito e Extensão Rural da Bahia (EMCERBA), que resultou da união da ANCAR da Bahia com o Instituto Baiano de Crédito Rural e com o Conselho de Desenvolvimento da Pecuária (PAIVA, 2015).

¹⁴¹ Através da Lei nº 6.074, de 22 maio de 1991, fica o Poder Executivo autorizado a promover a incorporação ou fusão da EMATERBA com a EPABA, que resulta na EBDA. Empresa de economia mista vinculada à SEAGRI.

¹⁴² Os depoimentos dos gestores públicos, das instituições e famílias são identificados como entrevistas.

ATER, como instrumento ideológico do produtivismo, promoveu o desenvolvimento agrícola baiano, porém de forma excludente. Paiva (2015) apresenta uma visão diferente em relação ao público atendido pela EBDA. Segundo o autor, os serviços de extensão “tinham a finalidade de apoiar o desenvolvimento do setor agrícola baiano, sempre tendo como prioridade o segmento dos pequenos agricultores”. (PAIVA, 2015, p. 1). Considerando a natureza do modelo de desenvolvimento agrícola adotado, os depoimentos na pesquisa de campo e as condições materiais de boa parte da população rural baiana, entende-se que as camadas populares mais vulneráveis ficaram à margem das políticas agrícolas adotadas.

A relevância do serviço de ATER na Bahia como promotor da modernização agrícola é demonstrada por Paiva (2015). Ele afirma que o serviço contribuiu para transformar o panorama do setor agrícola, caracterizado como um “setor atrasado”. As principais atividades agrícolas apresentavam baixa produtividade. Dentre elas podem-se citar “as lavouras de cacau, pecuária extensiva, fumo, sisal, mandioca, produtos extrativos e de subsistência produzidos pelos pequenos agricultores”. (PAIVA, 2015, p. 8). Afirma ainda que o Estado importava muitos produtos para alimentação e exportava predominantemente “cacau, fumo, sisal, couro e produtos extrativos”. Com a ação dos extensionistas, em 50 anos, mudou-se o panorama do setor. A pauta de exportação foi expandida para “café, soja, algodão, milho, frutas (manga, uva, banana, melão, mamão, coco-da-baía, abacaxi, maracujá, citros, entre outras) e várias hortícolas e olerícolas”. Muitas lavouras tornaram-se competitivas nacionalmente. Identificam-se regiões que experimentaram diversificação da agricultura. Essas transformações resultam sobretudo das ações executadas pelas instituições de pesquisa e extensão. Nas palavras do autor: “a EBDA, assim como as outras instituições anteriores, responsáveis pelas atividades de assistência técnica e pesquisa agrícola, tiveram um papel preponderante nessa mudança do padrão produtivo desse setor na Bahia”. (PAIVA, 2015, p. 8).

Conforme Poulantzas (2000) o Estado assume determinadas funções econômicas para garantir o interesse geral do capital. Sendo assim, o modelo de desenvolvimento agrícola baiano definido e ancorado pelas macropolíticas federais foi promovido e apoiado pelas instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão. Para exercer a função ideológica e econômica, com base no difusionismo produtivista, a EBDA contava com 20 gerências regionais, 132 escritórios locais, 19 estações experimentais e 10 centros de formação de agricultores familiares (ASSOCIAÇÃO [...], 2017). Por aproximadamente 24 anos, a empresa, e seus 1.189 servidores,

difundiram conhecimento e técnica para os municípios baianos, nos moldes do difusionismo produtivista¹⁴³.

De acordo com Ros (2012) a crise do difusionismo produtivista é fundamentada na adoção do modelo econômico neoliberal e se aprofunda nos anos 1990 com a redução do serviço público ofertado pelo Estado Nacional. Por aproximadamente 14 anos os estados federados assumem a responsabilidade pela ATER sem coordenação nacional. Todavia, a literatura mostra que boa parte das empresas públicas estaduais continuam seguindo o modelo hegemônico, referenciado pelo difusionismo produtivista, legitimado pela ciência convencional e dominante.

Nesse processo de difusão do conhecimento convém lembrar quatro questões colocadas no âmbito federal para o serviço de ATER, com a oficialização da PNATER em 2004: 1) o serviço deve ser ofertado para o público que se enquadra no perfil da agricultura familiar; 2) orientação conceitual para ATER de base agroecológica; 3) uso de metodologias inclusivas e participativas que promovam a construção do conhecimento; 4) descentralização do serviço de ATER para instituições públicas e privadas. Conforme discussão no capítulo anterior, esses pilares definidos para a PNATER se contrapõem ao difusionismo produtivista e revelam diferentes concepções de ATER presentes nos aparelhos de Estado. Os conflitos de interesses em torno da PNATER expressam conflitos de classes associados à natureza do modelo hegemônico de ATER, arraigados na concepção de mundo dos extensionistas.

O público beneficiário, definido pela Lei da Agricultura familiar (BRASIL, 2006a), é constituído por diferentes camadas da população rural, que em um processo de luta busca inscrever suas demandas no interior do Estado. No primeiro governo Wagner (2007-2010), em resposta à luta das camadas populares, que reivindicavam uma secretaria para tratar especificamente das questões relacionadas ao mundo rural, foi criada a Superintendência da Agricultura Familiar (SUAF), vinculada à SEAGRI. Vale mencionar que no Estado da Bahia, assim como no âmbito federal, os governos do PT foram constituídos por diferentes coligações partidárias¹⁴⁴, o que implica conciliações de interesses no interior do Estado. A nomeação de

¹⁴³ Vale ressaltar que a equipe técnica da EBDA também era composta por extensionistas que usavam práticas sustentáveis nas orientações às famílias rurais, todavia eram a exceção não a regra (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

¹⁴⁴ Em 2007 no Estado da Bahia foram identificados na base do governo sete partidos: PT, PV, PPS, PCdoB, PTB, PMN e PMDB. Em 2014 identificam-se 13 partidos coligados ao PT: PP, PDT, PSD, PSB, PC do B, PR, PMB, PRP, PODE, AVANTE, PMN, PROS e PTC (REELEITO [...], 2019).

um diretor que pertence ao grupo carlista, de oposição política ao governo, para a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) na primeira gestão petista baiana, é apenas um exemplo das tensões e conciliações políticas que atravessam o Estado baiano.

No caso da Bahia, além do serviço de ATER executado pela EBDA, realizavam-se convênios e editais de chamada pública pelo governo federal, através do MDA. Realizavam-se também convênios entre o governo do Estado e organizações e movimentos sociais rurais, tendo em vista ofertar ATER para parte da população que não contava com esse serviço. A pluralidade institucional para execução do serviço expressa diferentes concepções de ATER e disputa pelo orçamento público.

Apenas a título de ilustração das medidas adotadas ao nível federal em 2009, a EBDA firmou o convênio nº 720335/2009 com o MDA, através da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB), para desenvolver as atividades do Programa Pacto Federativo. No âmbito desse convênio foram aportados R\$27 milhões para investimentos físicos e para desenvolver ações em comunidades rurais dos nove territórios de cidadania¹⁴⁵. As atividades de ATER deveriam ser elaboradas de acordo com os princípios da PNATER, ou seja, ter como referência princípios de base agroecológica e metodologias participativas (EMPRESA BAIANA [...], 2012; COMPANHIA [...], 2014). A FAPESB, através do edital nº 07/2010, convida pesquisadores da EBDA¹⁴⁶ para apresentar projetos de pesquisa de natureza científica, tecnológica ou de inovação, que visem contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar, através da integração entre pesquisa e extensão (FUNDAÇÃO [...], 2010, p. 1-2).

No mesmo ano, ao nível estadual, o governo inicia uma experiência piloto e firma convênios com instituições privadas, vinculadas aos movimentos e organizações sociais rurais, para ofertar o serviço de ATER em comunidades onde a EBDA não atuava (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Os conflitos ideológicos sobre a concepção de ATER se acirram no interior do Estado entre a EBDA e os movimentos e organizações sociais rurais. O modelo de ATER executado pela EBDA é questionado pelos movimentos e organizações sociais. Por outro lado, os extensionistas da EBDA questionam a medida do governo estadual, que

¹⁴⁵ Sertão do São Francisco, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Semiárido Nordeste II, Baixo Sul, Litoral Sul, Itaparica e Irecê.

¹⁴⁶ Os recursos financeiros alocados pela União para o edital 07/2010 foram limitados a R\$11.182.445,00, sendo que o limite máximo por proposta foi de R\$ 1.200.000,00. Sistematização sobre essas ações podem ser encontradas na Revista Pacto, disponível em: https://issuu.com/_ebda/docs/pacto_2811.

identificam como privatização do serviço de ATER. Esse conflito institucional perpassa a elaboração e implantação da política estadual. Entende-se que os conflitos entre as instituições (públicas e privadas) de ATER não são decorrentes apenas de interesses financeiros, devendo-se também considerar a natureza dos modelos de extensão (paradigma produtivista *versus* paradigma agroecológico), público beneficiário e metodologias de trabalho.

5.2 A POLÍTICA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (PEATER)

Nesta seção objetiva-se apresentar a PEATER, com o propósito de analisar a sua consonância com a PNATER. Essas políticas, criadas com o objetivo de conduzir o serviço de ATER, são as referências centrais para elaboração dos editais de chamada pública e orientação das ações em campo. A análise documental evidencia que os dispositivos legais no Estado da Bahia foram criados tomando-se como referência as normas federais. As entrevistas revelam que a política estadual também foi construída com a participação dos movimentos sociais rurais, organizações sociais e outros representantes das camadas populares que participaram dos debates no Fórum Baiano da Agricultura Familiar.

A PEATER e o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar (PROATER) foram instituídos no segundo governo Wagner (2011-2014), todavia o processo de construção no coletivo se deu na primeira gestão (2007-2010). Em 2011, cria-se o Projeto de Lei nº 19.476/2011 (BAHIA, 2011a), que após passar por nove emendas na Assembleia Legislativa, foi convertido na Lei nº 12.372 (BAHIA; 2011b). A formulação e supervisão da PEATER são competências da SUAF, aparelho de Estado que representa o espaço de discussão política das camadas populares no Estado (BAHIA, 2011b).

Conforme depoimentos dos gestores públicos e instituições, que serão retomados no capítulo seis, a construção da política se deu em um processo democrático e participativo, e representa uma conquista das frações populares rurais da Bahia. A PEATER apresenta o conceito de ATER, tal qual a PNATER, como um “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural (...)”. (BAHIA, 2011b). O conceito adotado não é restrito apenas às atividades de cultivo e criação. Ele abrange o mundo rural na sua diversidade e contempla as atividades agrícolas e não agrícolas.

A PEATER em consonância com a PNATER determina por meios de normas legais os condicionantes que disciplinam o serviço ao nível da unidade da federação. Se o acesso aos aparelhos do Estado e o exercício do poder político são regulados pela lei, como afirma Poulantzas (2000), então a PNTAER e a PEATER são instrumentos reguladores do poder político da classe dominada (considerados aqui os movimentos e organizações sociais rurais que executam as chamadas públicas). A pluralidade das camadas populares na Bahia é explicitada na lei¹⁴⁷ e os conceitos de produção familiar e agricultor familiar são referenciados pela Lei da Agricultura Familiar de 2006 (BAHIA, 2011b; BRASIL, 2006a). A política busca promover a produção agrícola e não agrícola familiar, tendo em vista a segurança e a soberania alimentar e nutricional das famílias. A segurança alimentar e nutricional exige a diversificação agrícola em oposição aos monocultivos especializados. A soberania alimentar exige a geração de rendimentos através da comercialização dos excedentes da produção. Para cumprir esse propósito os serviços de ATER devem promover a inserção das famílias nos mercados institucionalizados, PAA e PNAE, nas feiras distritais e municipais.

Observa-se que a PEATER, em consonância com a PNATER, busca promover melhores condições de vida para as camadas populares que sempre estiveram à margem das diversas políticas públicas. Com isso não se está afirmando que a política pública propõe uma ação radical de transformação nos empreendimentos familiares, uma vez que traz explicitamente a necessidade de produzir excedente para comercialização e gerar rendimentos monetários para as famílias. Tampouco se nega o avanço em conteúdo, método e público beneficiário inerente à proposta reformista da PEATER. Ao tempo que busca promover a inserção das camadas populares nos mercados e atende ao processo de reprodução do capital, também busca promover a diversificação e integração dos sistemas de produção, tendo como referência princípios de base agroecológica, o que reduz a dependência das famílias do mercado.

A análise comparativa das normas legais revela similaridade entre os princípios da PEATER e PNATER (BAHIA, 2011b; BRASIL, 2010). Como se pode observar no Quadro 9, apenas nos

¹⁴⁷ Conforme Artigo 4º da PEATER, os beneficiários especificados por categorias: I - os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais; II - os assentados da reforma agrária e os beneficiários de programas de crédito fundiário; III - os povos indígenas, os quilombolas, e os demais povos, populações e comunidades tradicionais do campo; IV - os agroextrativistas, silvicultores, aquicultores e pescadores; V - os colonos, meeiros e posseiros; VI - os agricultores de comunidades de fundos e fechos de pasto; VII - os ribeirinhos e beneficiários de programas de irrigação; VIII - os agricultores familiares urbanos e periurbanos. (BAHIA, 2011a).

Incisos I e IV a PEATER incorpora alguns elementos no texto (grifados). Nos demais incisos não há diferenças entre as referidas políticas.

Quadro 9 – Os princípios norteadores da PNATER e PEATER

Políticas	PNATER	PEATER
Princípios	<p>I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;</p> <p>II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;</p> <p>III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;</p> <p>IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;</p> <p>V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e</p> <p>VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.</p>	<p>I - promoção do desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente, <u>incluindo a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas</u>;</p> <p>II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;</p> <p>III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;</p> <p>IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica, com enfoque para o desenvolvimento de sistemas de produção em bases sustentáveis <u>e construídos a partir da articulação do conhecimento científico, empírico e tradicional</u>;</p> <p>V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia;</p> <p>VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.</p>

Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Bahia (2011b); Brasil (2010)

Observa-se que as duas políticas propõem a “adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis”. No entanto, a PEATER tanto incorpora ao texto “a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas para a promoção do desenvolvimento sustentável”, quanto aborda explicitamente a articulação entre os conhecimentos científicos, empíricos e tradicionais para o desenvolvimento de agriculturas sustentáveis. Cabe salientar que a PNATER e a PEATER têm como princípio a equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia, o que exige outros conhecimentos além dos convencionalmente abordados nas disciplinas das ciências agrárias. As duas políticas orientam o uso de metodologias que promovam a construção do conhecimento de forma participativa com “enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural”. (BRASIL, 2010; BAHIA, 2011b). As políticas estabelecem princípios que se contrapõem a inculcação ideológica do difusionismo produtivista.

Os objetivos propostos na PEATER são os mesmos da PNATER, conforme Nota 3, Apêndice L. Dentre eles destacam-se: a promoção do desenvolvimento rural sustentável; a preocupação com a proteção, manutenção e recuperação da biodiversidade; construção de sistemas de produção sustentáveis; expansão do aprendizado de forma diversificada e contextualizada ao meio rural; e valorização do saber empírico e tradicional (BAHIA, 2011b). Ao comparar os princípios e objetivos definidos para o serviço de ATER às proposições do modelo convencional, referenciado no produtivismo, é inegável que grande parte das críticas feitas ao serviço de extensão foram consideradas pelos legisladores. A questão crucial é como o Estado, permeado por disputas e interesses de classes, levará à ação concreta o que está posto na lei. Essa segunda disputa das camadas populares é tão relevante quanto a primeira. Aprovar os dispositivos legais foi apenas parte de um processo em curso que implicará novos conflitos e contradições em torno da implantação e execução do serviço de ATER.

A estrutura da política de ATER implica contradições, limites e fragilidades que se expressam tanto na implantação quanto na execução da política. A legislação estadual institui o PROATER com o objetivo de organizar e executar o serviço de ATER por meio de instituições públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos (BAHIA, 2011a). A pluralidade institucional é definida e ordenada pela norma geral que estabelece os requisitos e procedimentos necessários para obter o credenciamento junto ao CEDRS, bem como, os condicionantes que possibilitam a seleção das instituições (BAHIA, 2011b). A forma de execução da PEATER expressa a sua fragilidade

e limite. Com identidade similar à política federal está sujeita às mesmas restrições: tempo, espaço, volume de recursos.

O serviço de ATER contratado por meio de editais de chamadas públicas¹⁴⁸ é definido para atender às demandas das camadas populares. Além dos requisitos exigidos pela PNATER, a PEATER estabelece, no Artigo 13, que a chamada pública deve considerar os seguintes requisitos para a seleção das entidades:

- I - a capacidade e experiência da entidade para lidar com o público beneficiário (...);
- II- a qualidade técnica da proposta, que deverá compreender metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos;
- III - a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a execução dos serviços de ATER;
- IV - os processos inovadores nos serviços de ATER que incluam o respeito à sustentabilidade ambiental e aos princípios agroecológicos, bem como a observância da melhoria das condições sociais e econômicas;
- V - as metas pré-estabelecidas de acesso dos agricultores assistidos a outras políticas públicas;
- VI - a observância quanto ao planejamento e organização dos serviços de assistência técnica constantes nos Planos Municipais e Territoriais de ATER, onde houver. (BAHIA, 2011b).

Conforme Poulantzas (2000) a lei possibilita ou restringe o acesso aos aparelhos do Estado. Por analogia, as exigências legais condicionam a instituição a seguir os conceitos e princípios estabelecidos nas políticas de ATER. Questões como a qualificação da equipe técnica, as metodologias de comunicação, processos que valorizem os princípios agroecológicos e inclusão em outras políticas públicas são determinantes para a seleção das propostas técnicas. As questões referentes a geração e gênero devem ser observadas tanto no que se refere ao público beneficiário quanto no que se refere à equipe que executará os serviços de ATER.

Ao definir uma política estruturada de tal forma que possibilita a oferta do serviço por meio de editais de chamada pública, o Estado exime-se de executar os serviços e assume o papel de fomentar, coordenar e regular as atividades de extensão. A lei estabelece a forma do acompanhamento, controle e fiscalização da execução dos contratos, bem como a avaliação dos resultados da execução do PROATER. O suposto é que a sociedade civil organizada contribua

¹⁴⁸ A chamada pública deverá conter pelo menos: a) o objeto a ser contratado; b) a qualificação e a quantificação do público beneficiário; c) a área geográfica da prestação dos serviços; d) o prazo de execução dos serviços; e) os valores para contratação dos serviços; f) a qualificação técnica exigida dos profissionais; g) a exigência de especificação pela entidade que atender à chamada pública do número de profissionais que executarão os serviços, com suas respectivas qualificações técnico-profissionais; h) os critérios objetivos para a seleção da entidade executora (BAHIA, 2011a; BRASIL, 2010).

para o acompanhamento da política por meio dos colegiados territoriais e do CEDRS¹⁴⁹. Aos colegiados territoriais caberá definir rotinas e mecanismos complementares que possibilitem acompanhar o processo de execução das chamadas públicas e avaliação dos seus resultados e impactos. Esses dados serão disponibilizados ao CEDRS e ao órgão contratante.

O Estado transfere a responsabilidade da execução dos serviços para as instituições contratadas no âmbito do PROATER¹⁵⁰ em consonância com a legislação federal. Conforme Artigo 24, o Estado da Bahia manterá o serviço oficial de ATER para as populações rurais através da EBDA (BAHIA, 2011b). No entanto, como pode ser visto na seção seguinte, ao final do segundo governo Wagner a reforma administrativa impõe uma mudança significativa ao extinguir a empresa pública que respondia por boa parte dos serviços de extensão. Com essa ação o Estado institucionaliza e radicaliza a descentralização dos serviços de extensão, que passam a ser executados em diferentes modalidades e por diferentes instituições.

5.3 O SERVIÇO DE ATER E O ARRANJO INSTITUCIONAL

O processo de elaboração da PEATER, considerado como democrático e participativo, contou com a representação das diversas camadas populares e resultou em uma norma legal que expressa a descentralização do serviço de ATER. Todavia conflitos de interesses se expressam no processo de implantação da política: a) se para os movimentos e organizações sociais rurais a política estadual ao promover a descentralização do serviço representa uma conquista significativa; b) para a EBDA¹⁵¹, em processo de sucateamento e precarização nos seus serviços, a descentralização por meio da PEATER simboliza a privatização do serviço público.

De acordo com Paiva (2015) a EBDA com pendências trabalhistas ficou excluída das chamadas públicas realizadas pelo governo federal em 2012, o que evidencia a indiferença em relação à empresa e a existência de outros interesses por parte do governo. Os principais elementos que evidenciam o descaso dos governos com a EBDA são: salários baixos, sonegação de direitos trabalhistas, sucateamento da empresa, péssimas condições de trabalho, descumprimento de

¹⁴⁹ Ao CEDRS cabe o acompanhamento de todo o processo de execução das chamadas públicas, do credenciamento das instituições ao monitoramento da PEATER e do PROATER.

¹⁵⁰ As ações do PROATER serão controladas e acompanhadas por meio do sistema eletrônico e avaliação dos relatórios de execução dos serviços (BAHIA, 2011).

¹⁵¹ Os servidores públicos organizam a Primeira Semana de Luta dos Trabalhadores, entre 06 a 10 de agosto de 2012, como um ato de resistência e protesto em defesa do serviço de ATER (COUTINHO, 2017, não paginado).

acordos, dentre outros (COUTINHO, 2017, não paginado). O movimento dos servidores a favor da reestruturação da empresa não logrou êxito e o serviço de extensão passa por uma significativa mudança em dezembro de 2014, com a extinção da EBDA.

A empresa foi extinta sob o argumento de ineficiência e baixa qualidade na oferta dos serviços, discurso muito comum na argumentação favorável à privatização e terceirização de serviços públicos. Como muito bem colocado por Paiva (2015) cabe a pergunta: “Por que com a extinção da EBDA pelo governo do Estado, não aconteceu um movimento amplo dos diversos segmentos rurais contrários à essa decisão?”. O referido autor afirma que boa parte dos serviços de extensão são de apoio ao processo de produção, portanto os efeitos não são observados no curto prazo¹⁵². Além disso, os movimentos e organizações sociais rurais defendem outra concepção de ATER, conforme preconiza a PNATER e PEATER, que se contrapõem ao difusionismo produtivista adotado pela EBDA (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

A proposta de extinguir a EBDA provocou reações divergentes no interior do Estado. Por um lado, os servidores públicos se opõem de forma crítica à extinção, sob o argumento de que muitos agricultores ficariam sem acessar os serviços de ATER. Os pesquisadores e extensionistas são portadores de conhecimento técnico e metodológico acumulado ao longo dos anos, a extinção da empresa ocasionará perdas nos processos de capacitação e de especialização e nos avanços de técnicas produtivas (COUTINHO, 2017; ASSOCIAÇÃO [...], 2017). Resumese a extinção da EBDA, a partir da concepção dos egressos, como uma perda do patrimônio público, perda de habilidades e de competência técnica (ENTREVISTA, TÉCNICO EGRESSO DA EBDA, 2018). Por outro lado, representantes dos movimentos e organizações sociais rurais argumentam que a EBDA não fazia ATER, apenas emissão de DAP, laudos técnicos, e acompanhamento de projetos pontuais (ENTREVISTA, CORDENADORA DA INSTITUIÇÃO, 2018). Partindo desse pressuposto, os representantes dos movimentos e organizações sociais rurais, opõem-se tanto ao modelo convencional de ATER adotado pela EBDA, quanto à sua ausência das comunidades rurais. Como afirma Poulantzas (2000) o Estado é atravessado lado a lado por conflitos e adota o discurso conveniente para justificar as suas ações diante da classe a que se dirige. Com o discurso assentado na ineficiência da empresa e

¹⁵² No estudo exploratório identificou-se, em quatro TI visitados, através de entrevistas informais nas feiras municipais e secretarias da agricultura que a atuação da EBDA em grande parte se limitava a atendimento nos escritórios, quando demandados pelo público. Em muitas comunidades as famílias declararam que não sentiram os efeitos da extinção da empresa (ENTREVISTAS INFORMAIS, 2018).

pautado na promoção do desenvolvimento rural sustentável nas comunidades, o governo extingue a EBDA¹⁵³.

Ainda Poulantzas (2000) afirma ser através da lei que o Estado relacional controla o acesso aos seus aparelhos. A reforma administrativa que modificou a estrutura organizacional do Estado foi prevista no Projeto de Lei nº 21.007/2014¹⁵⁴, na fase de transição entre os governos petistas – Jacques Wagner e Rui Costa. No referido PL propõe-se criar a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), para tratar especificamente da temática rural para a agricultura familiar (BAHIA, 2014a). Para compor a SDR cria-se a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER), que substitui a EBDA, e a Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária (SUTRAG). A Coordenação de Desenvolvimento Agrário (CDA), a SUAF e a CAR foram transferidas de outras secretarias para a SDR (BAHIA, 2014b).

Como pode ser visto no organograma representado no Anexo E, o desenho institucional centralizado na SDR favorece a articulação e consolidação das políticas públicas e programas rurais conforme demanda das diversas camadas populares (BAHIA, 2018). De fato, uma secretaria específica para tratar das questões rurais para a agricultura familiar é demandada pelos movimentos e organizações sociais rurais desde o primeiro governo Wagner. O Estado responde à demanda e usa o argumento que é necessário organizar o conjunto de “políticas públicas para atender às demandas da agricultura familiar, da reforma agrária, dos povos e comunidades tradicionais e quilombolas do Estado da Bahia” em uma única secretaria (BAHIA, 2018, não paginado). As camadas populares sentem-se parte do Estado ao institucionalizar suas demandas através da SDR, constituída através da norma legal em aparelho de Estado. O Estado assume o discurso conveniente para a classe ou fração de classe a que se dirige. Todavia as camadas populares seguem como classe dominada e qualquer mudança na correlação de forças no interior do Estado que não as favoreça, pode restringir ou extinguir as suas conquistas.

¹⁵³ Em 2014 no quadro de funcionários da EBDA constava 1.189 empregados efetivos, sendo 797 aposentados na ativa. A área de atuação da EBDA estava voltada a pesquisa, ATER, classificação de produtos de origem vegetal, fomento em agropecuária, agroindustrialização com sustentabilidade (ASSOCIAÇÃO [...], 2017).

¹⁵⁴ O PL apresenta como objetivos: “(a) economizar 200 milhões de reais, através da redução do número de secretarias; (b) mudar as finalidades de algumas das secretarias; (c) transferir vinculações e extinguir órgãos; e, (d) ampliar a qualidade dos serviços e modernização do Estado, através da qualificação da gestão por meio de indicadores e metas, reforço dos controles internos e metas das secretarias e eliminação de sobreamentos de competências entre os órgãos”. (PAIVA, 2015, p. 2).

O discurso do governo ao se dirigir às camadas populares leva a crer que haverá fortalecimento das ações e políticas públicas em seu favor. O desenho institucional apresentado fortalece o discurso e mostra que o Estado pode adotar ações materiais positivas a favor das camadas populares. O fato é que os movimentos e organizações sociais rurais não se opõem à extinção da EBDA. Os interesses conflitantes em relação à natureza do serviço e disputa por orçamento no interior do Estado explicam parcialmente a abstenção das camadas populares em relação à extinção da empresa pública.

A reforma administrativa¹⁵⁵ implantada através da Lei nº 13.204/2014, que extingue a EBDA, expressa uma medida de cunho neoliberal tendo em vista a redução dos gastos e terceirização dos serviços públicos. Na concepção dos servidores representa o descaso do Estado perante os serviços e servidores que foram responsáveis pela pesquisa e extensão na Bahia (COUTINHO, 2017). De acordo com Paiva (2015, p. 8) os serviços de pesquisa e extensão contribuíram para o desenvolvimento agrícola baiano, por meio de: “projetos de crédito rural; acesso às novas tecnologias lastreadas no uso de fertilizantes, sementes selecionadas e certificadas; o melhoramento genético das criações; instalações agropecuárias eficientes; e, melhores práticas no manejo das lavouras e criações”.

A estrutura da EBDA¹⁵⁶ não foi aproveitada na sua totalidade pela BAHIATER (ASSOCIAÇÃO [...], 2017). As fazendas-laboratório com pesquisas voltadas ao melhoramento das culturas e estações experimentais foram doadas, e muitas pesquisas foram abandonadas, dentre elas a pesquisa com os jumentos da raça Pega e o gado bovino Guzerá (ASSISTÊNCIA [...], 2017). Os investimentos em infraestrutura poderiam ser capitalizados para o novo aparelho de Estado. No entanto, de acordo com as entrevistas realizadas nos TI Sisal, Portal do Sertão, Sertão do São Francisco e Bacia do Jacuípe não foi esse o caminho seguido (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018), o que sugere um limite operacional do novo arranjo institucional. A estratégia adotada na Bahia pode ser associada ao que se chama de terceirização dos serviços públicos, tendo em vista um modelo de gestão no qual o Estado assume a função basicamente

¹⁵⁵ Extingue seis secretarias e cria três. Retira o tema da Reforma Agrária da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura (SEAGRI), que passa a se chamar Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura (SEAGRI) (BAHIA, 2014c).

¹⁵⁶ Ao extinguir a EBDA o Estado também se desresponsabiliza também pela pesquisa. Sem vínculos com o SNPA cria a Coordenação Executiva de Pesquisa, Inovação e Extensão Tecnológica (CEPEX), na estrutura da SEAGRI e da SDR para articular a pesquisa na Bahia. Cabe a CEPEX o estímulo e promoção à pesquisa, inovação e difusão tecnológica que será realizada por outras instituições, tais com universidades, centros de pesquisa, de ensino e outras instituições públicas e privadas (BAHIA, 2014c).

de fomentar e coordenar as ações de ATER. A fragilidade estrutural do arranjo institucional reforça a fragilidade intrínseca à forma de contratação do serviço que pode ser ofertado ou não. Os limites operacionais da BAHATER, tanto para a implantação das estruturas quanto para a execução do serviço, foram apreendidos a partir das imersões nos quatro TI.

A SDR tem a função de centralizar as ações de desenvolvimento rural para atender às demandas pautadas pelos movimentos e organizações sociais rurais, tais como: reforma agrária, regulação fundiária, água, assistência técnica e comercialização (SOUZA, 2015). Identifica-se que no Estado da Bahia – de forma similar ao que ocorreu em âmbito federal com os ministérios MAPA e MDA no governo FHC – foram criadas duas secretarias: uma para tratar das questões referentes à agricultura patronal¹⁵⁷ e outra para tratar das políticas de apoio às diversas camadas populares. As medidas adotadas de certa forma favorecem as diversas camadas populares, que passam a ter suas demandas institucionalizadas em um aparelho de Estado (BAHIA, 2014a; BAHIA, 2014b). Como pode ser verificado na lei a criação de instituições públicas e transferências de vínculos entre as instituições (BAHIA, 2014c) mostra que o Estado, por meio da autonomia relativa entre classes e frações de classes, institucionaliza dois aparelhos voltados para o rural. Entretanto, aparelho de Estado não significa poder de Estado. O poder é também relacional, é constituído nas relações de classes, e a natureza de classe do Estado capitalista é burguesa (POULANTZAS, 2000).

De acordo com Paiva (2015) encontra-se esse desenho institucional apenas nos Estados do Acre, Bahia e Paraíba. No caso da Bahia essa medida reflete o reconhecimento de dois segmentos agrícolas diferentes e a tentativa do governo de coalização de garantir a unidade política. Nesse cenário a SEAGRI é responsável pelo desenvolvimento da agricultura patronal, responde às demandas dos médios e grandes agricultores. A SDR tem como finalidade formular, articular e executar políticas públicas e programas voltados para a reforma agrária e para o desenvolvimento sustentável nas comunidades rurais, atende às demandas das camadas populares.

Conforme definido na PEATER, como público da agricultura familiar estão incluídas diversas camadas populares: “os meeiros, parceiros, quilombolas, populações indígenas, assentados da

¹⁵⁷ Finalidade da SEAGRI: “(...) formular e executar a Política de Desenvolvimento da Agropecuária, Cooperativismo e Irrigação, bem como promover e executar ações de defesa sanitária animal e vegetal, o controle e a inspeção de produtos de origem agropecuária”. (BAHIA, 2014c).

reforma agrária, trabalhadores rurais, fundo e fechos de pastos, pescadores, marisqueiros, ribeirinhos, dentre outros”. (BAHIA, 2014b). Para trabalhar com esses segmentos populares adotam-se os princípios de base agroecológica, as redes de produção e comercialização solidárias, a gestão e o controle social das políticas públicas, que exige um desenho institucional integrado. A Bahia tem aproximadamente 594 mil estabelecimentos categorizados como agricultura familiar (IBGE, 2019b). Esse número justifica a criação de instituições que possam atender às demandas populares, seja por considerar a questão do ponto de vista econômico ou social.

Conforme organograma, Anexo E, a secretaria é constituída pelo conselho estadual, CEDRS; três superintendências¹⁵⁸, SUAF, SUTRAG, BAHIATER; uma empresa, CAR e a CDA. De acordo com Souza (2015) a decisão do governador foi centralizar a gestão e coordenação de todas as ações destinadas ao campo em uma única secretaria e descentralizar o serviço de extensão rural. De forma geral pode-se dizer que cabe à BAHIATER¹⁵⁹ a função de promover a gestão e execução da ATER, bem como promover a articulação com as demais políticas públicas direcionadas à agricultura familiar. O que se objetiva é a emancipação econômica e social, a melhoria da qualidade de vida da população rural num ambiente de desenvolvimento sustentável, respeitando as especificidades culturais, econômicas, ambientais e sociais (BAHIA, 2018).

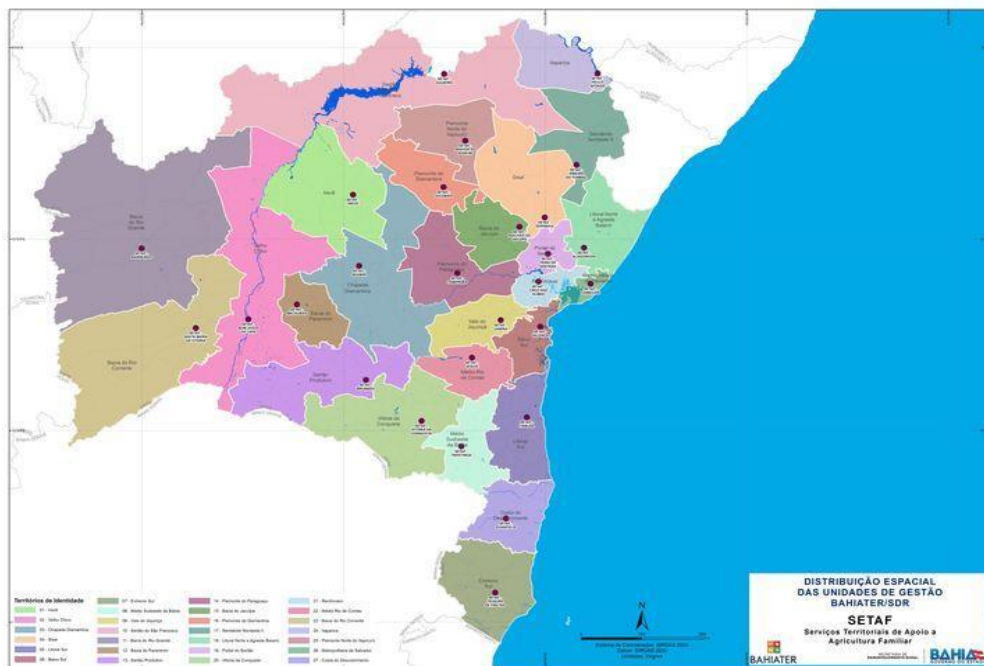
No arranjo institucional está prevista a representação da SDR por TI. O Mapa 1, mostra os 27 territórios baianos, apoiados pelo Serviço Territorial de Atendimento a Agricultura Familiar (SETAF). Conforme depoimento o SETAF é uma estrutura organizacional da SDR, “representa

¹⁵⁸ As atribuições da SUAF e da SUTRAG, conforme § 6º e § 7º, citados respectivamente no Artigo 6º: § 6º - A Superintendência de Agricultura Familiar tem por finalidade o planejamento, gestão e articulação de programas, projetos e ações voltadas para a promoção, estímulo e estruturação das atividades econômicas desenvolvidas por agricultores familiares, suas organizações e demais segmentos, de forma sustentável e alinhada com o desenvolvimento da Bahia. (BAHIA, 2014c). § 7º - A Superintendência de Políticas Territoriais e Reforma Agrária tem por finalidade o desenvolvimento de programas, projetos e ações complementares voltadas para promover a reestruturação e regularização fundiária, a reforma agrária, acesso à terra através do crédito fundiário, discriminatória rural, apoiar a estruturação de assentamentos rurais, e articular políticas voltadas para a estratégia de desenvolvimento territorial. (BAHIA, 2014c).

¹⁵⁹ A BAHIATER é constituída pelo Gabinete e quatro diretorias: Diretoria de Assistência Técnica e Extensão Rural; Diretoria de Inovação e Sustentabilidade; Diretoria Operacional; Diretoria Administrativa e Financeira. A finalidade da Diretoria de Assistência Técnica e Extensão Rural é: “(...) executar as atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação das ações de assistência técnica e extensão rural, bem como formação de técnicos, agricultores familiares e demais segmentos, captação de recursos, acompanhamento, supervisão de contratos e convênios de assistência técnica e extensão rural, desenvolvimento de projetos estratégicos e de apoio às cadeias produtivas e articulação de políticas públicas relacionadas à assistência técnica e extensão rural”. (BAHIA, 2014c).

uma unidade territorial do Estado, com equipe formada por profissionais vinculados ao Estado, através da BAHIATER, CAR, Bahia Pesca e da Agência de Defesa Agropecuária da Bahia”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

Mapa 1 – Distribuição espacial das unidades de gestão da SDR/BAHIATER



Fonte: Bahia (2018)

A SDR reúne um conjunto de órgãos estatais nos 27 TI, por meio dos SETAF, que possibilitam a articulação dos programas e disseminação das suas ações como aparelho de Estado. No entanto, percebe-se que alguns SETAF possuem melhor estrutura e equipamentos, outros ainda carecem de investimentos em equipamentos e mão de obra qualificada (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Ao nível do município, a estratégia é criar o Serviço Municipal da Agricultura Familiar (SEMAF) para apoiar as ações e programas em todos os 417 municípios. O SEMAF se constitui em uma articulação entre a SDR e as prefeituras municipais para promover o desenvolvimento rural no município, e está associado ao SETAF de cada TI (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

Uma vez apresentada a SDR, como aparelho de Estado com atribuição para articular e conduzir as diversas políticas públicas e programas, faz-se necessário apresentar o arranjo institucional que expressa a estratégia adotada para a oferta do serviço de ATER. A institucionalização da PEATER possibilita que o Estado conduza o serviço de extensão por meio de editais de

chamada pública, ou seja, o Estado se desresponsabiliza pela execução de parte dos serviços e os terceiriza para instituições, empresas privadas e prefeituras municipais. A descentralização permite ao Estado assumir a função de articular, financiar, monitorar e fiscalizar o serviço de ATER.

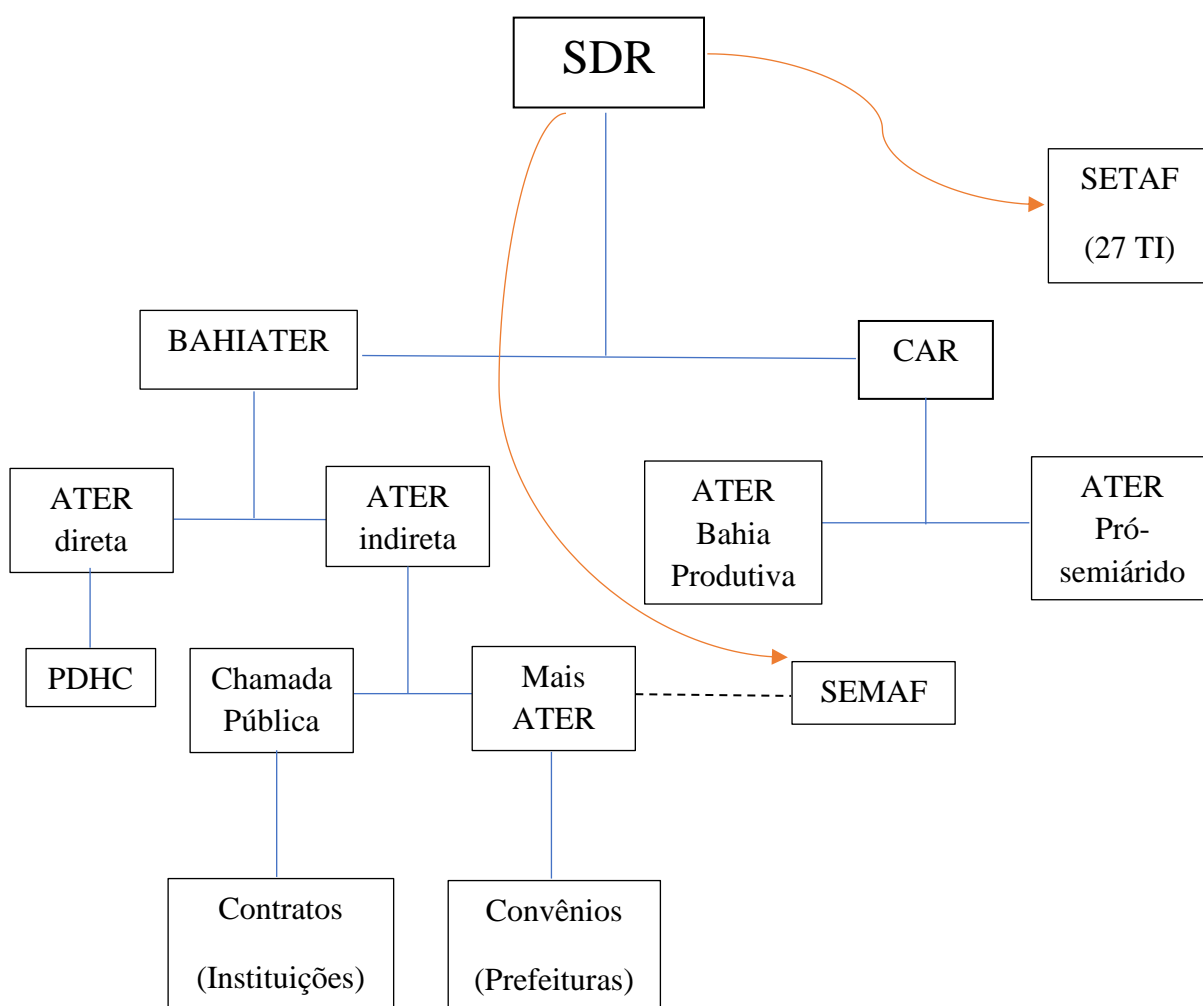
De acordo com Souza (2015), o Estado da Bahia está inovando com a criação da BAHIATER e seguindo a tendência da gestão nacional que criou a ANATER para regular os serviços de extensão. Todavia, convém lembrar que a criação da ANATER não correspondeu às expectativas dos movimentos e organizações sociais rurais, tanto na forma quanto no conteúdo. A estratégia de gestão de ATER adotada na Bahia expressa a dupla fragilidade na condução da política: a) qualquer alteração no cenário econômico ou político pode restringir a oferta dos serviços, seja por meio de convênios ou de editais de chamada pública; b) mesmo garantida por meio de um instrumento legal, como uma política pública, a oferta do serviço pode sofrer restrição via orçamento público. A consolidação da política exige dos movimentos e organizações sociais rurais que a luta pela sua execução seja constante. Tem-se como exemplo a mudança na conjuntura econômica e política que restringiu a oferta dos editais de chamada pública no âmbito federal no período 2016-2019. Além disso, a natureza da política é conflituosa ao se contrapor à concepção hegemônica de ATER ainda presente nos diversos aparelhos de Estado.

A estratégia de gestão se expressa por meio de um arranjo multirreferencial, descentralizado para todos os TI. Nos SETAF a BAHIATER coordena ações de ATER executadas pelos técnicos que constituem o quadro do Estado e ações executadas pelos técnicos das prefeituras conveniadas e instituições contratadas. A descentralização do serviço possibilita que seja categorizado em duas modalidades, denominadas de ATER direta e ATER indireta, vinculadas à BAHIATER. Na modalidade ATER direta, os técnicos do Estado executam os serviços em campo; na modalidade ATER indireta, as prefeituras conveniadas e instituições contratadas são responsáveis pela contratação da equipe técnica para a execução dos serviços (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). As entrevistas com gestores públicos revelam conflitos ideológicos em torno da concepção e metodologia de ATER, aprofundados com a extinção da EBDA e institucionalização da BAHIATER.

Na modalidade de ATER indireta o vínculo com o Estado é constituído por dois instrumentos legais: convênios e contratos. A análise desses instrumentos torna-se relevante para se

compreender a estratégia de ATER adotada na Bahia. Especificamente dentre as modalidades de ATER indireta analisam-se os editais de chamada pública divulgados pela BAHIATER, no período de 2015 a 2018 e instrumentalizados na forma de contratos com as instituições prestadoras dos serviços. A análise dos editais é realizada observando sua aderência aos princípios estabelecidos pela PNATER e PEATER.

Figura 1 – Arranjo institucional para execução do serviço de ATER na Bahia



Fonte: Elaboração própria (2019)

Como pode ser visto na Figura 1, identificam-se também, sob coordenação da CAR, instituições contratadas através de editais de chamada pública para executar serviço de ATER através dos projetos financiados com recursos externos. Embora as instituições adotem os princípios da PNATER e PEATER, nesse caso as ações de ATER são direcionadas para atender as metas dos sub-projetos aprovados. Esse formato exige um certo grau de organização social das comunidades, acesso à informação sobre os editais e qualificação técnica para escrever a

proposta, o que sugere a demanda por assessoria anterior à execução das ações. A ATER vinculada aos projetos, além de ser específica, está circunscrita ao tempo do contrato estabelecido no projeto. Uma vez findo o prazo do contrato, as famílias ficam sem a assessoria.

Convém mencionar mesmo que sucintamente as ações de ATER indireta coordenadas pela CAR. O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável, denominado Bahia Produtiva¹⁶⁰, desenvolve ações nos 27 TI com o objetivo de contribuir para redução da pobreza rural, por meio da inclusão socioeconômica e apoio a infraestrutura produtiva (BAHIA, 2017). As comunidades definem coletivamente as temáticas e os conteúdos de acordo com os empreendimentos selecionados pelas famílias¹⁶¹. A estimativa é atender 52 mil famílias em um período de seis anos. De acordo com os dados do relatório de execução do PPA 2016-2019, em 2016 o Bahia Produtiva lançou oito editais e executou ações em 41% do número de empreendimentos beneficiados nos 27 TI (BAHIA, 2017).

Os serviços de ATER para o Bahia Produtiva contam com a contribuição do agente comunitário rural e possui enfoque na construção coletiva do conhecimento, o que facilita a execução das atividades. Todavia foi registrado que o número de técnicos por TI é bastante reduzido, no caso do TI Sertão do São Francisco apenas três técnicos atendem em sete municípios. Os objetivos do projeto são semelhantes aos objetivos da PNATER, no que se refere ao enfoque na redução da pobreza, apoio à produção, comercialização e práticas de gestão sustentáveis, considerando as camadas populares que habitam o rural, conforme definido na PEATER (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019).

O projeto Pró-semiárido, também direcionado para as camadas populares rurais, integra um conjunto de ações do Estado no semiárido¹⁶², inclusive com investimentos produtivos para fruticultura, horticultura, apicultura e caprinovinocultura, dentre outros (BAHIA, 2017). Tem como meta beneficiar 70 mil famílias de 460 comunidades¹⁶³ distribuídas em 32 municípios de

¹⁶⁰ O projeto resulta do Acordo de empréstimo nº 8415/BR firmado, em 29 de agosto de 2014, entre o Estado da Bahia e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, estimado em US\$260,0 milhões (COMPANHIA [...], 2019).

¹⁶¹ Tais como: ovinocaprinocultura, aves, apicultura, hortaliças, cozinhas comunitárias, socioambiental, infraestrutura como cercas, apriscos, aguadas, cisternas de produção, dentre outros (ENTREVISTA, COORDENADOR DA INSTITUIÇÃO, 2019).

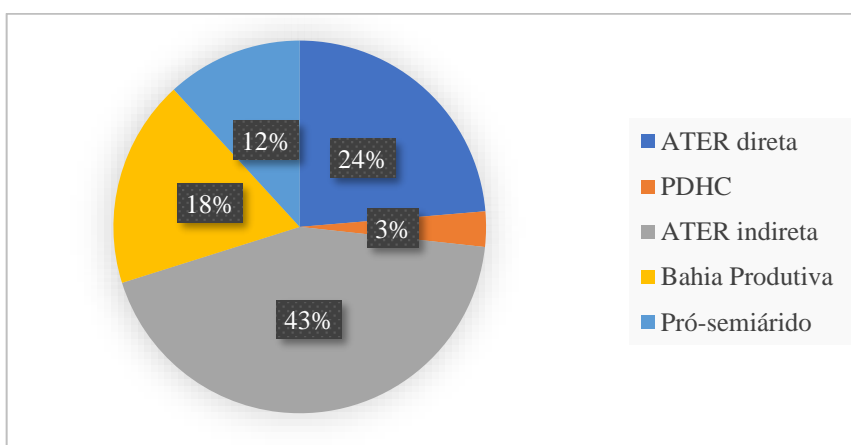
¹⁶² O projeto é financiado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, estimado em R\$330 milhões e execução prevista para seis anos (2014-2020), será executado nos TI Sertão do São Francisco, Piemonte Norte de Itapicuru, Piemonte da Diamantina, Bacia do Jacuípe e Sisal.

¹⁶³ Quilombolas (59), Fundo e Fecho de Pasto (56), Assentamentos Rurais (53), Indígenas (4), Comunidades de agricultura familiar (288).

menor IDH e menor pluviometria. O projeto é referenciado em princípios de base agroecológica e compreende quatro pilares: 1) ATER; 2) Fomento às atividades de segurança hídrica e de produção sustentável; 3) Agroindustrialização e comercialização da produção; 4) Acesso às políticas públicas para o meio rural (COMPANHIA [...] 2019a; SEMEAR, 2019).

O serviço de ATER, mesmo sendo executado de forma híbrida (instituições públicas e privadas), é restrito no que se refere ao número de famílias atendidas. Essa limitação pode ser associada aos gastos públicos definidos pelo Estado. De acordo com as informações da BAHIATER são atendidas através da ATER direta 28.738 famílias por ano. Considerando as 3.720 famílias incorporadas, em 2018, pelo Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), eleva-se para 32.458 famílias (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Embora o Estado da Bahia ainda execute de forma direta o serviço de ATER na Unidade Produtiva Familiar (UPF)¹⁶⁴, é na modalidade indireta (o Estado como financiador) que está centrado o serviço de ATER, como pode ser visto no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Número de famílias atendidas por modalidade de ATER



Fonte: Elaboração própria (2019)

A ATER indireta coordenada pela BAHIATER atende a 52.740 famílias. Os projetos vinculados à CAR atendem a 36.259 famílias, sendo 21.915 através do Bahia Produtiva e 14.344 através do Pró-semiárido (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Considerando as ações da BAHIATER e CAR são 89.999 famílias atendidas.

¹⁶⁴ UPF é definida como área agrícola onde as famílias realizam suas atividades produtivas rurais com vistas à geração de renda, soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional (BAHIA, 2015; BAHIA, 2016).

Na concepção dos gestores públicos, as instituições selecionadas por meio de editais atendem aos critérios estabelecidos e contam com uma equipe técnica com referência na área da competência atribuída. O discurso do Secretário da SDR, dirigido aos movimentos e organizações sociais rurais, encobre a fragilidade estrutural na oferta do serviço de ATER adotada na Bahia. O arranjo institucional criado para ofertar o serviço de ATER é descentralizado e multirreferencial, mas revela-se frágil e limitado no tempo e espaço. Uma mudança na conjuntura política e econômica pode comprometer a execução da política, que é embasada na oferta do serviço por meio de editais. A oferta do serviço pode ser suspensa, independentemente se as instituições executoras possuem ou não as competências necessárias para executar as ações de ATER. O limite pode ser observado tanto na definição do prazo do contrato, quanto pelo número de famílias atendido. Esses fatores estão intrinsecamente relacionados ao volume de recursos financeiros disponibilizados. É inegável que os movimentos e organização sociais avançaram na construção de uma política de ATER inclusiva e participativa, todavia, a autonomia relativa possibilita ao Estado inscrever as demandas das camadas populares nos seus aparelhos e construir uma estratégia de gestão limitada ao modelo neoliberal. Diante do número de estabelecimento categorizados como agricultura familiar (593.411), pelo Censo Agropecuário de 2017, 121.457 famílias é um número pouco expressivo.

5.4 AS MODALIDADES DA EXTENSÃO RURAL

Nesta seção trata-se exclusivamente das ações de ATER no âmbito da BAHIATER. Conforme Figura 1, apresentada na seção 5.3, a BAHIATER desenvolve ações extensionistas através dos servidores públicos e por meio de técnicos contratados por instituições públicas ou privadas. A previsão orçamentária anual para os serviços de ATER é de aproximadamente R\$60 milhões, distribuídos para as modalidades de ATER direta e indireta. Especificamente trata-se de analisar a modalidade de ATER indireta tomando como referência as normas legais adotadas na BAHIA e a lei de ATER federal para a condução da oferta dos serviços de ATER.

O que se entende por ATER direta é o serviço de extensão executado pelos profissionais que constituem a equipe do Estado. Esses profissionais que pertencem ao quadro da BAHIATER são os egressos da EBDA, os contratados por meio de cargos comissionados ou por Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), e os jovens contratados por meio do Programa Primeiro Emprego. As formas de contratação temporária expressam fragilidade nas relações de trabalho e podem resultar em impactos na execução e acompanhamento do serviço.

O orçamento anual alocado na ATER direta, que se aproxima de R\$20 milhões para custeio, é um fator restritivo para a implantação e execução da política estadual. Para essa modalidade, a BAHIATER conta com aproximadamente 169 técnicos de campo, egressos da EBDA, 157 técnicos contratados através de cargos comissionados e REDA, que totalizam 326 colaboradores distribuídos pelo Estado, e com 30 especialistas na sede em Salvador (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Nessa modalidade de ATER os técnicos possuem atribuições para promover ação de capacitação, facilitar o acesso às políticas públicas e programas por meio de emissão de documentos, elaborar e acompanhar projetos nas comunidades. Além disso, devem acompanhar as atividades desenvolvidas pelas instituições que executam os serviços de ATER por meio das chamadas públicas. Conforme entrevistas na BAHIATER, o número de técnicos no Estado é insuficiente diante da demanda pelo serviço de ATER. Assim, identifica-se um dos fatores que limitam a execução da política.

Os servidores públicos egressos da EBDA são críticos à estratégia de gestão adotada pelo Estado, que representa a terceirização dos serviços públicos (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). O conflito em torno da ATER é parte da história da BAHIATER e se expressa nas atividades cotidianas dos extensionistas. As entrevistas com gestores públicos nos TI Sisal, Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco mostram que os técnicos egressos da EBDA não estão motivados para desenvolver as atividades de campo. Os SETAF apresentam problemas na infraestrutura e a equipe técnica é insuficiente para atender a demanda. Além disso, através da observação participante, identificou-se que parte dos técnicos egressos não concordam com os princípios estabelecidos pela PNATER e tampouco desejam trabalhar com as famílias mais vulneráveis financeiramente. O conflito em torno da concepção de ATER se expressa, também, através das ações no âmbito do PDHC¹⁶⁵, que são atribuídas a equipe técnica da BAHIATER¹⁶⁶.

¹⁶⁵ O Projeto Articulação e Diálogo Sobre Políticas Para Reduzir a Pobreza e Desigualdade no Nordeste Semiárido – Projeto Dom Helder Câmara, criado em parceria com o extinto MDA, é retomado na segunda fase através de um acordo de empréstimo realizado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola, em 2014, para 11 Estados brasileiros: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe (SEMEAR, 2019a).

¹⁶⁶ O volume de recursos financeiros para a execução do PDHC totaliza R\$ 11.600.000,00. O Estado da Bahia através de um instrumento de parceria com a ANATER, poderá contratar serviços e custeio no âmbito do PDHC (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

O PDHC tem como principal objetivo reduzir a pobreza e a desigualdade no meio rural do semiárido nordestino (SEMEAR, 2019a). As ações e atividades executadas devem ser referenciadas na PNATER e PEATER. No entanto, considerando os depoimentos nas reuniões com gestores e equipe egressa da EBDA, verificou-se a baixa probabilidade do uso de uma metodologia participativa e com referência nos princípios de base agroecológica. Esse caminho será trilhado pelos técnicos que já trabalham nesse conceito, os demais provavelmente seguirão com a metodologia difusionista e referência produtivista. Essa constatação é compatível com os estudos empíricos apresentados no capítulo quatro: a concepção de extensão é ainda baseada na ATER difusionista e referenciada no produtivismo, sendo poucos os técnicos do quadro da BAHATER que trabalham com uma visão mais holística, próxima da PNATER. Ou seja, a concepção de ATER dos extensionistas estaduais é um dos fatores que limitam a execução da PEATER.

Em termos de abrangência geográfica, o semiárido baiano ocupa 68,7% do território da Bahia, onde vivem 7.183.668 pessoas (BAHIA, 2014). Embora a área do semiárido baiano englobe 266 municípios, apenas 105, que representam 39,5% dos municípios, foram definidos como prioritários pela SEAD. Em cada município são contempladas apenas 59 famílias no projeto. A BAHATER assume a responsabilidade de executar o PDHC em 63 municípios baianos, que representam 60% dos municípios contemplados. Os 40% restantes estão a cargo de outras instituições. O número total das famílias que serão atendidas pelo PDHC na Bahia é 6.200, das quais a BAHATER responde por 3.720 famílias (60%) distribuídas em 11 territórios (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

Seguindo a divisão administrativa do Estado, onde cada território conta com a coordenação do SETAF, são 11 SETAF envolvidos na execução do programa a partir de 2018¹⁶⁷. No TI Portal do Sertão foram contemplados 10 municípios que totalizam 590 famílias inseridas no PDHC. Nesse TI os técnicos egressos da EBDA demonstraram resistência em executar as atividades de ATER, levantaram questões sobre segurança no trabalho, baixos salários, sobrecarga de atividades, infraestrutura, deslocamento para as comunidades, dentre outros. Apontaram dificuldades administrativas para resolver questões práticas do cotidiano da extensão rural.

¹⁶⁷ Foram acompanhadas reuniões com a equipe do PDHC em dois TI.

No TI do Sisal¹⁶⁸ são 14 municípios incluídos no PDHC e 826 famílias contempladas (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Nesse TI, também foram apontadas as mesmas questões mencionadas acima, mas ficou evidente a recusa por parte da equipe em trabalhar com o público¹⁶⁹ definido. Para alguns extensionistas os serviços de ATER deveriam ser direcionados para as “famílias capitalizadas” (ENTREVISTA, TÉCNICO DA BAHATER, 2018). Convém lembrar que o PDHC objetiva reduzir a pobreza e desigualdade, e que as comunidades são escolhidas coletivamente no conselho municipal.

Nos dois TI citados a estrutura limitada da BAHATER é mencionada pela equipe técnica e coordenação do SETAF como um dos principais entraves para a execução do PDHC e demais atividades de ATER. A metodologia sugerida pela BAHATER para a execução dos serviços no PDHC é a mesma adotada para as demais modalidades de ATER; no entanto, não significa que nas atividades cotidianas os princípios da PNATER sejam seguidos. Essa questão passa pela formação do extensionista e os depoimentos revelam diferentes concepções de ATER na equipe técnica. Além disso, para o PDHC se aplicam as mesmas críticas que se faz aos referidos projetos executados pela CAR e aos editais de chamada pública da BAHATER. São ações limitadas no tempo e espaço para um determinado número de famílias.

Entende-se por ATER indireta o serviço de extensão executado por técnicos municipais e por profissionais contratados pelas instituições que concorreram aos editais de chamada pública. Contudo o serviço é financiado pelo Estado, coordenado e orientado pela BAHATER, seja na forma de convênios (prefeituras) ou na forma de contratos (instituições que participam das chamadas públicas). Na modalidade ATER indireta a equipe técnica que vai a campo para executar as atividades de ATER não é integrante do quadro de servidores públicos do Estado, ou seja, terceiriza-se a execução das atividades. No entanto, cabe ao Estado, através da BAHATER, financiar, fiscalizar, monitorar e avaliar o serviço executado no âmbito dos convênios e contratos firmados com as instituições.

¹⁶⁸ Nesse TI além dos egressos da EBDA conta-se com o apoio técnicos contratados através do REDA e de jovens contratados através do Programa Primeiro Emprego.

¹⁶⁹ Está cadastrado no CAD Único, possuir DAP B, não está cadastrado em outra modalidade de ATER.

Conforme sistematização no Quadro 10, o Estado, através do Fundo Estadual de Combate e Erradicação à Pobreza (FUNCEP) apoia a execução dos projetos nas formas convênios – ATER pública – e contratos – ATER pública e não-estatal.

Quadro 10 – Dotação orçamentária para ATER indireta: convênios e contratos

Modalidade	Unidade	Fonte	Projeto/Atividade	Natureza da despesa
Convênio	BAHIATER (18.802)	FUNCEP (128)	Apoio à Execução de Projeto de ATER Pública (4055)	Auxílios (44404200)
Contrato	BAHIATER (18.802)	FUNCEP (128)	Apoio à Execução de Projeto de ATER Pública e Não-Estatal (4055)	Outros serviços de terceiros Pessoa Jurídica (3.3.90.39)

Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Barbosa (2018); Bahia (2016c; Minuta do Contrato)

O orçamento anual alocado na ATER indireta, no período compreendido entre 2015 e 2018, foi de aproximadamente R\$40 milhões por ano. Destaca-se que essa cifra tem sido destinada apenas para as chamadas públicas, pois o Programa Mais ATER – realizado em parceria com o poder público municipal – ainda se encontra em fase inicial de implantação, com previsão de orçamento anual de R\$5.000.000,00 (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

5.4.1 Programa Mais ATER

Os convênios firmados com as prefeituras municipais, no âmbito do Programa Mais ATER, fazem parte dos serviços da ATER indireta e estão relacionados aos SEMAF, conforme demonstração na Figura 1. Na relação de parceria com as prefeituras, o Estado oferece um tipo de cesta (programas) com 12 itens, como parte da estratégia de gestão que constitui o SEMAF. Aproximadamente 97% das prefeituras municipais já aderiram à proposta. Nessa relação de parceria o elemento central é o conselho municipal¹⁷⁰ que faz a gestão entre a oferta e demanda dos serviços, o acompanhamento e controle social das ações que estão sendo executadas (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

¹⁷⁰ Para a capacitação da equipe de conselheiros há um programa de formação de conselheiros na CAR. Outro item da cesta é a formação de gestores, com a finalidade de capacitar para o planejamento municipal.

O conselho municipal organiza a demanda por tipo de serviço e o Estado entra com recursos para financiamento através de um fundo criado pela prefeitura. Especificamente para o serviço de ATER, nessa parceria a prefeitura entra com os recursos para pagamento de salário dos técnicos, combustível e manutenção dos equipamentos. Cabe ao Estado providenciar os equipamentos acordados: carro, moto, computador, impressora, data show, equipamentos para georreferenciamento, máquina fotográfica, caixa acústica, dentre outros. Foram definidos no mínimo três equipamentos para o denominado “Kit ATER” (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). O Programa Mais ATER encontra-se em fase embrionária, em discussão desde 2017. O primeiro convênio, com o município de Teolândia, data de maio 2018. Aproximadamente 117 municípios demonstraram interesse em conveniar e solicitaram adesão ao programa, dentre esses, 36 atendem às condições legais. São três as condições para ter acesso ao Mais ATER: 1) formalizar a parceria com o Estado; 2) estar credenciado no sistema eletrônico¹⁷¹; 3) possuir as certidões negativas exigidas pelo Estado (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

O Programa Mais ATER tem como objetivo ofertar o serviço de ATER às camadas populares. O vínculo institucional no âmbito do município dá-se via secretaria de agricultura ou órgão equivalente e a BAHIATER¹⁷². O objeto do convênio é a cooperação técnica e financeira. Todavia, o Estado define os critérios para a condução do serviço. A metodologia de ATER deve ser conforme definido na PNATER e PEATER, tendo em vista a inclusão das famílias no processo de construção do conhecimento e a transição para agriculturas sustentáveis, conforme estabelece o manual do Programa Mais ATER (BARBOSA, 2018; ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Convém mencionar que para garantir a referência conceitual e metodológica às políticas é necessário que os técnicos municipais passem por um processo de formação em ATER.

Conforme o Quadro 11, está previsto pelo Estado um volume de recursos financeiros por município no valor de R\$20.000,00 a R\$60.000,00, variável a depender do plano de trabalho

¹⁷¹ O Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIATER) é o sistema de ATER, criado pelo MDA e cedido a BAHIATER através de acordo de cooperação técnica. Nesse sistema credenciam-se as instituições executoras dos serviços de ATER, para a gestão, controle e acompanhamento dos convênios e contratos. O monitoramento periódico à distância e a fiscalização *in loco* das atividades de ATER serão realizados pelo fiscal de contrato (BAHIA, 2016b).

¹⁷² A parceria é firmada oficialmente por convênio entre o Estado da Bahia, através da SDR e o município. Os convênios firmados terão duração de 36 meses, contados a partir da liberação dos recursos financeiros.

proposto pelo município. As atribuições do Estado através da BAHATER no convênio estão relacionadas com: a) apoio financeiro restrito à aquisição de equipamentos; b) apoio técnico especializado para garantir serviços gratuitos, contínuos e de qualidade; e c) apoio metodológico para capacitação da equipe técnica (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). O apoio financeiro da BAHATER varia de acordo com o número de famílias que o município propõe como público beneficiário de ATER. Conforme o Quadro 11 há ainda uma flexibilidade no orçamento entre e 10% e 15% (BARBOSA, 2018).

Quadro 11 – Programa Mais ATER: número de técnicos, famílias e recursos financeiros

Nº de técnicos	Nº de famílias	Recursos (R\$)	Variação (%)
1 técnico	60 famílias	20.000,00	15%
2 técnicos	120 famílias	40.000,00	12,5 %
3 técnicos	180 famílias	60.000,00	10%

Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Barbosa (2018)

A análise da Minuta do Convênio indica que nessa parceria o Estado transfere para o município a execução direta do serviço de ATER e assume a responsabilidade pelo apoio financeiro e de capacitação. Conforme Quadro 12 o volume de recursos financeiros que pode ser alocado por município evidencia o limite da abrangência do programa diante da alta demanda das camadas populares. Além disso, caberá aos gestores municipais selecionar as famílias que terão acesso ao programa. O que, em tese, seria o ideal pela proximidade, é também um elemento que traz a possibilidade de ‘escolhas por apadrinhamento político’. Cabe a ressalva que a participação do conselho municipal e o controle social podem mitigar essa questão.

Quadro 12 – Municípios que aderiram ao Programa Mais ATER, 2018-2019

Município	Nº de técnicos	Nº de famílias	Valor (R\$)
Teolândia	5	300	100.253,33
Irecê	3	180	62.799,67
Jiquiriçá	2	120	45.207,85
Itapicuru	3	180	65.306,22
Santana	3	180	65.817,77
Santa Inês	3	180	65.306,22

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

Para ser efetivado e consolidado, o Mais ATER depende em grande parte da colaboração do município, desde a aceitação da proposta do Estado até a execução das atividades em campo¹⁷³. O Estado conta com a estratégia SEMAF para implantar o programa e com a estrutura dos SETAF para ações de acompanhamento e monitoramento das atividades. Como já explicitado, os SETAF possuem estruturas limitadas, inclusive pelo número de técnicos; assim, a efetiva participação e controle social são imprescindíveis para o acompanhamento das atividades. O Programa Mais ATER também pode ser considerado como uma proposta inclusiva para as camadas populares, todavia é delimitado no tempo, espaço e orçamento.

5.4.2 Editais de chamada pública

Nesta seção busca-se analisar a consonância entre os editais de chamada pública e os princípios estabelecidos na legislação estadual e federal de ATER. Conforme entrevistas com os gestores, as chamadas públicas na Bahia seguem o modelo adotado pelo governo federal “em uma versão melhorada das chamadas do MDA”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). A oferta do serviço via contrato segue um ciclo de gestão constituído pelo planejamento das contratações (público beneficiário, demanda do serviço, objeto e abrangência geográfica) que se materializa nas chamadas públicas, através da seleção de propostas e contratação das entidades executoras. Em sequência tem-se a gestão da execução do contrato, com acompanhamento e avaliação da efetividade da prestação do serviço. O arquivamento do processo encerra o ciclo (BRASIL, 2012b). Na Bahia, conforme depoimento do Diretor da BAHIATER, João Alberto, segue-se o ciclo padrão e a legislação para chamada pública. As etapas do processo são relevantes para a execução do serviço. No entanto, o seu cumprimento não garante necessariamente que a execução tenha atingido o propósito da política pública.

Nessa modalidade a BAHIATER lança o edital de chamada pública e as instituições cadastradas nos órgãos competentes participam do certame. As propostas técnicas enviadas à BAHIATER são avaliadas e aquelas instituições selecionadas a partir dos critérios previamente definidos no edital são convocadas para contratação¹⁷⁴ (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). O edital da chamada pública de certa forma impõe às instituições a concepção de ATER que deve ser executada em campo. Contudo, as condicionalidades impostas não garantem que

¹⁷³ Conforme entrevista um dos entraves ao programa é o processo burocrático exigido para execução dos convênios, em média a Procuradoria Geral do Estado (PGE) demora sete meses para responder os processos (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

¹⁷⁴ Os contratos são firmados num prazo de 40 meses, mas com duração de 36 meses para a execução.

efetivamente nas práticas cotidianas os princípios da política estejam sendo seguidos. Nesse ponto a política pode enfrentar barreiras na própria concepção de ATER do extensionista. Como será discutido no capítulo 6, a formação convencional do extensionista é um dos fatores que pode limitar a execução da PEATER via edital de chamada pública.

A remuneração do serviço, por atividade executada, com pagamento trimestral está prevista no cronograma estabelecido pela BAHIATER. O conteúdo pré-definido é referenciado no paradigma de base agroecológica, que exige uma equipe multidisciplinar e uso de metodologias inclusivas e participativas conforme definido na lei estadual e federal (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Além disso, o acompanhamento das ações acontece de forma descentralizada e participativa, com apoio dos SETAF, Colegiados Territoriais, Consórcios Públicos, Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável e CEDRS (BAHIA, 2015). Em entrevista, o diretor da BAHIATER informa que as ações da ATER indireta, executadas pelas instituições através do instrumento de contrato¹⁷⁵, obedecem à legislação federal de ATER, Lei nº 12.188/2010, e à legislação estadual, Lei nº 12.372/2011 (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Do ponto de vista normativo a análise comparativa demonstra coerência entre essas normas legais e os editais publicados pela BAHIATER. No entanto, também se identificam na PEATER e editais evidências de limites e entraves no que se refere à questão do recurso orçamentário, à continuidade e à universalização dos serviços de ATER.

Os seis editais das chamadas públicas (2015-2018) são coerentes aos princípios estabelecidos nas políticas de ATER, buscam promover a oferta do serviço com foco no desenvolvimento rural sustentável e na superação da pobreza no campo. Condicionam as ações de ATER à utilização de metodologias participativas e inclusivas, com base no paradigma agroecológico, e com enfoque nas questões de gênero e geração, raça e etnia (BAHIA, 2015; BAHIA, 2015a; BAHIA, 2016; BAHIA, 2016a; BAHIA, 2018a; BAHIA, 2018b). Todos os editais abordam a questão de gênero. Em 2018 abre-se um edital de chamada pública exclusivamente para mulheres rurais (BAHIA, 2018a). As questões de raça e etnia são temas prioritários, com público beneficiário, especificado nas chamadas, para Povos e Comunidades Tradicionais (PCT) (BAHIA, 2015a; BAHIA, 2016a). Identifica-se uma concepção de ATER plural em todas

¹⁷⁵ Conforme estabelecido no Artigo nº 2, Inciso V, da Portaria SDR nº 44, “Contrato de ATER: instrumento de contrato firmado entre a entidade executora e o Governo da Bahia para execução de serviços de ATER no âmbito do PROATER”. (BAHIA, 2016b). “Contrato é um instituto típico de direito privado que tem como objetivo unir e veicular a manifestação acordante de vontade entre as partes que o entabularam”. (BRASIL, 2012b, p. 19). Esse instrumento é utilizado pela Administração Pública com as devidas adaptações.

as chamadas públicas realizadas pela BAHIATER. Ou seja, na aparência, o Estado da Bahia através de normas legais busca promover a inclusão das camadas populares no aparelho de Estado.

É inegável a conquista dos movimentos e organizações sociais rurais, que em um processo de luta institucionalizam suas demandas nos aparelhos de Estado. As chamadas públicas nº 002/2015 e nº 002/2016, realizadas em parceria com a Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade Racial (SEPROMI)¹⁷⁶, consideram os conceitos e princípios estabelecidos pela Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Nos Apêndices L e P encontram-se os principais dispositivos legais, federal e estadual, respectivamente, que dão sustentação às políticas e programas construídos para essas frações populares.

A agricultura familiar não é homogênea, portanto, a sua diversidade exige uma política pública que possa contemplar os diferentes biomas, sistemas de produção, policulturas, trajetórias agrárias e diferenças culturais. A diversidade nas camadas populares exige do Estado uma nova concepção de ATER, e aparentemente o Estado institui uma política que atende às demandas populares. A construção da chamada pública, em si, é parte do processo de luta dos movimentos e organizações sociais rurais no interior do Estado, através do Fórum Baiano da Agricultura Familiar. Se, por um lado, o Estado possibilita que as camadas populares acessem os seus aparelhos, por outro lado, o volume de recursos disponibilizados é insuficiente para expandir os serviços para toda a população rural. É preciso considerar ainda que, conforme Poulantzas (2000), uma mudança na correlação de forças ou na conjuntura econômica pode fazer restringir as conquistas das frações da classe dominada.

A chamada pública de ATER nº 001/2015 para promover a sustentabilidade na agricultura familiar, conduzida pela SDR/BAHIATER, e a chamada pública de ATER nº 002/2015 para PCT¹⁷⁷, conduzida pela BAHIATER/SDR/SEPROMI, são parte das ações do PROATER e marcam o início da oferta de ATER na modalidade indireta por meio da BAHIATER (BAHIA,

¹⁷⁶ Cabe a SEPROMI, “planejar e executar políticas de promoção da igualdade racial e de proteção dos direitos de indivíduos e grupos étnicos atingidos pela discriminação e demais formas de intolerância”. (BAHIA, 2006; BAHIA, 2011). A SEPROMI foi criada através da Lei nº 10.549/2006, com a denominação de Secretaria de Promoção da Igualdade e posteriormente, a Lei nº 12.212/ 2011, inclui a palavra racial e passa a ser a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial. Esse mesmo dispositivo cria a Secretaria de Política para as Mulheres (BAHIA, 2006; BAHIA, 2011).

¹⁷⁷ Conceito apresentado conforme norma legal, no Apêndice P, Notas 1 e 2.

2015; BAHIA, 20015a). Conforme sistematização no Quadro 13, no período de 2015 a 2018, foram divulgados seis editais de chamadas públicas que abrangem os 27 TI.

As duas primeiras chamadas públicas ocorreram em outubro de 2015, sendo uma direcionada à promoção da sustentabilidade das UPF e outra específica para os PCT. Outras duas chamadas públicas ocorreram em 2016 com o mesmo enfoque. Novos editais foram divulgados em junho de 2018 com enfoque na agroecologia e mulheres rurais, para atender às demandas sinalizadas na conferência estadual de ATER e nos Planos Territoriais do Desenvolvimento Sustentável. Na concepção dos gestores públicos a mudança no objeto se traduz em avanços na metodologia com base nos princípios agroecológicos e nas proposições temáticas para as atividades que serão desenvolvidas com as mulheres¹⁷⁸ (ENTRAVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

A análise do objeto e conteúdo dos editais revela que o Estado assume um discurso que se aproxima das demandas das camadas populares. No entanto, conforme sistematização no Quadro 13, a oferta dos serviços de ATER é limitada no que se refere ao quantitativo de famílias pelo orçamento público. Conforme depoimento, os R\$40 milhões de recursos alocados por ano na ATER indireta para atender à chamada pública não é o suficiente para suprir as demandas das camadas populares (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

Quadro 13 – Chamadas públicas de ATER na Bahia, SDR/BAHIATER: 2015-2018

Número/ Ano	Objeto da Chamada Pública	Núm. TI	Núm. lotes	Número de Famílias	Valor da Chamada
Nº 01/2015	Sustentabilidade	22	42	30.240	109.574.119,80
Nº 02/2015	PCT	11	14	10.080	37.837.914,29
Nº 01/2016	Sustentabilidade	05	05	3.600	13.898.890,60
Nº 02/2016	PCT	04	05	3.600	14.114.291,44
Nº 01/2018	Agroecologia	17	13	7.020	32.602.754,04
Nº 02/2018	Mulheres Rurais	11	10	5.400	25.509.010,86

Fonte: Elaboração própria (2018) com base em Bahia (2015); Bahia (2015a); Bahia (2016); Bahia (2016a); Bahia (2018a); Bahia (2018b)

¹⁷⁸ As chamadas denominadas de PCT foram referenciadas na política nacional para PCT e as chamadas ATER agroecologia e ATER mulheres têm como referência as diretrizes da PNAPO (BAHIA, 2015a; BAHIA, 2018a; BAHIA, 2018b). A transversalidade das temáticas com os conceitos e diretrizes das políticas pública está expressa nos editais.

A análise dos editais revela que em nenhuma das chamadas públicas os 27 TI foram contemplados. No entanto, ao se considerar os seis editais, cada TI foi contemplado em pelo menos uma chamada pública. São definidos no edital números de lotes que contemplam determinados municípios no TI, todavia o número de municípios relacionados é sempre inferior ao número total de municípios no território. Além disso, o número de comunidades e famílias atendidas por município é muito inferior ao total que existe no município. Esse hiato entre a oferta e a demanda é um dos principais problemas que o Estado da Bahia precisa resolver para universalizar o serviço. A luta das camadas populares pela universalização de ATER esbarra no orçamento público que acaba revelando, para além do discurso, a correlação de forças que constitui o Estado e o limite estrutural da política.

De forma geral os editais são similares na sua estrutura e metodologia. Incorporam a abordagem territorial como um conceito que possibilita valorizar e respeitar a pluralidade e as diversidades. Os editais consideram as especificidades dos biomas envolvidos no processo e contemplam diferentes frações da população rural. Os conteúdos temáticos relacionados aos objetos estão em conformidade com os princípios da PEATER e PNATER. Está presente nos editais uma concepção de ATER que se baseia em princípios opostos aos do difusionismo produtivista. Enquanto o modelo difusionista convencionalmente adotado tem como enfoque o produto e a especialização da produção, a metodologia incorporada na PEATER valoriza a UPF como um todo e busca a sua sustentabilidade. Nesse processo a partir de metodologias participativas trata-se de questões de gênero, geração, etnias, soberania e segurança alimentar, preservação ambiental, construção do conhecimento, dentre outras questões relevantes.

As diferenças entre as proposições difusionistas e os princípios da PNATER podem ser identificadas nos seguintes elementos das chamadas públicas: objeto, referencial metodológico, articulação da ATER com outras políticas públicas, público beneficiário, e nos temas propostos para a construção do conhecimento, referenciados pelo paradigma de base agroecológica. A especificidade do objeto da chamada pública impõe conceitos e elementos que merecem análise específica. Conforme pode ser visto no Quadro 14, na primeira chamada pública de 2015 propõe-se selecionar instituições para executar serviços de ATER no intuito de promover a “sustentabilidade” das UPF (BAHIA, 2015, p.5). O segundo edital da chamada pública de 2015 tem o propósito de selecionar instituições para prestação de serviços destinados aos PCT na agricultura familiar. Nessa chamada busca-se “o etnodesenvolvimento sustentável das

comunidades” e o fortalecimento das UPF, respeitando a cultura e ancestralidade dos segmentos populares (BAHIA, 2015a, p. 4). Para tanto exige-se a abordagem de conteúdos e conceitos apropriados às diferentes camadas populares.

Quadro 14 – Objeto das chamadas de ATER na Bahia, SDR/BAHIATER: 2015-2018

Número	Objeto da chamada pública
Nº 01/2015 Sustentabilidade	Seleção de entidades e instituições para prestação de serviços de ATER destinados a estruturação produtiva e articulação de políticas públicas para promoção da sustentabilidade das (UPF)
Nº 02/2015 Povos e comunidades tradicionais	Seleção de entidades e instituições para prestação de serviços de ATER destinados a PCT na agricultura familiar, com vistas ao etnodesenvolvimento sustentável das comunidades e ao fortalecimento UPF, respeitando a cultura e ancestralidade dos segmentos que abrangem essa Chamada.
Nº 01/2016 Sustentabilidade	Seleção de entidades e instituições para prestação de serviços de ATER destinados a estruturação produtiva e articulação de políticas públicas para promoção da sustentabilidade das UPF
Nº 02/2016 Povos e comunidades tradicionais	Seleção de entidades e instituições para prestação de serviços de ATER destinados a PCT na agricultura familiar, com vistas ao etnodesenvolvimento sustentável das comunidades e ao fortalecimento das UPF, respeitando a cultura e ancestralidade dos segmentos que abrangem essa Chamada.
Nº 01/2018 Agroecologia	Seleção de entidades e instituições para prestação de serviços de ATER destinados a estruturação produtiva e articulação de políticas públicas para promoção da agroecologia da UPF.
Nº 02/2018 Mulheres Rurais	Seleção de entidades e instituições para prestação de serviços de ATER destinados a Mulheres Rurais preferencialmente organizadas em grupos produtivos, com vistas ao fortalecimento da produção e a consolidação de processos de promoção da agroecologia e de seus processos organizativos, considerando as diretrizes da PNAPO

Fonte: Elaboração própria (2018)

Conforme depoimento dos gestores na BAHATER a cada novo edital incorpora-se o aprendizado processual da construção e execução da chamada anterior, logo os editais de 2018

já incorporam considerações a partir da experiência da execução das chamadas de 2015 e 2016 (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

Se os movimentos e organizações sociais rurais acessam os aparelhos de Estados, então as normas legais controlam esse acesso e impõem condicionalidades conforme definido na PEATER. Os editais exigem que a equipe seja multidisciplinar, os profissionais dos cargos de nível superior devem possuir formação nas áreas agrárias, humanas, sociais e sociais aplicadas. A equipe deve ser formada por 11 profissionais, sendo três de nível superior – um coordenador(a), um assessor(a) pedagógico, e um técnico(a) – e oito técnico(a)s de nível médio de formação na área de Recursos Naturais (BAHIA, 2015; BAHIA, 2015a; BAHIA, 2016; BAHIA, 2016a). Em 2018, para ATER agroecologia é exigido que os técnicos de nível médio devem possuir formação na área de ciências agrárias ou naturais, e para ATER mulheres a equipe de nível médio deve possuir formação na área de ciências agrárias ou biologia, naturais, humanas e sociais (BAHIA, 2018a, 2018b). A análise dos editais mostra que os critérios definidos para a seleção das equipes técnicas são coerentes aos princípios estabelecidos nas políticas.

Na aparência a possibilidade de selecionar a melhor equipe, considerando os princípios da política para executar o serviço de ATER, significa um avanço em relação ao perfil do extensionista convencional. Vale lembrar que a formação da equipe e sua concepção de mundo é em grande parte associada aos currículos das disciplinas nas universidades, quase sempre restritos à concepção de ciência instrumental e produtivista.

A composição e o perfil da equipe técnica devem ser adequados ao objeto da chamada. Identificam-se algumas condicionalidades em relação à questão de gênero: a) em cinco das seis chamadas públicas foi estabelecido que a equipe técnica deve ser constituída por no mínimo três mulheres; e b) a chamada pública nº 02/2018 determina que a equipe seja constituída por pelo menos sete mulheres, que representam 70% da equipe, e os cargos de coordenador e comunicador popular deve ser obrigatoriamente ocupados por mulheres.

Como pode ser visto no Quadro 15, nos primeiros editais cada lote contempla 720 famílias, os editais de 2018 contemplam 540 famílias por lote, que devem ser assessoradas por 10 profissionais. Na média o técnico deve atender a pelo menos 90 famílias no município. A relação número de famílias por técnico é um ponto de conflito entre instituições e BAHIATER,

conforme relatado nas entrevistas. As instituições alegam que a imposição do Estado implica precarização nas condições de trabalho da equipe técnica.

Quadro 15 – Número mínimo de mulheres definido nos editais, Bahia: 2015-2018

Número/Ano	Número mínimo de mulheres na equipe	Número de técnicos nível médio	Número total de pessoas na equipe	Número de famílias por lotes
Nº 01/2015	3	8	11	720
Nº 02/2015	3	8	11	720
Nº 01/2016	3	8	11	720
Nº 02/2016	3	8	11	720
Nº 01/2018	3	6	10	540
Nº 02/2018	7	6	10	540

Fonte: Elaboração própria (2018)

A equidade na relação de gênero, geração, raça e etnia pode ser observada em todos os editais. Dentre os seis editais, dois são exclusivamente para PCT e um para mulheres. Observa-se que desde o primeiro edital define-se que, para todas as chamadas, pelo menos 50% de mulheres e 15% de jovens devem fazer parte do público beneficiário (BAHIA, 2015). Na chamada pública ATER Agroecologia há mais um impositivo, determina-se que pelo menos 30% do orçamento deve ser destinado para atividades específicas com mulheres rurais (BAHIA, 2018a). Esses requisitos impostos direcionam as instituições executoras a pensar metodologias de trabalhos e conteúdos apropriados às diversidades na agricultura familiar. Espera-se que a incorporação das questões de gênero e geração resulte em avanços significativos ao promover a construção do conhecimento de forma coletiva.

Em todas as chamadas públicas as atividades são divididas em duas categorias: a) as atividades pré-fixadas pela BAHATER; e b) atividades selecionáveis que são definidas pela instituição executora a depender das demandas das famílias. As atividades pré-fixadas – de caráter individual e coletivo – são constituídas por: reunião para articulação com as instituições parceiras no município; reunião para mobilização e seleção das famílias para cadastro dos beneficiários no SIATER; realização do diagnóstico da UPF e do planejamento comunitário; seminários de avaliação e capacitação das equipes (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

A reunião de articulação com parceiros é a primeira atividade da instituição no município e consiste em apresentar a proposta de ATER para controle social. Além disso, possibilita a articulação de políticas públicas nos municípios e TI. O planejamento comunitário é a expressão da construção coletiva das atividades, a comunidade decide, em conjunto com a equipe técnica, sobre as temáticas do seu interesse e como será realizada essa atividade. Após essa atividade, a instituição deve apresentar à BAHATER um relatório em que constam o planejamento, a proposta metodológica e o cronograma das atividades selecionáveis previstas. Vale lembrar que o plano das atividades para jovens e mulheres é um item obrigatório no documento. A apresentação desse relatório é uma condição para a continuidade do contrato firmado entre a BAHATER e a instituição executora (BAHIA, 2015; BAHIA, 2015a; BAHIA, 2016; BAHIA, 2016a).

O tempo destinado à execução das atividades varia de acordo com a especificidade da chamada pública. As atividades pré-fixadas são pouco modificadas de uma chamada pública para outra. No entanto, a chamada pública para mulheres apresenta temas específicos para serem tratados em oficinas, tais como: gênero e divisão sexual do trabalho, economia feminista e solidária, caderneta agroecológica, enfrentamento às violências sexistas, saúde e direito reprodutivo da trabalhadora rural. Dessa forma, entende-se que para contemplar as referidas questões há um aumento do número de itens pré-fixados de 11 para 17, quando se comparam as chamadas públicas nº 001/2018 e nº 002/2018, bem como há uma variação na carga horária de 108 para 148 horas respectivamente (BAHIA, 2018a; BAHIA, 2018b).

Em todos os editais as atividades selecionáveis, individuais e coletivas, possuem carga horária que variam de acordo com a especificidade da demanda da comunidade¹⁷⁹. Os conteúdos devem ser abordados tendo em vista a construção coletiva do conhecimento e podem ser escolhidos dentre os propostos pelo edital, bem como podem ser definidos a partir das demandas nas comunidades. Na concepção dos gestores foram alocadas carga horária maior para atividades coletivas no intuito de promover o processo de ATER coletivo, compartilhando informações na comunidade, com troca de conhecimento entre a equipe técnica e as famílias (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

¹⁷⁹ As atividades selecionáveis individuais possuem carga horária de duas, três ou quatro horas, e as atividades coletivas possuem carga horária de oito horas, 16 ou 24 horas.

No que se refere às questões de ordem operacional-financeira, as condicionalidades impostas por meio dos editais também são consonantes com as políticas de ATER. Após firmar o contrato, a BAHIATER faz um adiantamento para a instituição de 12% do valor total dos serviços para que se iniciem as atividades enquanto se aguardam os três meses de faturamento. Nessa fase inicial a BAHIATER faz uma oficina de alinhamento com as instituições selecionadas, onde se discutem as questões referentes à execução física e financeira. O acompanhamento pela BAHIATER é realizado numa composição de um fiscal para nove contratos com no mínimo duas visitas *in loco* e monitoramento pelo SIATER. Considerando apenas os editais de 2015 e 2016 foram firmados 56 contratos¹⁸⁰, que são acompanhados pelos fiscais de contrato com o apoio das equipes do SETAF (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

Os valores dos contratos variam a depender das especificidades dos TI, tais como: biomas, área de abrangência dos municípios, e distância entre as comunidades. Conforme sistematização no Quadro 16, os custos variam por lotes e por edital.

Quadro 16 – Variação dos custos por lote nas chamadas públicas, Bahia: 2015-2018

Chamada	Custo mínimo	Custo máximo
Sustentabilidade – nº 001/2015	R\$ 2.484.970,29	R\$ 2.937.834,34
PCT – nº 002/2015	R\$ 2.425.775,53	R\$ 2.879.184,72
Sustentabilidade – nº 001/2016	R\$ 2.575.669,72	R\$ 3.027.834,52
PCT – nº 002/2015	R\$ 2.599.774,48	R\$ 2.880.666,00
Agroecologia – nº 001/2018	R\$2.465.075,83	R\$2.602.287,12
Mulheres rurais – nº 002/2018	R\$2.537.565,42	R\$2.587.310,23

Fonte: Elaboração própria (2018)

No tocante ao monitoramento e avaliação do serviço de ATER, as chamadas públicas definem algumas “áreas de resultado” que devem ser priorizadas pelas instituições, tais como: inclusão sócio produtiva das famílias, gestão e tecnologia sustentáveis, acesso a mercados, geração de trabalho e rendimento, acesso a políticas públicas (BAHIA, 2015; BAHIA, 2016). Identifica-se em todos os editais bonificação anual para as instituições que apresentarem a relação de beneficiários dos serviços de ATER incluídos em outras políticas públicas ou programas. Os

¹⁸⁰ Contemplam 40.320 famílias distribuídas pelos 27 TI.

editais de 2015 e 2016 estabelecem os seguintes valores por adesão ao contrato de crédito ou por projeto aprovado nos programas: PRONAF (R\$40,00), PAA (R\$30,00), Programa Garantia Safra (R\$15,00), PNAE (R\$30,00), Programa Bahia Produtiva (R\$300,00). Além desses, os editais de 2018 incluem o PRONAF Agroecologia (R\$80,00), o Programa de Regulação Fundiária (R\$300,00) e o PRONAF Mulher (R\$80,00).

No final do contrato as instituições devem elaborar um relatório técnico com a descrição das atividades realizadas e apresentar à BAHATER para ser avaliado. Na concepção dos gestores estaduais é preciso considerar na avaliação a metodologia para a construção do conhecimento, a composição dos sistemas de produção com base no paradigma agroecológico, a inclusão das famílias em programas que possibilitam a diversificação da produção para a segurança alimentar e nutricional nas comunidades rurais. As atividades de ATER são direcionadas para desenvolver tecnologias sustentáveis, para fortalecer a gestão e a preservação ambiental nas comunidades, bem como busca-se aumentar o rendimento físico da produção, o acesso a mercados municipais, territoriais e institucionais. O aumento do rendimento a partir da comercialização dos excedentes da produção resulta na autonomia financeira das famílias. Além do monitoramento e avaliação pela BAHATER, as atividades da instituição devem ser submetidas anualmente ao controle social no município como parte do processo de avaliação pela sociedade civil e poder público (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018).

A análise conjunta das normas legais mostra que as obrigações do Estado estão restritas ao lançamento dos editais para chamadas públicas, financiamento, acompanhamento, monitoramento e fiscalização das atividades de ATER. Todavia, a partir das entrevistas e da observação do seminário¹⁸¹ para avaliação do serviço, observa-se que a BAHATER promove espaço para reflexão e discussão coletiva sobre execução das atividades e elaboração de novos editais.

As instituições executoras de ATER relataram algumas dificuldades para execução das atividades¹⁸² e demandaram do Estado ampliação dos programas que promovem o acesso à água, ampliação do número de agentes para emissão de DAP e a universalização do serviço de

¹⁸¹ Nos dias 15 e 16 de maio de 2018, no Encontro Estadual de ATER, estavam presentes agricultoras e agricultores familiares, gestores do poder público estadual e municipal, representantes da sociedade civil e coordenadores das instituições que representam os movimentos e organizações sociais rurais.

¹⁸² Inserção das famílias no financiamento do PRONAF mulher e PRONAF jovem; a relação com os bancos financiadores do crédito para essas modalidades não é satisfatória.

ATER. A partir dos depoimentos dos coordenadores institucionais observam-se diferentes graus de resultados alcançados. Para alguns TI identificam-se aumento da produção de base agroecológica por municípios, criação da feira agroecológica, aumento da produção para o autoconsumo, presença e participação das mulheres nos grupos de trabalhos, autonomia das famílias a partir do conhecimento no contexto local, resgate de sementes crioulas, aumento do estoque de alimento animal, fundos rotativos solidários na comunidade e acesso às tecnologias hídras e aos programas PAA, PNAE, PRONAF.

O processo de elaboração e execução das chamadas públicas produziu experiências relevantes, contudo expressa os limites intrínsecos à natureza da política que se revelam pela dificuldade das instituições em preencher todos os requisitos burocráticos. A observação participante possibilitou identificar conflitos de ideias entre os representantes dos movimentos e organizações sociais rurais e os gestores públicos, no que se refere à gestão dos contratos, sobretudo em relação ao SIATER e à burocracia inerente à gestão pública. É evidente pela exposição dos argumentos que algumas instituições precisam se qualificar para atender às exigências legais das chamadas públicas. Também ficou evidente que a qualificação para o paradigma de base agroecológica exige um processo de formação continuada em ATER para a equipe técnica na esfera pública estadual e municipal. Convém lembrar que são os técnicos egressos da EBDA que estão nos SETAF e acompanham as atividades de ATER indireta.

Conforme depoimento dos gestores públicos: “o modelo de ATER deve ser ajustado para atender as especificidades do rural; considerando as ponderações colocadas pelas instituições, alguns critérios estabelecidos nos editais são modificados”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). Se a descentralização dos serviços de ATER é parte de um processo de construção coletiva, então, é necessário que a estratégia passe por críticas, seja modificada e ajustada para melhor atender às demandas dos segmentos sociais. Assim, a execução do serviço está sendo testado no plano concreto, no dia a dia dos trabalhos da equipe de campo. O sucesso ou fracasso da estratégia adotada depende tanto da ação do Estado quanto da condução dos serviços prestados pelas instituições. Mesmo considerando o processo coletivo de construção há impeditivos legais e financeiros que limitam a conciliação de interesses, todavia precisam ser observados pela BAHATER e instituições parceiras.

Conforme depoimentos de representantes da sociedade civil: a ATER é um instrumento que deve ser usado para produção de processos territoriais e coletivos, para dar visibilidade à

participação da mulher e dos jovens na agricultura, para implantar o paradigma da agroecologia como política pública, para garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias, para pensar o semiárido como um espaço de produção agroecológica, para atender às demandas provenientes dos fundos e fechos de pastos, dos quilombos e dos territórios dos povos originários da terra. Declaram ainda que essa concepção de ATER sistêmica precisa ser integrada com a pesquisa e fazer parte dos currículos disciplinares nas universidades. Como serviço de educação não formal a ATER precisa ser discutida em diversos espaços coletivos nos aparelhos de ensino. Essa é a luta que os movimentos e organizações sociais podem promover a favor da consolidação da política estadual.

Embora as chamadas abranjam as diversas frações das camadas populares, anteriormente marginalizadas pelas políticas públicas, o limite da política pode ser analisado tanto a partir do volume de recursos disponíveis quanto pela relação de beneficiários contemplados na chamada pública. Apesar de o discurso assumido pelo Estado a favor das camadas, o número de famílias que acessam a política é ínfimo diante do alto contingente populacional. Como afirma Poulantzas (2000), não basta a presença das classes dominadas nos aparelhos de Estado. Embora essa seja uma condição relevante, não garante as rupturas necessárias para alterar a estrutura da política. As demandas dos movimentos e organizações sociais para ampliar o quantitativo de famílias por município esbarra no limite do orçamento destinado pelo Estado ao serviço de ATER.

De acordo com o Secretário da SDR, Jerônimo Rodrigues, aproximadamente 20% dos estabelecimentos familiares são beneficiados com a política pública, e não há recursos financeiros disponíveis para o universo de famílias, estimado em R\$700 milhões ao ano. O discurso do gestor público diante das instituições contratadas revela o limite de ação do Estado na oferta do serviço de ATER. As relações de classe e correlação de forças que atravessam o Estado são expressas na fala do Secretário ao considerar que: “a coalizão no governo tem uma consequência cara, ser governo não é suficiente”, ou como afirma Poulantzas (2000), o Estado não tem poder em si, o poder também é relacional.

A estratégia de gestão adotada expressa aderência às práticas neoliberais de redução dos gastos públicos, conforme apontado por Caporal (1998), na qual o Estado basicamente assume a função de financiador dos serviços públicos. Aparentemente a descentralização apresenta significativa capacidade para ofertar o serviço às camadas populares em consonância com os

princípios estabelecidos pelas políticas federal e estadual. Isso decorre em parte pela flexibilização para contratação do serviço possibilitada pela Lei de ATER, e em parte pela capacidade das instituições em atender as condicionalidades da PNATER e PEATER. As instituições ao assumir a responsabilidade pela execução do serviço com base no paradigma agroecológico, podem exercer temporariamente a função de aparelho de Estado. Todavia na essência a estratégia é frágil, fundamentada em editais para chamada pública delimitados no tempo e no espaço, não garante a continuidade da política. Questão que permeia os espaços coletivos de discussão vinculada ao limite orçamentário.

As questões referentes à universalização e continuidade do serviço decorrem da estrutura da política, que exige a definição de tempo e espaço para execução das atividades de ATER. Ao final dos contratos, caso aconteça a publicação de um novo edital, outro ciclo se inicia, com possibilidade de outra instituição assumir as atividades. Ou seja, além do tempo decorrido entre o fim do contrato e o início do outro, uma nova relação entre equipe de campo e famílias precisa ser construída, o que resulta em prejuízos no processo de aprendizagem. Mesmo em conjunturas favoráveis às camadas populares, a ‘continuidade’ é limitada pela própria estrutura da política, pois ao fim de cada contrato as famílias ficam sem assessoria.

A análise das normas legais e os depoimentos (gestores públicos e representantes dos movimentos e organizações sociais rurais) permitem afirmar que a PEATER apresenta um caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, em oposição ao paradigma produtivista. A análise dos seis editais permite concluir que o processo de contratação das instituições através da chamada pública obedece aos princípios e objetivos da PNATER e da PEATER. Embora essa análise seja necessária, não é suficiente para a compreensão de todo o processo de execução da política. A aderência dos editais às políticas é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir a consolidação da política. A descentralização do serviço de ATER pode gerar resultados positivos decorrentes das metodologias que as instituições adotam em campo e da formação da equipe multidisciplinar, conforme exigência dos editais. Supõe-se que as instituições vinculadas às camadas populares estão afinadas com o uso de metodologias que valorizam o conhecimento tradicional e a inclusão das populações rurais nos processos de construção do conhecimento referenciado no paradigma de base agroecológica. No entanto a concepção de mundo do extensionista é associada à formação técnica, quase sempre promovida por meio de currículos vinculados ao produtivismo; portanto, a descentralização dos serviços não garante a formação plural da equipe

que realiza o trabalho de campo. Assim a execução dos serviços carece ainda de análise tanto das instituições executoras quanto dos beneficiários pela política pública, tendo em vista observar a concepção de ATER adotada nas práticas cotidianas dos extensionistas.

6 UM EXEMPLO DE ATER: TI BACIA DO JACUÍPE E TI SERTÃO DO SÃO FRANCISCO

“Se não posso, de um lado, estimular os sonhos impossíveis, não devo, de outro, negar a quem sonha o direito de sonhar”.

(Paulo Freire)

Neste capítulo apresentam-se os resultados da pesquisa considerando os três universos que correspondem a três níveis de análise. No primeiro universo a pesquisa é centrada no papel do Estado como espaço de construção do serviço de ATER. Os nove entrevistados no âmbito estadual na BAHIATER são denominados gestores públicos. Por gestores compreende-se: o diretor da BAHIATER; dois coordenadores; dois fiscais de contratos que monitoram a execução física e financeira das chamadas públicas; e quatro coordenadores dos SETAF que atuam nos TI Sisal, Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe, e Sertão do São Francisco. No processo de pesquisa foi possível acompanhar seminários, reuniões e outras atividades de avaliação com as instituições contratadas. Também foi possível acompanhar, em dois TI (TI Sisal, Portal do Sertão), reuniões com o coordenador do PDHC, coordenadores do SETAF e os técnicos da BAHIATER que executam ações de ATER, na modalidade de ATER direta. Essa análise, transversal ao capítulo 5, possibilita compreender a função do Estado na promoção do serviço de ATER para as camadas populares, bem como, permite tratar de questões específicas relacionadas às chamadas públicas, sobretudo, no que se refere aos fatores que limitam a PEATER na Bahia.

No segundo universo analisam-se duas instituições que executam as chamadas públicas. Nesse universo são entrevistados em cada instituição os coordenadores das chamadas e a equipe técnica que atua no campo, totalizando 11 entrevistados por TI. Essa análise possibilita compreender a concepção de ATER dos movimentos e organizações sociais rurais. Especificamente trata-se de investigar a partir das atividades de campo à aderência aos princípios da PNATER e PEATER. Uma vez delimitado o estudo para duas instituições que executam ATER nos TI Bacia de Jacuípe e Sertão do São Francisco foi possível acompanhar as equipes técnicas na execução das atividades coletivas e realizar as entrevistas no intuito de verificar se a prestação do serviço de ATER contempla processos indicativos de construção democrática de conhecimento em contraposição ao difusionismo produtivista. No terceiro

universo 47 famílias¹⁸³ constituídas por agricultoras e agricultores familiares representam as camadas populares. Nesse nível de análise é possível identificar através das práticas cotidianas a metodologia de ATER adotada pelas instituições executoras e sua consonância com os princípios da PNATER e PEATER.

6.1 A CONCEPÇÃO DE ATER NA LEITURA DOS GESTORES PÚBLICOS

As entrevistas e acompanhamento das atividades na BAHATER, junto aos gestores públicos, foram realizadas nos anos de 2018 e 2019, com muitas idas e vindas à sede (em Salvador). Diversas vezes retomaram-se as discussões com os gestores para compreender as mudanças ocorridas com o serviço de extensão, a exemplo do lançamento de novos editais, em 2018, e do aditivo de prazo¹⁸⁴ para as chamadas nº 001/2015 e nº 002/2015. Para a construção dessa seção foram consideradas nove entrevistas com a equipe da BAHATER, seminários e avaliações com as equipes das instituições executoras de ATER, além das visitas aos quatro TI referidos.

Conforme abordagem no capítulo 5, o arranjo institucional construído para ofertar o serviço de ATER é multirreferencial. A BAHATER é composta por profissionais egressos da EBDA e por novos técnicos contratados. A extinção da EBDA e concepções de ATER diferentes implicam atritos e conflitos na execução das atividades. Os gestores evitam fazer comparações com a extinta EBDA, no entanto, a maior parte dos entrevistados aponta como vantagem do arranjo a descentralização do serviço. Na concepção do diretor, João Alberto, o serviço de ATER precisa ser descentralizado e integrado aos três entes públicos, “não pode ser uma prerrogativa apenas do Estado, o município é um dos entes federados que está próximo do cidadão e quando se compromete com o serviço pode fazer com eficiência, está mais próximo da realidade”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019).

As entrevistas realizadas com os coordenadores dos SETAF mostram diferentes concepções sobre o arranjo. Um dos entrevistados afirma que a ATER deve ser executada pelo Estado, “a descentralização não possibilita a continuidade do serviço”. Outro entrevistado defende a descentralização, mas argumenta que é preciso ampliar a estrutura e equipe técnica da BAHATER para consolidar a política. Para esse coordenador, “a ausência de investimentos do

¹⁸³ Esse total refere-se apenas às entrevistas individuais.

¹⁸⁴ As referidas chamadas com fim de contratos previstos para fevereiro de 2019 foram prorrogadas até dezembro de 2019.

governo federal prejudica o serviço de ATER, que sobrevive graças aos esforços do governo do Estado”. Conforme depoimento: “estávamos em um processo de crescimento e de melhora tanto da qualidade como das metodologias, mas o ciclo foi interrompido em 2016 com a extinção do MDA”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019).

A Figura 1 (capítulo 5) mostra que a ATER na Bahia é executado tanto por técnicos do quadro do Estado (egressos da EBDA, cargos de confiança, REDA), quanto por técnicos de outras instituições através das modalidades contrato e também por convênios com as prefeituras. A modalidade contrato, sob coordenação da BAHIATER, abrange 280 municípios com ações de ATER através das chamadas públicas. É nessa modalidade que existe o maior número de técnicos e maior número de atendimentos realizados. As chamadas públicas superam tanto em número de técnicos quanto em número de atendimentos a modalidade de ATER direta, que atende aproximadamente 150 municípios através do quadro técnico da BAHIATER (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHIATER, 2019).

Esses dados revelam o limite do arranjo institucional em relação à universalização do serviço de ATER. De acordo com depoimentos do diretor da BAHIATER: “em alguns municípios têm apenas dois ou três técnicos e em alguns não têm”. Ademais, o número de técnicos é insuficiente para todos os municípios. A universalização está vinculada ao orçamento, o serviço de ATER é financiado quase exclusivamente com o orçamento do Estado da Bahia. A fragilidade da PNATER se expressa de forma contundente no governo Temer (2016-2018) e impacta nas comunidades rurais; em 2016 e 2017 não foram publicados editais de chamada pública pelo governo federal (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2018). A extinção do MDA e o ajuste fiscal, ao âmbito federal, refletiram diretamente nos serviços de ATER.

Conforme entrevista do diretor a BAHIATER, no período 2015-2018, operou com uma verba da ordem de apenas R\$60 milhões de reais por ano para contratos, convênios e despesas de custeio, o que impossibilita a universalização da ATER. A modalidade de ATER indireta é financiada com recursos do FUNCEP, Fonte 28. Os recursos provenientes da Fonte 100¹⁸⁵ são usados para a modalidade de ATER direta. Além disso, o Estado da Bahia possui acordo de cooperação com a ANATER, firmado em 2018, por meio do qual aproximadamente 3.700 famílias são atendidas pelos técnicos da BAHIATER através do PDHC. A ATER vinculada aos

¹⁸⁵ Recursos ordinários não vinculados ao Tesouro. Recursos ordinários de contrapartida de convênios e operações de crédito. Também chamados de recursos livres (BAHIA, 2015b).

projetos Bahia Produtiva e Pró-semiárido, coordenados pela CAR, é financiada com recursos estaduais e internacionais (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019). Segundo informações dos gestores públicos nos TI Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco todos esses projetos seguem em execução, mas são insuficientes para atender a demanda dos TI.

Na concepção dos gestores a PNATER reflete a visão dos movimentos e organizações sociais rurais, “com concepção holística e sistêmica é extremamente relevante para pensar o desenvolvimento rural sustentável”. Confirmando a pesquisa bibliográfica, afirmam que a PNATER foi construída com a contribuição dos movimentos sociais de luta pela terra, sindical, cooperativista, e instituições executoras de ATER públicas e privadas. Conforme depoimento: “no Estado da Bahia a PNATER foi discutida nas conferências territorial, estadual e nacional de desenvolvimento rural sustentável”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2018).

Nas entrevistas os gestores confirmam a estreita relação entre a política estadual e a nacional: “a gente segue à risca o que foi pactuado lá atrás, o Estado da Bahia preserva o que foi conquistado lá atrás com a política nacional”. Seguindo na trilha da política nacional a PEATER foi construída em um processo de participação social, a partir das conferências, audiências públicas e escutas sociais. Conforme depoimento: “aqueles que ajudaram a construir a política nacional também trabalharam no dia a dia com a política estadual”. Acredita-se que a motivação para a construção da PEATER decorre do “alinhamento dos governantes e das lideranças dos movimentos sociais”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019). Essa declaração remete ao conceito de Estado como uma relação social, no qual o Estado é constituído pelas classes dominantes e dominadas. A autonomia relativa permite que o Estado atenda em parte às demandas das classes dominadas.

Na concepção dos gestores, uma política de ATER para promover o desenvolvimento rural sustentável deve ser pactuada pelos três entes federados: “o nosso sonho, de todos os ativistas do desenvolvimento rural, era ter essa verticalização nacional, estadual e municipal das políticas”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019). A política estadual, tem como referência os princípios da agroecologia, foi pensada e construída em um amplo processo participativo e democrático que se inicia em 2007 e faz parte de um conjunto de políticas e programas criado para atender as camadas populares. Nas suas palavras: “a construção se deu através das organizações sociais, movimentos sindicais, movimentos de luta pela terra, organizações das cooperativas, Banco do Nordeste e do Brasil, portanto a PEATER é uma

construção da sociedade baiana”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019). Conforme depoimento, os indicadores da política foram estabelecidos pelos gestores públicos, tendo em vista as exigências legais. O FUNCEP cobra os indicadores relacionados com a sua missão de combate à pobreza, portanto deve ser considerado na avaliação: “acesso às políticas públicas, ao mercado, à inovação, diversificação e sustentabilidade dentro da UPF, e melhores condições de vida das famílias”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019).

Considerando que o serviço de ATER não é universal, os municípios que constituem os lotes das chamadas públicas são selecionados a partir de critérios definidos pela BAHATER. Conforme depoimentos, variáveis como número de famílias por municípios e IDH são os primeiros critérios observados. Priorizam-se os municípios que possuem maior número de famílias e dentre os municípios mais populosos priorizam-se aqueles que possuem o menor IDH. Além disso, considera-se também que o serviço de ATER deve abranger todos os territórios e municípios. Assim a cada edital procura-se aumentar o percentual de atendimento das famílias por TI e por município: “onde tem atendimento zero será a prioridade para as próximas chamadas”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019). Convém mencionar que esses critérios são definidos a partir dos princípios estabelecidos na PEATER e PNATER, e podem variar a depender da modalidade de ATER e do objeto da chamada. No caso dos editais para as chamadas agroecologia e mulheres rurais o primeiro critério é a existência de grupos de trabalhos na temática.

Em relação ao processo metodológico, os gestores afirmam que na BAHATER adota-se a mesma metodologia para todas as modalidades de ATER. É preciso considerar que “sendo a ATER sistêmica, não pode ser pontual, exige um período, uma continuidade e um método”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019). O processo de capacitação das equipes de ATER acontece através do Plano Estadual de Formação de Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia.

Nossos técnicos são orientados para fazer o cadastro do produtor, o diagnóstico da UPF e da comunidade, o planejamento, e desenvolver atividades a partir desse plano. Sejam eles oriundo da EBDA, instituição executora ou prefeitura através de um convênio. Os técnicos que se afastam da metodologia sistêmica são notificados para corrigir seus atos. Os técnicos oriundos da EBDA têm resistência em fazer a ATER sistêmica, acham que é muito diagnóstico e pouca ação direta. Na ATER sem conhecer a cultura das famílias, o modo de vida, a comunidade, o ecossistema, quem está em volta e o que está fazendo, é impossível apresentar qualquer ação para o futuro, é impossível fazer a ATER sistêmica. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019).

Do exposto entende-se que parte da equipe de gestores possui concepção de ATER referenciada na PNATER e PEATER. No entanto, as visitas aos SETAF, entrevistas com os coordenadores, e depoimentos de alguns técnicos de campo da BAHATER sinalizam que ainda há uma grande distância entre a prática cotidiana de campo e as proposições da PNATER e PEATER. Os conflitos entre concepções de ATER são expressos nas práticas cotidianas diárias da equipe técnica da BAHATER que executa o PDHC. A resistência de parte da equipe em seguir os princípios da PNATER sugere que o difusionismo produtivista está arraigado como prática dominante. Uma concepção de ATER plural e sistêmica exige um novo aporte teórico e conceitual nas instituições de ensino e pesquisa divergente do padrão cartesiano e convencional hegemônico. Conforme apontado por Caporal (2014), a concepção de ATER dos extensionistas é um dos principais limites à PNATER. Embora a política contemple as demandas das camadas populares inscritas no aparelho de Estado, o avanço dessa conquista exige desdobramentos e transformações em outras instâncias no interior do Estado.

O SETAF tem papel estratégico para a implantação e articulação de todas as políticas públicas e programas no TI. Portanto, a concepção de ATER da equipe no SETAF pode contribuir ou não para a implantação da política; todavia, apenas uma análise dos casos concretos nos 27 TI poderia responder a esta questão. Dentre os quatro gestores entrevistados nos SETAF, um deles afirmou que conhece a PNATER e a PEATER apenas “por alto”. Nesse TI o entrevistado afirma que o serviço de ATER deve ser executado pelo Estado, portanto são necessários investimentos em “estrutura, concurso público e formação continuada da equipe”. Na sua concepção a estratégia adotada pelo governo representa menor número de atendimentos e descontinuidade do serviço. Nesse TI o gestor declara que os técnicos egressos da EBDA resistem em desenvolver algumas atividades de campo sob as condicionalidades da PEATER (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019).

A instituição contratada deve comunicar as atividades ao SETAF, que pode acompanhar a execução das atividades, metodologia e resultados. Essa atribuição do SETAF é parte do monitoramento proposto pela BAHATER nas chamadas públicas. Em cada TI pesquisado observou-se uma realidade. Enquanto no TI Bacia do Jacuípe a equipe do SETAF participou de boa parte das atividades coletivas, no TI Sertão do São Francisco a equipe do SETAF não desempenhou essa atividade. Além do apoio dos SETAF para o monitoramento das ações de ATER, a BAHATER conta com 13 fiscais de contratos, que fazem visitas *in loco* em média

duas vezes ao ano¹⁸⁶. Cada fiscal é responsável por quatro a cinco contratos distribuídos em diferentes TI (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019). O tamanho da equipe da BAHATER evidencia o limite de ação tanto no que se refere ao processo de condução da política quanto ao processo de monitoramento e acompanhamento das ações executadas em campo.

A universalização do serviço é limitada pelo orçamento público. Na concepção dos gestores públicos é muito difícil equacionar o hiato entre o número de famílias atendidas e o número total de famílias: “já existia uma lacuna muito grande entre a oferta e demanda pelos serviços de ATER antes da PEATER, e após a implantação da política ainda existe. O Estado não é eficiente em todos os seus serviços”. Além disso, como os perfis das famílias são heterogêneos as demandas pelos serviços variam, “há agricultores que precisam de muitas visitas, ainda estão num nível alto de pobreza absoluta e precisam de ATER para sair daquele nível; há outros que precisam apenas de duas visitas ao ano”. (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019). Nessa visão a concepção de ATER não pode ser rígida, é preciso adequar a política para atender as demandas sociais.

Embora reconheçam que o serviço de ATER é limitado a um pequeno número de famílias, os gestores argumentam que o Estado da Bahia tem avançado na elaboração e execução de uma política de ATER sistêmica, que incorpora as camadas populares. Os estados brasileiros, a exemplo de Minas Gerais e Paraná, atendem em média a 15% dos agricultores, a Bahia atende a aproximadamente 14%. Além disso, a ATER de Minas Gerais atende a cadeias produtivas e projetos e não trabalha com ATER sistêmica (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019). A média nacional de estabelecimentos familiares que receberam orientação técnica era de aproximadamente 16%, em 1996, cresce para 22% em 2006, e cai em 2017 para 18%, conforme os Censos Agropecuários de 1996, 2006 e 2017, respectivamente (GUANZIROLI; CARDIM, 2000; IBGE, 2006; IBGE, 2019b).

As chamadas públicas são estruturadas conforme orientação legal, no entanto as diversas realidades agrárias exigem flexibilidade na execução das ações de ATER. Conforme relatos das instituições executoras, a exigência de muito papel e burocracia resulta em perda de tempo, gasto de recursos, e impede o desenvolvimento das atividades. No serviço público os termos de

¹⁸⁶ As atribuições dos fiscais de contrato na sede, monitorando as atividades através do SIATER, ocupam a maior parte do tempo (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019).

atestes assinados manualmente pelos beneficiários são obrigatórios e exigidos por lei. Diante do conflito os gestores públicos assumem o papel de mediadores. Nas suas palavras: “a gente busca mostrar legalmente o que é possível fazer. Às vezes a burocracia atrapalha, e infelizmente alguns recursos tecnológicos a gente não tem”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019). A equipe da BAHATER admite a necessidade de ajustes na chamada pública: “à medida que você vai executando as atividades vai percebendo a necessidade de ajustes. A execução mostra que algumas atividades não foram eficientes”. A observação das reuniões da BAHATER e instituições executoras possibilita compreender que no processo de gestão os ajustes são realizados a partir das condições reveladas pela realidade. Todavia são limitados sobretudo pelo volume de recursos e pelas normas legais.

Na reunião de acompanhamento e avaliação com as instituições executoras foi relatado que a execução das atividades individuais durante duas e quatro horas foram pouco eficientes. Em consenso, a BAHATER e as instituições ajustaram essa duração para três horas, em média. As atividades coletivas de 16 horas realizadas em dois dias consecutivos também têm se mostrado ineficientes. A família não consegue se afastar dos seus afazeres por um período tão longo e perde parte do conteúdo discutido. O aprendizado, a partir da execução, e a observação do processo na prática cotidiana permitem fazer ajustes em alguns critérios para os próximos editais. Alguns critérios tornam-se pontos de conflitos e seguem em discussão, como é o caso do número de famílias por técnico. Nesse ponto há divergências inclusive entre os entrevistados da BAHATER. A concepção dos fiscais de contrato converge com a das instituições executoras, quando consideram extremamente elevado o número de famílias por técnico. Para o diretor da BAHATER o quantitativo estabelecido tem como base o entendimento do MDA que estabelece o limite de 100 famílias, portanto, é preciso definir estratégias para as atividades a depender das condições objetivas do campo. Conforme depoimento dos integrantes das instituições (discussão na seção seguinte) as metas definidas nos editais inviabilizam as estratégias.

As chamadas públicas estabelecem número de beneficiários, para jovens e mulheres, visando tratar das questões de geração e gênero, conforme PNATER e PEATER. Essa exigência contratual objetiva também garantir que o serviço de ATER deve ser orientado para a família tendo em vista a sucessão. Conforme depoimento: “as atividades devem ser distribuídas por todos os integrantes na família, especialmente para os jovens, portanto não estão vinculadas unicamente ao sistema de produção”. Para o diretor da BAHATER, a crença exclusiva nas

ciências agrárias é um grave problema que precisa ser superado entre os extensionistas, conforme depoimento: “essa herança do produtivismo precisa ser superada, afinal o meio rural é feito de gente e gente precisa de todas as ciências humanas, sociais e naturais”. (ENTREVISTA, DIRETOR DA BAHATER, 2019).

Retoma-se a função ideológica assumida pelas instituições de ensino e pesquisa no processo de formação para sugerir que a concepção hegemônica de ATER está arraigada na visão de mundo do extensionista. Nesse cenário a mudança de paradigma precisa acontecer nas instituições formadoras. Acontece que conforme editais o método a ser adotado precisa estar referenciado nos princípios de base agroecológica, o que exige um conjunto combinado de práticas, metodologias e conhecimento que não fazem parte dos componentes curriculares convencionais. As instituições executoras apresentam os currículos da equipe técnica conforme exigência da chamada pública e supostamente a BAHATER seleciona as instituições mais qualificadas para a execução das atividades. Diante disso, considerando as exigências da política, seus princípios e objetivos, a diversidade e a complexidade da agricultura familiar, objetiva-se analisar como se dá a execução da política pública em dois TI.

6.2 A VISÃO DAS INSTITUIÇÕES

No Estado da Bahia existem 56 contratos de ATER firmados através da SDR/BAHATER entre 2015 e 2016, com diversas instituições. A pesquisa de campo foi delimitada para a primeira chamada pública da BAHATER, edital nº 001/2015 que abrange o período 2015-2018. Dentre as instituições que atuam nos TI escolhem-se a UNICAFES e o IRPAA para realizar a pesquisa presencial pela disponibilidade das instituições em participar da pesquisa. As análises estão centradas nas instituições, mas também se referem aos TI, devido a presença do SETAF para implantação e articulação das políticas públicas. Dessa forma, a análise passa pela instituição¹⁸⁷, mas não se encerra nela. Considera-se o TI como um espaço onde vivem as famílias beneficiadas e onde atuam as instituições que executam as diversas políticas públicas. Conforme Cruz (2015) um espaço de disputas e conflitos. Embora as instituições desenvolvam diversas ações nos TI, associadas a programas e políticas públicas transversais à ATER, a análise limita-se apenas à execução das chamadas públicas de ATER via BAHATER.

¹⁸⁷ No caso de haver um novo edital para atender a questão da continuidade dos serviços poderá ser outra instituição a vencedora do lote no TI.

Conforme edital, a equipe executora é composta por 11 colaboradores, sendo oito técnicos de campo e três técnicos de nível superior que constituem a coordenação. Considerando as duas instituições são 22 entrevistados. Foram visitados dois municípios no TI Bacia do Jacuípe, onde atua a UNICAFES e três municípios no TI Sertão do São Francisco, onde atua o IRPAA, conforme Quadro 17.

Quadro 17 – Área de abrangência da pesquisa: UNICAFES e IRPAA, 2015-2019

Instituição	TI	Município	Comunidade	Coordenação	Equipe técnica
UNICAFES	Bacia do Jacuípe	Nova Fátima	18	3	8
		Gavião	09		
IRPAA	Sertão do São Francisco	Casa Nova	18	3	8
		Sobradinho	10		
		Juazeiro	25		

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

A UNICAFES, com um contrato de ATER, executa atividades para 720 famílias, que residem em 27 comunidades, distribuídas nos municípios Nova Fátima e Gavião do TI Bacia do Jacuípe. Cada técnico atende aproximadamente a 90 famílias, que podem estar distribuídas em uma, duas ou várias comunidades. O TI Bacia do Jacuípe ocupa uma área de 10.718 km², que representa 2,9% do Estado. O TI é constituído pelos municípios Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Capim Grosso, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça e Várzea do Poco. No território a predominância climática varia de subúmido a semiárido com chuvas que variam de 600 mm a 1.000 mm e de 400 mm a 700 mm, respectivamente (BAHIA, 2016d).

O IRPAA, com três contratos de ATER, executa atividades para 2.160 famílias em diversos municípios do TI Sertão do São Francisco. Todavia, para a análise considera-se apenas um lote, que compreende 720 famílias distribuídas por 53 comunidades nos municípios de Casa Nova, Sobradinho e Juazeiro. O TI Sertão do São Francisco ocupa uma área de 61.610 km², aproximadamente 11% do território estadual. Abrange os seguintes municípios: Campo Alegre de Lourdes, Canudos, Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho e Uauá. Nesse TI predomina os climas semiárido e árido, com chuvas entre 400

mm a 700 mm (SEI, 2018). As comunidades e famílias¹⁸⁸ são definidas na reunião de sensibilização com os parceiros no município que farão o controle social das chamadas públicas, conforme estabelece o edital. A participação do conselho municipal e das instituições parceiras nessa primeira atividade é imprescindível para acompanhamento e controle social dos programas e políticas em execução nos municípios e TI.

6.2.1 UNICAFES: TI Bacia do Jacuípe

A União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES)¹⁸⁹, fundada em 2005, é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos. Atua em 19 estados da federação através das cooperativas associadas. Na Bahia, a UNICAFES desenvolve diversas ações¹⁹⁰ tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável através de editais de chamada pública (ENTREVISTA, COORDENADORA DA INSTITUIÇÃO, 2019). Nessa chamada de ATER a equipe que coordena a chamada pública é constituída por mulheres jovens com formação em Pedagogia, Medicina Veterinária e Agronomia.

Partindo-se do conceito de Estado relacional, atravessado por conflitos de classes, busca-se compreender os fatores que explicam o limite das políticas de ATER, o significado da extinção do MDA para a instituição e impacto no serviço de ATER executado nas comunidades. Conforme depoimento “a PNATER foi desenhada para ser a política orientadora das instituições prestadoras dos serviços de ATER, e cabia ao MDA a competência para a coordenação e implementação da política”. Extinto o ministério, todas as atividades sob a sua coordenação são impactadas. Mesmo considerando toda a crítica aos limites de ação do MDA

¹⁸⁸ As famílias atendidas através das primeiras chamadas públicas foram selecionadas seguindo uma lista de beneficiários, com 435 nomes, enviada pela BAHATER, para dá continuidade aos serviços de ATER que haviam sido realizados anteriormente através da SUAF (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2018). A partir da lista faz-se a busca ativa para atingir o total de 720 famílias, observando os critérios definidos na PEATER, tais como: cadastro no CADÚnico, DAP ativa, e rendimento familiar que se enquadre na categoria de AF definido pela Lei da Agricultura Familiar.

¹⁸⁹ “A Organização Não Governamental propõe a inclusão social de cooperados e cooperadas, articulando iniciativas econômicas que ampliem as oportunidades de trabalho, de distribuição de renda, de produção de alimentos, de melhorias da qualidade de vida, da preservação da biodiversidade e da diminuição das desigualdades”. (UNIÃO [...], 2018).

¹⁹⁰ Uma das primeiras experiências da instituição como executora de ATER foi realizada no âmbito de um convênio financiado pelo Estado da Bahia e executado entre 2010 e 2012. Em 2013 a UNICAFES passa a executar a chamada pública de ATER no âmbito do MDA (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2018).

a sua extinção agrava ainda mais os problemas rurais (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). O MDA era compreendido como um espaço de representação política dos movimentos e organizações sociais, onde se inscreviam as demandas das camadas populares rurais. A sua extinção além de significar o fim da representatividade das diferentes camadas populares, que perdem espaço no Estado, impacta diretamente nas condições materiais da população através das políticas e programas.

Na concepção das coordenadoras, a PNATER orienta as instituições a desenvolver atividades que venham fortalecer as ações de ATER tendo em vista o desenvolvimento das comunidades, ou seja, “direciona as atividades de extensão em um novo paradigma”. Embora a PNATER e PEATER tenham sido construídas em um processo coletivo (conforme depoimento dos gestores na seção anterior), nenhum dos 11 entrevistados na UNICAFES participou do processo. No entanto, isso não significa que desconhecem os conteúdos abordados pelas políticas. Os depoimentos evidenciam que as três coordenadoras possuem uma visão holística em relação ao serviço de ATER, e que compreendem a relação entre os princípios e objetivos das políticas e chamadas públicas. Afirmam que na perspectiva metodológica, as políticas são voltadas para a maior participação dos sujeitos sociais dentro dos espaços de decisão, e preconizam, conforme Freire (1983), uma relação dialógica entre o técnico e família. Afirmam ainda que o enfoque na produção de base agroecológica e a incorporação das questões de geração e gênero, fundamentadas na PNATER e PEATER, norteiam os editais da chamada pública (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019).

Em relação à concepção sobre a gestão de ATER que se expressa no arranjo institucional, as respostas não contemplam a composição do arranjo, foram direcionadas às chamadas públicas, ao método e a execução das ações. As coordenadoras afirmam que a chamada pública apresenta lacunas, sobretudo no que se refere às metas impostas às instituições. As principais questões elencadas referem-se à formação da equipe, à quantidade de famílias atendidas por técnico, ao excesso de burocracia e aos instrumentos utilizados para comprovar a atuação do técnico. Em relação ao método, no que se refere à incorporação da família como sujeito social com participação ativa no processo de construção do conhecimento, as coordenadoras avaliam como positivo.

A proposta de construção coletiva tanto com a família quanto com a comunidade é muito interessante, porque a partir dessa coletividade os agricultores e agricultoras, vão pontuando quais são as necessidades da propriedade e da comunidade e o técnico

de ATER passa a trabalhar fazendo as intervenções para a sua melhoria. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019).

Convém lembrar as críticas de Freire (1983) ao modelo difusionista, como vertical, unilateral e impositivo, incorporadas à PNATER, em defesa de uma comunicação dialógica, horizontalizada entre técnico e agricultor, que produza conhecimentos a partir do modo de vida. Nesse ponto todos os entrevistados, coordenação e equipe de campo, afirmaram que a metodologia aplicada na execução das atividades foi democrática, participativa e dialógica.

A metodologia adotada pela UNICAFES preconiza ações/atividades voltadas para o empoderamento dos sujeitos, em todos os âmbitos, sejam eles políticos, sociais e econômicos. Para tanto, a instituição tem pautado de maneira especial em suas ações pedagógicas, a valorização da equidade de gênero e raça, o fortalecimento da identidade em seus diversos aspectos, dentre outras questões. Com relação às metodologias, busca-se trabalhar uma ATER voltada para o humanismo crítico dentro das premissas defendidas por Paulo Freire. Para tanto, nossas atividades trazem a dialocidade e participação dos sujeitos. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019).

Observa-se nos depoimentos a relevância da missão institucional e da concepção de mundo da equipe. Os depoimentos expressam que houve avanço no processo de construção do conhecimento a partir da realidade das famílias. Considerando o fenômeno apenas na sua aparência pode-se dizer que a PNATER contribui para a desconstrução do pensamento difusionista, que reproduz a ideologia dominante. A mudança de abordagem na comunicação é uma condição necessária à desconstrução do padrão hierárquico e produtivista, todavia passível de críticas dado o caráter reducionista do problema ao método da assessoria e ao perfil do técnico. Essa temática é complexa e pode ser relacionada à matriz curricular das ciências agrárias, naturais e afins, conforme apontado pelos gestores públicos. À luz das ideias de Poulantzas (2000) é possível associar a função ideológica das instituições de ensino e pesquisa à formação da equipe técnica. A essência da questão se fundamenta nas relações sociais de produção no âmbito do Estado capitalista. A reprodução da ideologia hegemônica acontece na relação ciência-saber-poder e fundamenta a concepção do extensionista.

Estando as relações político-ideológicas desde já presentes na formação das relações de produção, desempenham um papel essencial em sua reprodução e desse modo o processo de produção e de exploração é ao mesmo tempo processo de reprodução das relações de dominação/subordinação política e ideológica. (POULANTZAS, 2000, p. 25).

O difusionismo produtivista arraigado nos aparelhos ideológicos do Estado (ensino e pesquisa) é um dos principais entraves à implantação e consolidação do paradigma de base agroecológica.

Considerando que as instituições de ensino e pesquisa possuem matriz curricular referenciada no produtivismo, o perfil dos profissionais está posto nessa linha de pesquisa. Conforme depoimento: “há muitas brechas nos moldes de formação dos técnicos, e mesmo que a entidade busque trazer formações e qualificação na área mais agroecológica percebemos que ainda há aqueles que trabalham no campo dentro de um viés produtivista e assistencialista”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). A concepção do extensionista formado nesses moldes limita as práticas cotidianas da assessoria de base agroecológica, que visam a transição para modelos agrícolas mais sustentáveis. Na aparência o serviço de ATER é limitado pela concepção do técnico ou técnica, na essência o Estado do tipo capitalista através dos seus aparelhos ideológicos (na relação com a ciência) reproduz a relação de classe.

Nesse cenário, mesmo que restrito à aparência do fenômeno, é preciso que as instituições executoras das chamadas públicas promovam capacitações de forma continuada para as equipes, tendo em vista os princípios da PNATER e PEATER. Cabe ressaltar que embora seja uma ação necessária, permanece limitada, pois os cursos de capacitação nas temáticas de Gênero e Geração, Políticas Públicas, Agroecologia, Metodologias participativas, dentre outras, possuem carga horária reduzida quando comparados com os cursos de formação das escolas e universidades.

Em relação à assessoria para a produção, todos na instituição (técnicos e coordenadores) foram unânimes ao responder que a orientação foi para direcionar a produção para a transição de base agroecológica, conforme orientação dos editais. O serviço de ATER compreendido como um processo de educação não formal pode ser executado de forma flexível para atender às demandas das famílias ao tempo que contribui para a construção do conhecimento na comunidade. Conforme depoimentos: “a orientação é para usar o que é de dentro da propriedade para evitar ter gastos externos”; “trabalhamos a utilização do iodo agroecológico e do sal mineral agroecológico a partir de plantas da caatinga, a importância da limpeza do curral para manter a sanidade dos animais”. (ENTREVISTAS, TÉCNICOS 2019). A diversidade dos sistemas de produção exige diferentes níveis de orientação. Muitas famílias se encontram em níveis de aprendizado que exigem a orientação orgânica e outras em níveis que exigem a orientação de base agroecológica mais avançada. Todavia observa-se que algumas famílias não adotaram as práticas culturais agroecológicas.

Para as coordenadoras, a temática da agroecologia vem ganhando espaço nos últimos anos, mas de forma geral “as escolas não preparam o profissional de nível médio ou superior para trabalhar com a agroecologia”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). Essa discussão é retomada posteriormente ao se tratar da formação da equipe técnica. Convém mencionar que apesar da hegemonia do produtivismo há cursos de graduação e pós, linhas de pesquisas, grupos de estudos e de extensão em algumas instituições que seguem na contracorrente ao produtivismo. As Escolas Famílias Agrícolas e alguns Institutos Federais são vistos como espaços onde a agroecologia tem sido discutida como disciplina relevante para as famílias rurais. A temática agroecológica pode ser problematizada em relação ao perfil dos extensionistas, aos princípios e objetivos da PNATER, em contraposição à reprodução da ideologia hegemônica na relação ciência-saber-poder, dentre tantas outras questões presentes no mundo rural.

A promoção de uma concepção de ATER tendo em vista agriculturas sustentáveis exige transformações em diversos aparelhos do Estado e um volumoso aporte de recursos financeiros para ensino, pesquisa e extensão. Contudo o Estado é constituído a partir das diferentes classes e frações de classes, que possuem interesses distintos, e acabam restringindo a abrangência das políticas públicas. A busca pela construção do conhecimento através da ATER envolve os aspectos econômico, cultural, social e ambiental. A interação entre os elementos que constituem a sustentabilidade é construída de forma processual e exige a desconstrução da ideologia produtivista arraigada na forma de viver e trabalhar (envolve tanto a produção quanto o consumo). A sustentabilidade em sentido amplo exige transformações radicais na sociedade e Estado, portanto esbarra no modo de produção e acumulação capitalista.

A sustentabilidade nas comunidades rurais compreendida como uma forma de resistência, estratégia de produção e reprodução das famílias, pode ser identificada através de variáveis observáveis nas UPF. Em relação às melhorias percebidas na situação das famílias, as respostas sinalizam avanços nos sistemas de produção, na organização social, autonomia das mulheres e jovens, conscientização ambiental, redução dos custos de produção e variação crescente nos rendimentos das famílias. Os avanços no sistema de produção compreendem integração entre os sistemas criação e cultivo, diversificação e combinação de culturas, rotação de culturas e pastagens. Identificam-se uso de insumos orgânicos e biofertilizantes nas UPF, redução do uso de produtos químicos industriais, e produção de hortas agroecológicas para autoconsumo e comercialização. Cabe destacar que a inserção em outras políticas públicas contribuiu para

fortalecer alguns sistemas de produção, com destaque para as culturas de hortaliças e criação animal – aves, ovinos e caprinos.

A diversificação da produção possibilita a segurança e a soberania alimentar das famílias e redução dos custos no orçamento doméstico. Através da produção de silagem, com o uso de insumos orgânicos e plantas da caatinga, do sal mineral agroecológico e vermífugos naturais a base de iodo, reduz-se o custo da produção e valoriza-se a caatinga. O manejo alimentar e sanitário animal além de promover o aumento da produção também contribui para a redução dos custos de produção. O aumento da produção com excedente para a comercialização contribui para a soberania alimentar das famílias. O serviço de ATER executado de forma sistêmica possibilita que as famílias desenvolvam suas atividades sem necessariamente recorrer ao mercado para adquirir os insumos básicos de origem industrial. Por outro lado, na busca da produção do excedente as famílias se integram ao mercado. Não se pode afirmar que a PNATER não contribui de alguma forma para a acumulação capitalista.

A consciência ambiental é demonstrada através da preocupação com a preservação do bioma Caatinga e com o meio ambiente em geral. Todos na equipe informaram que desenvolveram atividades para resgatar e valorizar a diversidade, cultura, saberes e valores, bem como ações para valorizar o trabalho das mulheres. Percebe-se que “as mulheres se sentem mais independentes com a renda, houve resgate cultural sobre a comunidade e as formas de vida, valorizou-se a qualidade dos alimentos produzidos”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2018). No que se refere à questão de gênero destaca-se a participação política e social das mulheres nas associações, intercâmbios, grupos produtivos.

Os resultados alcançados não são homogêneos, há famílias que estão em um nível de gestão da UPF mais elevado, e que ao final do contrato fazem o planejamento e controle das atividades através de planilhas, o que na agricultura familiar é incomum. Aproximadamente 50% das famílias beneficiadas apresentam algum grau de autonomia, evidenciado pelo cultivo de hortaliças nos quintais e do plantio da palma adensada nas comunidades. Outros indicativos são a limpeza diária do curral, o uso de insumos orgânicos na UPF, e o planejamento alimentar dos animais no período do inverno para o verão. E há famílias que seguem na sua rotina convencional de gestão. As mudanças institucionais implantadas no Estado da Bahia em algum grau satisfazem e respondem às demandas das camadas populares, representadas através dos movimentos e organizações sociais rurais.

Convém lembrar que a ATER, enquanto política transversal, deve buscar a articulação dos programas e políticas visando melhorar as condições de vida das famílias. A inserção de famílias nos programas de tecnologia hídrica, tais como cisterna de consumo e produção, barreiro de produção, resultou em significativas mudanças nas suas vidas. O serviço de extensão também contribuiu para o acesso a políticas e programas, como PNAE, PRONAF, Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rural (CEFIR), Fomento, Garantia Safra, Bahia Produtiva que possibilitaram melhorias na infraestrutura da UPF e no rendimento familiar. A articulação entre os diferentes programas contribuiu para o planejamento e execução das atividades na UPF, visando à segurança alimentar das famílias.

No tocante a geração e gênero foram percebidos resultados diferentes. A inserção de jovens em outras políticas públicas não atingiu os resultados esperados. Já em relação às atividades de gênero, identificou-se expressiva participação das mulheres nas atividades coletivas, quintais produtivos e cozinhas comunitárias. Segundo informações da instituição, o número de jovens nas comunidades rurais é inferior à meta estabelecida pelos editais de chamada pública.

A questão de gênero também se observa na equipe da UNICAFES com 82% dos 11 integrantes representados por mulheres. A equipe técnica de nível médio, constituída por oito profissionais na faixa etária entre 22 e 40 anos e formação na área técnica em agropecuária, é constituída majoritariamente por mulheres, 75%. Quanto ao nível de escolaridade, 37% da equipe possui nível superior em Engenharia de Produção, Pedagogia, Assistência Social. Dentre os oito entrevistados, 50% responderam que o curso de formação técnica conseguiu capacitá-los para trabalhar com os princípios de ATER para a agricultura familiar exigidos pela PNATER. São egressos das Escolas Famílias Agrícolas e das escolas estaduais de Educação no Campo. Os demais entrevistados (quatro) responderam que os cursos técnicos não lhes capacitaram para trabalhar com os critérios da PNATER. Dentre eles, três são egressos da Fundação Bradesco.

Os depoimentos atestam que a matriz curricular dos cursos técnicos (sem generalização) é fundamentada no produtivismo, com conteúdo direcionado para os grandes negócios agrícolas. Conforme relato da equipe técnica: “os cursos não abordam em suas disciplinas as temáticas relacionadas com a agroecologia e tampouco com metodologias ativas e participativas que consideram o agricultor como sujeito social na construção do processo”. Observam que havia disciplinas importantes para a agricultura familiar, como caprinocultura e ovinocultura, que

tratavam da alimentação e saúde animais. No entanto essas disciplinas eram ministradas com enfoque na agricultura patronal, o que significa a reprodução do modelo hegemônico produtivista e difusionista de ATER por pesquisadores e extensionistas. Conforme depoimentos na UNICAFES a formação fundamentada no difusionismo produtivista limita a atuação dos técnicos nos parâmetros de base agroecológica.

A questão essencial está na concepção instrumental da ciência para o desenvolvimento da agricultura capitalista, que se reflete na concepção do extensionista. Para Caporal (1998) o perfil do extensionista é determinante para que uma nova metodologia de ATER seja construída junto às famílias rurais. Assim, um dos fatores que limitam a PNATER e PEATER, expressos nas práticas cotidianas, é evidenciado pela formação e qualificação da equipe. Toda a equipe de campo fez cursos¹⁹¹ de capacitação ou aperfeiçoamento nos últimos quatro anos. Identificamos nos depoimentos que possuem conhecimentos técnicos para trabalhar as questões presentes no bioma Caatinga. No entanto, a PNATER e PEATER exige conhecimentos multi e interdisciplinares para tratar as temáticas em uma concepção holística e sistêmica.

No intuito de verificar se a equipe de campo conhecia as políticas orientadoras da chamada pública e os programas destinados às populações rurais, foram apresentadas as seguintes siglas: PNATER, PEATER, PRONAF, PAA, PNAE. Todos os entrevistados declararam que conhecem os programas PRONAF, PAA, PNAE. Apenas 62,5% conhecem a PNATER, nenhum dos entrevistados conhecem a PEATER, e 32,5% não conhecem ambas. Dos oito técnicos entrevistados 50% não leram o edital da chamada pública que deu origem ao contrato. Orientam-se apenas pelo plano de trabalho e instruções da instituição. Essas informações sugerem que a BAHATER e instituição executora precisam promover formações continuadas, abordando as políticas que orientam as chamadas públicas, tendo em vista a construção do conhecimento. Não conhecer a PNATER implica desconhecer a base legal, o que não significa necessariamente dizer que ignoram os conteúdos a serem abordados. É evidente nos relatos e entrevistas que a partir do plano de trabalho a equipe compreende os objetivos da PNATER e PEATER e sua relevância para a autonomia das famílias. Todavia nas práticas cotidianas¹⁹²

¹⁹¹ Os cursos citados foram: manejo sanitário, bovinocultura, ovinocultura, caprinocultura, suinocultura, inseminação artificial, implementos agrícolas, agente de microcrédito rural, agente técnico em agropecuária, sementes crioulas, hortaliças, plantio de palma, manejo e conservação do solo, agroecologia, metodologias participativas, planejamento de organizações, formação em ATER.

¹⁹² Dentre os oito entrevistados apenas dois desenvolvem trabalho de assessoria com enfoque agroecológico há mais de cinco anos, os demais estão trabalhando nessa temática nos últimos quatro anos. Ao se analisar a idade e

surtem dificuldades e demandas que exigem informações para além do que é mencionado no plano de trabalho.

Ainda no que se refere ao enfoque de base agroecológica todos os entrevistados afirmaram que orientam a produção visando a uma transição agroecológica tendo em vista a sustentabilidade. Conforme depoimentos: “a gente trabalha com essa oportunidade de estar levando a transição agroecológica para dentro das propriedades, porque até então as famílias não tinham essa visão”; “algumas famílias ainda trabalham de forma convencional, resistem em modificar alguns tratos culturais”; “a agroecológica em si não se alcança de um dia para o outro, estamos orientando diariamente em pequenas ações”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). A ATER convencional tinha como objetivo aumentar a produção e produtividade, e para isso, a orientação era baseada em produtos químicos industriais. O serviço de ATER proposto pela PNATER busca num sentido holístico a sustentabilidade da UPF, compreendendo aí o meio ambiente, o social e o econômico. Como pode ser visto nas respostas, os entrevistados reconhecem as diferenças entre as concepções de ATER.

Com a transição agroecológica é possível deixar de produzir com produto químico [industrial, adquirido no mercado] e usar o produto orgânico que tem dentro da propriedade dele; a diferença é que nesse modelo a gente tem a oportunidade de trocar conhecimentos na convivência com os agricultores; a diferença está na troca de experiência no desenvolvimento de práticas agroecológicas, no uso de defensivos naturais, na preservação da caatinga; a gente trabalha com a dinâmica da família, envolvendo toda a família nas atividades práticas, não é só fazer a parte técnica, para além da orientação técnica tem o social, tem a dinâmica da interação familiar, distribuições das atividades, o papel da mulher. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

No que se refere aos tratos culturais foi adotado um padrão tendo em vista a convivência com o semiárido, consideraram-se os diversos sistemas de produção e suas formas de manejo. Os tratos culturais mais citados foram: manejo e conservação dos solos, rotação de culturas, manejo sanitário e alimentar animal, adubação orgânica, uso de defensivos naturais, utilização dos insumos naturais no controle de pragas e doenças, plantio adensado de palma. Quanto ao uso e orientação ao uso de insumos na UPF, os oito entrevistados afirmaram que não usam insumo químico industrial nas atividades desenvolvidas na comunidade. Todavia reportaram-se ao uso de vacinas e remédios como insumos utilizados pelas famílias no manejo animal. Na equipe, todos afirmaram que desenvolvem as atividades práticas com insumos da propriedade. O uso

o tempo de formação da equipe identifica-se que alguns dos integrantes são relativamente jovens e recém-formados, mas possuem algum tipo de vivência pessoal na temática.

de insumos orgânicos e a produção de biofertilizantes evidenciam práticas de ATER com enfoque na transição do sistema convencional (com uso de produtos industriais químicos) para um sistema com uso de práticas culturais de base agroecológica.

A análise a partir do procedimento observador-participante e das entrevistas individuais indica que os técnicos que possuem nível superior na área de humanas, os egressos das EFA e ativistas de movimentos sociais estão mais afinados metodologicamente aos princípios da PNATER e PEATER. No tocante à comunicação, todos os entrevistados afirmaram que se comunicam com as famílias das seguintes formas: pelo celular, visitas individuais na UPF, reuniões, e atividades coletivas. A comunicação acaba sendo frequente ao se considerar que além das visitas individuais a UPF e das atividades coletivas eles também participam dos grupos de produção e dos grupos das associações através do aplicativo *WhatsApp*. Essa estratégia possibilita orientação em questões relevantes para as famílias, mesmo que não estejam no planejamento do ATER. Já no que se refere à frequência das visitas individuais à UPF todos os entrevistados informaram que, em média, ocorre a cada dois meses. Na concepção da equipe há um intervalo muito grande entre uma visita e outra devido ao número de famílias por técnico ser elevado. Esse ponto foi um dos mais criticados pelos integrantes da equipe técnica de campo e da coordenação de ATER nos editais de chamada pública.

Os editais definem o número de visitas individuais e coletivas e a carga horária para cumprimento da meta. Todos afirmaram que tanto as visitas individuais quanto as coletivas são importantes para a construção do conhecimento. Todavia 50% dos entrevistados ressaltam que a interação coletiva produz melhores resultados e motivam as famílias na organização social. Os 30% que defendem as atividades individuais afirmam que nessa modalidade é possível entender melhor qual a necessidade da família e desenvolver a prática específica que desejam. Os demais, 20%, defenderam que seja mantida a combinação das duas formas: “o coletivo enriquece bastante as atividades práticas, é bom para interação, motivação, e para as relações sociais na comunidade. E o individual é peculiar, é preciso também desenvolver as atividades nas propriedades. É preciso ter os dois”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

A metodologia de trabalho utilizada pela equipe é baseada nos instrumentos definidos pela chamada pública e contempla as etapas: diagnóstico, planejamento, avaliação. Toda a equipe afirmou fazer uso dos instrumentos de forma participativa. Todavia a equipe critica a padronização dos instrumentos, criados externamente, extensos e com questões que consideram

inadequadas para as comunidades. Em relação ao acesso às políticas públicas pode-se dizer que todos na equipe orientaram famílias para acessar algum tipo de política pública. Dentre os integrantes da equipe oito orientaram no acesso ao PRONAF, sete assessoraram as famílias para a comercialização das hortaliças nas feiras, quatro assessoraram no acesso ao PNAE, e apenas um orientou no acesso ao PAA. Outros programas citados foram o Garantia Safra, Fomento, CEFIR, Bahia Produtiva, Bolsa família, e tecnologias hídras, seja para o consumo (cisterna de 16.000 litros, também conhecido como primeira água), seja para produção (cisterna de 52.000 litros, conhecida como segunda água). O número de acesso das famílias às políticas públicas é um dos indicadores exigidos nas chamadas públicas para as instituições de ATER.

Em relação ao acompanhamento das ações de ATER *in loco*, para esse TI identificou-se apenas uma visita do fiscal de contrato. Contudo as entrevistas com os gestores do SETAF revelam que a estratégia da SDR/BAHIATER está produzindo efeito tanto no que se refere ao monitoramento das atividades quanto na integração dos serviços de ATER a outras políticas públicas. O acompanhamento das atividades coletivas através da equipe do SETAF ocorreu com frequência e a presença do SETAF foi considerada relevante pela instituição executora. Conforme depoimento: “além de acompanhar, monitorar e fiscalizar as atividades coletivas, o SETAF se constituiu em um parceiro para as emissões dos DAP e apoio para o acesso ao Garantia Safra”. Convém mencionar que parte da equipe do SETAF, provém da EBDA, ainda possui concepção de ATER fundamentada no produtivismo. Conforme depoimento: “a parceria é boa, mas há uma questão a ser colocada, às vezes eles ainda têm uma visão e uma prática mais produtivista e a nossa é mais agroecológica”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2018). Esse depoimento evidencia a diferença entre as concepções de ATER nas atividades práticas e a necessidade de promover a capacitação continuada da equipe técnica, inclusive da BAHATER.

O serviço de ATER, considerado como educação não formal, exige desenvolvimento de atividades nas comunidades, que são construídas a partir do planejamento comunitário, onde as famílias escolhem os temas que desejam trabalhar. A carga horária das atividades executadas com as famílias e comunidades foi considerada parcialmente adequada para trabalhar os conteúdos. No que se refere às visitas individuais, fracionadas em duas, três ou quatro horas, a sugestão é “poderia ser modificada para três horas em média, para ganhar mais eficiência”. Três dos entrevistados afirmam que a carga horária das atividades coletivas é extensa, “especialmente nas atividades de 16 horas os agricultores acabam ficando dispersos, e vão

cuidar dos animais no fim da tarde”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). Além disso, é preciso considerar que a natureza do trabalho agrícola impõe atividades inadiáveis, sobretudo no cuidado com os animais¹⁹³. Para as famílias o ideal é que as atividades de 16 horas sejam planejadas em blocos por turnos ou que possam acontecer em semanas alternadas, para não prejudicar sua rotina de trabalho. Os critérios estabelecidos no edital de certa forma engessam a autonomia da instituição para o planejamento das atividades em campo.

Nas atividades coletivas de forma transversal foram trabalhados conteúdos como: gênero, geração, segurança alimentar, agricultura familiar, agroecologia, agricultura orgânica, desenvolvimento rural sustentável. As atividades coletivas são realizadas com o apoio dos técnicos de nível superior (médico veterinário, engenheiro agrônomo, pedagoga). Temas como convivência com o semiárido, ovinocultura, caprinocultura, manejo sanitário animal, nutrição animal, palma adensada, hortaliças, tempero caseiro, sal mineral, sabão artesanal, artesanato, associativismo, cooperativismo e financiamento de crédito rural foram escolhidos pelas famílias. Especificamente para alguns grupos de produção e construção de hortas nas escolas desenvolveram-se atividades relacionadas à temática sobre economia solidária. As atividades coletivas são extremamente relevantes porque possibilitam a troca de informações entre as famílias, entre técnicos e famílias, bem como, possibilitam a interação e motivação de grupos de trabalhos nas comunidades. Identifica-se nas práticas cotidianas aproximação com o conceito de ATER como um processo de educação não formal.

Conforme definido na PNATER é preciso adotar metodologias inclusivas, busca-se construir coletivamente o conhecimento, então, na execução dos serviços importa como o conteúdo é apresentado e discutido na comunidade. O sujeito social é parte do processo de desenvolvimento, portanto não pode ser considerado como um objeto, como um receptor da mensagem conforme preconizava o modelo difusionista. A superação dessa visão na relação ensino-aprendizagem é crucial para a política de ATER. As entrevistas com a UNICAFES revelam que a equipe apresentou os conteúdos através de slides, com participação das famílias tanto no momento teórico quanto na prática, o que evidencia a construção do conhecimento a partir do diálogo. Nas palavras de um entrevistado: “Em algumas atividades se usa slides, mas é dialogada com os agricultores, fazendo com que eles interajam, trabalhando a partir do

¹⁹³ Em algumas situações percebeu-se que as famílias fazem revezamento nas atividades coletivas, um dos cônjuges vem pela manhã e o outro pela tarde.

conhecimento deles, como eles fazem os trabalhos e aí vai trazendo as questões para a discussão”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

Observa-se que as atividades e seus conteúdos temáticos são planejadas no coletivo pela comunidade. Do ponto de vista individual algumas famílias não se sentem contempladas com os temas escolhidos para as atividades coletivas, o que acaba refletindo na prática do técnico que encontra resistência da família em participar daquela atividade. De forma geral cada integrante da equipe técnica desenvolveu ações coletivas no formato de cursos e dias de campo que totalizaram mais de 10 atividades.

Do total de entrevistados, cinco informaram que enfrentaram dificuldades para desenvolver as práticas de base agroecológica no seu cotidiano de trabalho. Conforme depoimentos: “algumas famílias têm resistência em mudar a maneira de fazer, e considerando que não pode ser uma atividade impositiva o processo é demorado”; “eu tive dificuldades de trabalhar a transição agroecológica, mas foi uma dificuldade que eu superei”. Todos os integrantes da equipe relataram que famílias com maiores rendimentos e patrimônio familiar resistem em desenvolver as práticas de cultivo de base agroecológica nas UPF. Conforme depoimentos: “Os que têm dinheiro quase sempre preferem comprar os venenos que trabalhar com defensivos naturais”; “também tem aqueles que só acreditam no remédio e desconsideram os cuidados preventivos com a alimentação animal”; “dificuldade em aceitar as orientações, a gente vai levar as informações e eles às vezes não aceitam ou não replicam”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). Observa-se que a linguagem adotada sugere relação hierárquica, difusão de informações. O processo de construção do conhecimento, conforme Freire (2018), não deve ser hierárquico e impositivo.

Uma crítica contundente feita pela instituição à chamada pública é o número de famílias atendidas por técnico. Todos os entrevistados foram unânimes ao considerar que o elevado número compromete a qualidade do trabalho. A relação número de famílias por técnicos associada às metas estabelecidas e às distâncias entre as comunidades exige da equipe carga horária superior a 44 horas semanais. Conforme depoimento da coordenação: “para cumprir as metas a equipe precisa ir ao campo a semana inteira, muitas vezes usa parte da noite para preencher a papelada que não dá tempo de fazer durante a visita e às vezes ainda trabalha em finais de semanas”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). Pelo exposto há uma precarização nas condições de trabalho. A sugestão institucional é que o número de famílias

por técnico seja reduzido de 90 para em média 50 famílias. Todavia, a proposta implica maior volume de recursos ou reduzir o número total de famílias. O que confronta o limite orçamentário da BAHATER e a expectativa em termos de atendimentos.

Quando perguntado “quais as principais dificuldades para realizar seu trabalho?”, percebe-se que as respostas estão limitadas à forma de se trabalhar com as famílias e às metas a cumprir. Todos os integrantes da equipe afirmaram que no seu universo de famílias algumas apresentam resistência em modificar sua forma de trabalho. As dificuldades mais citadas foram:

número alto de famílias por técnico; famílias em extrema pobreza que não tinham como se desenvolver; resistência das famílias em aceitar a orientação; atualizar a documentação do agricultor; no período de estiagem foi difícil encontrar os agricultores (migração); encontrar os agricultores que moram na sede (20%); na questão financeira do projeto, a gente orienta o agricultor e não tem recursos para desenvolver o planejamento da propriedade, as famílias extremamente pobres precisam do fomento para executar o planejamento da UPF; os agricultores mais capitalizados são mais difíceis para aceitar a orientação no manejo animal, eles entendem, conversam, mas na prática não faz o que a gente orienta em termos de manejo; clima, atraso nos salários. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

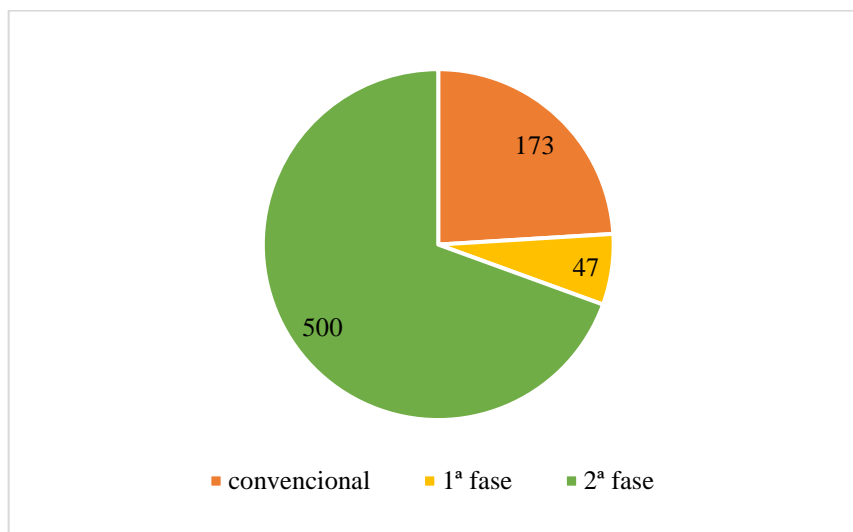
As sugestões sobre o que poderia ser modificado nos editais da chamada pública foram semelhantes e podem ser agrupadas em torno dos seguintes temas: a) universalização dos serviços; b) aumentar o número de técnicos; c) reduzir o número de famílias por técnico; d) ter responsabilidade com os salários dos técnicos¹⁹⁴; e) ajustar carga horária das visitas; f) adequar o diagnóstico e o planejamento das atividades à realidade do TI; g) disponibilizar recursos financeiros para montar os grupos de produção; h) reduzir o volume de papel e burocracia; i) melhorar a gestão com tecnologias para fazer as visitas e preencher o questionário na UPF.

De forma geral a expectativa da UNICAFES é que as famílias deem continuidade ao processo de transição de base agroecológica. Observa-se que a transição agroecológica é vista pela equipe técnica sob a ótica das práticas culturais de base agroecológica. Conforme Caporal (2015) a transição de um modelo convencional para modelos de agriculturas mais sustentáveis é contínuo e necessita de tempo para a evolução. Os depoimentos na UNICAFES possibilitam classificar o processo de transição para práticas culturais de base agroecológica em duas fases: a) a 1ª fase da transição é classificada pela redução do uso de insumos químicos industriais; b) a 2ª fase pela substituição dos insumos químicos industriais por insumos naturais. Conforme

¹⁹⁴ Segundo informações da BAHATER, os serviços são pagos trimestralmente, conforme execução e relatório de atividades.

Gráfico 10, dentre as 720 famílias assessoradas pela UNICAFES, pode-se dizer que 6,5% das famílias se encontram na primeira fase e 69,5% na segunda fase de transição para práticas culturais de base agroecológica. As 173 famílias restantes que representam 24% do total seguem produzindo de forma convencional.

Gráfico 10 – Número de famílias em transição para práticas culturais de base agroecológica



Fonte: Pesquisa de campo (2019)

Na UNICAFES espera-se do Estado a continuidade dos serviços de ATER para essas famílias, e em relação a novos editais de chamada pública espera-se que se possa aumentar a equipe para melhorar a qualidade do trabalho. Embora os movimentos e organizações sociais rurais tenham avançado na construção da política estadual de ATER e pautado as demandas das camadas populares no aparelho de Estado, a natureza de classe do Estado limita as conquistas populares. Além disso, a conjuntura política e econômica ao âmbito federal não promove expectativas positivas para os movimentos e organizações sociais rurais.

6.2.2 IRPAA: TI Sertão do São Francisco

O Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA) atua no semiárido baiano desde os anos 1990. A diversidade climática no bioma caatinga, tais como as irregularidades das chuvas, os longos períodos de estiagens, as condições do solo, a qualidade da água, exigem conhecimento e domínio de tecnologias apropriadas para a convivência com o semiárido. Nesse cenário o instituto desenvolve atividades fundamentadas na educação contextualizada para a convivência com o semiárido em todos os municípios do TI. Uma das primeiras experiências

institucionais como executora de ATER foi realizada no âmbito de um convênio financiado pelo Estado da Bahia e executado entre 2010 e 2012. Em 2013 o IRPAA passa a executar a chamada pública de ATER no âmbito do PBSM sob coordenação do MDA¹⁹⁵. A equipe que coordena a chamada pública trabalha na instituição com atividades de ATER há aproximadamente 10 anos.

Conforme relato da coordenação, a extinção do MDA produziu resultados desastrosos para as camadas populares rurais, que perderam espaço político e representatividade no interior do Estado. Ao nível federal foram reduzidos recursos públicos para diversos programas que combinados possibilitavam melhores condições de vida para as famílias (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). Em uma conjuntura de crise econômica e política a mudança na correlação de forças é institucionalizada nos aparelhos de Estado e afeta as condições materiais da população rural.

Na concepção da equipe, a PNATER, construída a partir dos debates com os movimentos e organizações sociais rurais, é uma política que representa e contempla as demandas das camadas populares. Foi institucionalizada tendo em vista orientar as instituições a desenvolver atividades de assessoria a partir das condições materiais das famílias em busca da sustentabilidade das UPF. Os três entrevistados na coordenação participaram da construção da PNATER e da PEATER e as compreendem articuladas ao processo de inclusão econômica e social. No que se refere ao aspecto metodológico, eles entendem que as políticas objetivam promover a participação dos sujeitos sociais no processo de desenvolvimento das suas comunidades e nos espaços de decisão. Em relação ao aspecto conceitual entendem que as políticas possuem enfoque na produção de base agroecológica, bem como abordam temas como geração, gênero e etnias. Por isso mesmo exigem equipe multidisciplinar com concepção holística e sistêmica para executar os serviços de ATER (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). Os oito integrantes da equipe técnica de campo não participaram do processo de construção das políticas.

De acordo com a coordenação o arranjo multirreferencial institucionalizado para a oferta do serviço de ATER pode ser considerado bom. Conforme depoimento: “as chamadas respaldam

¹⁹⁵ Conforme discutido no capítulo 4, a ATER no PBSM contava com o programa denominado Fomento, para promover a inclusão produtiva das famílias, apoiava investimentos na infraestrutura, equipamentos, melhoria de rebanho, e tecnologias hídras.

as organizações sociais”. A instituição ressalta sobretudo o papel da família com participação ativa no processo de execução das atividades nas comunidades. Além disso, “por considerar as especificidades dos TI e por incluir a participação da sociedade civil no Estado, pode-se considerar o modelo como avançado”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). No entanto, apresentou-se a ressalva que a modalidade chamada pública não tem sustentabilidade financeira, implicando problemas de fluxo de caixa para as instituições¹⁹⁶. A descontinuidade do serviço, com o fim dos contratos, também foi apresentada como um problema estrutural da chamada pública. Essas questões que se revelam na execução da chamada evidenciam a natureza contraditória da política de ATER adotada na Bahia, limitada no tempo e espaço por meio dos editais.

O IRPAA compreende o processo de elaboração e execução das chamadas públicas, no âmbito da BAHIATER, como participativo e coletivo, construído através do diálogo com as instituições executoras. Conforme depoimento: “esse processo implicou mudanças nos novos editais ao valorizar a experiência das instituições no território, o enfoque na agroecologia e na questão de gênero”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). A estrutura do SETAF que possibilita articulação entre os programas executados ou gerenciados pelo Estado é compreendida como um espaço para discussão e integração das políticas e programas no TI. O SETAF é compreendido como uma parceria nas atividades de emissão das DAP e elaboração de laudos para o programa Garantia Safra (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). Todavia, quanto ao acompanhamento e monitoramento das atividades de ATER, o coordenador do SETAF declarou não ter quadro de funcionários para cumprir tal tarefa e os técnicos egressos da EBDA resistem em desenvolver as atividades de acompanhamento (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019). Nesse TI o fiscal de contrato acompanhou as atividades *in loco*, em média duas vezes ao ano.

No que se refere à assessoria para a produção, tanto a coordenação quanto a equipe de campo afirmaram que trabalham com a transição de base agroecológica. Conforme depoimento: “O enfoque é a transição agroecológica, muitos sistemas de produção se encontram em níveis de orientação orgânica e outros em níveis de orientação para a transição agroecológica mais

¹⁹⁶ O modelo de gestão via chamadas pública segue um certo padrão, conforme estabelece o edital. O tempo médio, entre a divulgação dos resultados da chamada pública, a assinatura do contrato para prestação dos serviços, empenho e liberação dos recursos foi de aproximadamente três meses. O pagamento dos serviços efetuado por trimestre, costuma ter atrasos em decorrência do envio dos relatórios das atividades. A análise do relatório final por parte do Estado já ultrapassou um semestre (ENTREVISTAS, COORDENAÇÃO, 2019).

avançado”. (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). Em todas as entrevistas foi afirmado que a metodologia aplicada na execução das atividades foi democrática, participativa e dialógica. As entrevistas e acompanhamento das visitas individuais e coletivas revelam que o IRPAA desenvolve as atividades de acordo como os princípios da PNATER e PEATER, conforme determinação do edital de chamada pública.

De forma geral as questões estruturais ao serviço de ATER já discutidas para a UNICAFES são similares, dispensando a repetição. Sabe-se que convencionalmente o serviço de ATER segue o modelo padrão hegemônico referenciado pelo paradigma produtivista, produzido e reproduzido nas universidades, institutos de pesquisas e escolas. A concepção do extensionista resulta desse paradigma, e nas práticas cotidianas revelam-se os limites da ATER para a orientação de base agroecológica com métodos de comunicação dialógico, conforme discutido na seção anterior.

Aqui cabe ressaltar o papel de formação e qualificação que o IRPAA assume no TI, a estrutura e missão do instituto contribuem para a capacitação da equipe de acordo com o propósito da política. Os principais temas de formação são relacionados às metodologias participativas, produção de base agroecológica, convivência com o semiárido, e organização social. A instituição entende a formação da equipe como condição básica para avançar na construção de um modelo de assessoria que possibilite a problematização da realidade e a construção do conhecimento coletivo nas comunidades. A reprodução da ideologia dominante para ser superada pela própria equipe técnica exige uma nova concepção teórica e metodológica, que se fundamente na realidade cotidiana das famílias. Esse é um papel que as instituições vinculadas aos movimentos e organizações sociais podem assumir nessa modalidade de ATER.

A equipe técnica de nível médio, constituída por oito profissionais, com idade que varia entre 27 e 39 anos, possui formação técnica em Ciências Agrárias (agrícola, zootécnica), 62% possuem nível superior em Zootecnia, Pedagogia, e Gestão ambiental. Do total de entrevistados, 38% responderam que a formação na área técnica foi capaz de qualificá-los para trabalhar com a agricultura familiar. Dentre esses, 25% fizeram o curso técnico integrado ao IRPAA. Conforme depoimento: “a minha base de formação foi o IRPAA”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). Além de residir no centro de formação do instituto e participar do trabalho em todos os setores de produção, os estudantes fizeram cursos intensivos para a formação de base agroecológica e contextualizada no bioma. O estágio técnico é realizado sob a orientação

do IRPAA. Os demais entrevistados (62%), egressos do IF Sertão Pernambucano e de Escolas Agrotécnicas, responderam que os cursos técnicos não abordam a agricultura familiar em suas disciplinas, e tampouco temas sobre agroecologia e metodologias ativas e participativas estão inseridos nos componentes curriculares. Conforme depoimentos: “o conteúdo é incoerente com a proposta para a agricultura familiar”, “conteúdo é apropriado para o agronegócio, com uso [intensivo] de produtos químicos [industriais]”; “tem um déficit muito grande em relação à agricultura familiar e à questão do semiárido”; “muito tecnificado e voltado para o agronegócio, sem relação com a agricultura familiar”. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

Os depoimentos revelam que parte significativa da equipe possui formação predominantemente baseada na matriz curricular produtivista. Todavia consideram-se qualificados a partir da experiência em projetos anteriores, onde constantemente participam dos cursos de capacitação do IRPAA. Nesse caso a filosofia do instituto fundamentada no compromisso social, ambiental, e na educação contextualizada ao semiárido é condizente com a capacitação fundada nos princípios da PNATER e PEATER. Muitos integrantes da equipe relatam que antes de participar dos cursos de formação no IRPAA não conheciam as políticas públicas. Nas suas palavras: “não sabia o que era política pública”; “quem me qualificou para trabalhar com ATER para a agricultura familiar foi a formação dentro do IRPAA”; “eu me formei e não sabia dessa possibilidade de trabalhar com agricultura familiar”. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

Conforme depoimentos, no início do contrato a instituição realizou um curso intensivo para a capacitação da equipe segundo as normas estabelecidas na chamada pública. Além disso, no decorrer do processo, “a cada três meses havia momentos de capacitações sobre os temas da ATER”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). Nos últimos quatro anos todos os integrantes da equipe participaram de cursos de capacitação ou aperfeiçoamento¹⁹⁷.

No que se refere ao conhecimento das políticas e programas disponíveis para as camadas populares rurais, todos os entrevistados afirmaram que conhecem os programas PRONAF, PAA e PNAE. As respostas para as políticas públicas evidenciam a relevância dos cursos de

¹⁹⁷ Convivência com o semiárido; preservação da caatinga; manejo alimentar, sanitário e reprodução animal; produção de hortaliças em canteiros econômicos; manejo e conservação do solo; tecnologias; gestão hídrica; agroecologia; planejamento de organizações; legislação agrária; educação de jovens contextualizada ao semiárido; comunicação popular, saberes populares; plantas medicinais; formação em ATER, contemplando os conteúdos sobre gênero, geração e etnia, metodologias ativas e participativas.

formação e qualificação realizados pelo IRPAA; 88% dos entrevistados afirmam que conhecem a PNATER e a chamada pública que deu origem ao contrato¹⁹⁸. Apenas um dos entrevistados afirma que conhece a PEATER. Essas informações sinalizam que a BAHATER e a instituição executora precisam fazer um curso de formação em ATER abordando as políticas estatais que orientam as chamadas públicas. Considerando que as instituições de ensino e pesquisa seguem predominantemente o modelo convencional, a proposta da PNATER e PEATER precisa ser incorporada como curso de formação nas instituições executoras.

No que se refere à assessoria tecnológica todos os entrevistados afirmaram que orientam a produção visando a uma transição para práticas culturais de base agroecológica. Contudo, 63% da equipe informou que para algumas famílias foram desenvolvidas atividades no nível agroecológico. Os diferentes perfis e níveis de consciência socioambiental na agricultura familiar revelam-se nas práticas cotidianas. No relato da equipe ficou evidente que parte das famílias ainda fazem uso significativo de insumos químicos industriais na propriedade, sobretudo para tratar os animais e em culturas irrigadas. A maior parte das famílias (95%) já não trabalham mais na forma convencional, com queimadas e uso de produtos agrotóxicos nas culturas de sequeiro e hortaliças.

O serviço convencional de ATER baseado no difusionismo produtivista é contraposto ao propósito da PNATER, que busca num processo de comunicação o desenvolvimento da autonomia das famílias, fundamentado no paradigma de base agroecológica. Analisando as respostas dos entrevistados identifica-se que todos reconhecem as diferenças entre o serviço convencional de ATER e o que é proposto pela PNATER, tanto no que se refere ao conteúdo quanto ao método. Nas suas palavras:

o sistema convencional trabalha com um pacote pronto; a ATER adotada pela BAHATER e pelas instituições trabalha na perspectiva da construção coletiva do conhecimento, partindo do princípio da soma do saber popular com o científico”; “a diferença está tanto no conteúdo quanto no método, no modelo atual busca-se construir junto com a família, para elas terem autonomia”; “na ATER convencional a família fica refém do mercado, esses pacotes tecnológicos destroem o saber deles, veja o caso das sementes, passaram a comprar sementes no mercado e perderam a tradição de selecionar”; “a nova ATER é dialogada, o planejamento das ações é feito a partir da realidade deles”; “na nova ATER o conhecimento é construído junto com as famílias, respeita-se o conhecimento empírico. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

¹⁹⁸ Apenas um técnico, contratado posteriormente para substituir um integrante, não participou da atividade de formação no IRPAA.

No que se refere às questões de comunicação, os entrevistados afirmaram que se comunicam com as famílias predominantemente através das visitas individuais na UPF, reuniões, e atividades coletivas, conforme estabelecido pela chamada pública. A equipe relatou que as duas formas de atividades são importantes, no entanto sugeriram que o número de visitas coletivas fosse maior. Apenas 25% da equipe mantêm contato frequente com as famílias através do telefone celular. Em relação à frequência das visitas individuais à UPF todos os entrevistados informaram que visitam as famílias uma vez por mês ou a cada dois meses, a depender da carga horária das atividades. O intervalo médio de dois meses é explicado a partir da relação número de agricultores por técnico. A carga horária das atividades executadas com as famílias e comunidade foi considerada adequada, por parte da equipe de campo. No entanto 37% da equipe considerou a carga horária alta e sugeriram redução tanto para as visitas individuais de quatro horas, quanto para as atividades coletivas de 16h, em decorrência da dinâmica da própria família e do trabalho no sistema de produção (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

Em relação aos tratos culturais foi identificado um padrão na orientação para a convivência com o semiárido, com integração entre o sistema de criação e os sistemas de cultivos, preservação da caatinga e formas de manejos adequadas à transição agroecológica. Os tratos culturais mais citados foram: manejo e conservação dos solos, rotação de culturas, cultivo em curva de nível, plantio consorciado, manejo sanitário e alimentar animal, limpeza e desinfecção dos apriscos, adubação com esterco (orgânica), produção de biofertilizantes, uso de defensivos naturais, utilização dos insumos naturais (caldas) para o controle das pragas, uso adequado de vermífugos naturais, sal agroecológico natural, seleção de matrizes, e cultivo de plantas forrageiras.

Quanto ao uso e orientação de insumos na UPF, nenhum dos entrevistados declarou que orienta o uso do insumo químico industrial na propriedade. Todos os entrevistados afirmaram que orientam o uso de insumos orgânicos e desenvolvem as atividades práticas, sejam individuais ou coletivas, com insumos da própria UPF. Dentre os insumos orgânicos, os mais citados foram: “produção de biofertilizantes, caldas naturais, utilização do esterco, iodo natural com plantas da caatinga, sal mineral, vermífugo natural com extratos de plantas da caatinga”. (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). O uso de insumos orgânicos evidencia a adoção dos serviços de ATER com enfoque de base agroecológica e possibilita a redução nos custos de produção. A metodologia de trabalho utilizada pela equipe é baseada nos instrumentos definidos pela chamada pública e contempla as principais etapas: diagnóstico, planejamento, avaliação. Toda a equipe afirmou fazer uso dos três instrumentos de forma participativa.

Todavia, os técnicos afirmam que como os instrumentos são padronizados para todos os TI, existem questões inadequadas para o bioma.

Ao se considerar o acesso às políticas públicas todos na equipe informaram que orientaram famílias para acessar algum tipo de política pública: “a grande contribuição desse projeto, é que além da construção do conhecimento teve acesso a outras políticas”. As principais políticas e programas citados foram Fomento, PRONAF, PNAE, CEFIR e tecnologias hídras, Bahia Produtiva, Garantia Safra, e comercialização da produção nas feiras agroecológicas (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). Convém lembrar que o número de acesso das famílias às políticas públicas é um dos indicadores exigidos nas chamadas públicas para as instituições de ATER.

Nas atividades selecionáveis os integrantes da equipe técnica desenvolveram ações coletivas no formato de cursos, oficinas e dias de campo que totalizaram mais de 10 atividades. Nessas atividades foram trabalhados conteúdos como: gênero e geração, segurança e soberania alimentar, agricultura familiar, agroecologia, conceitos de orgânico, e desenvolvimento rural sustentável, conforme sugerido na chamada pública. Temas como convivência com o semiárido, planejamento e beneficiamento da produção, produção de forragens, armazenamento de alimentos, acesso a mercados, manejo do solo, uso de plantas medicinais, organização social, manejo sanitário animal, nutrição animal, hortaliças, associativismo, cooperativismo, organização da juventude, e turismo rural foram escolhidos livremente pelas comunidades.

As atividades coletivas são relatadas como extremamente relevantes porque possibilitam a troca de informações entre as famílias, entre técnicos e famílias, bem como possibilitam a interação e motivação de grupos de trabalhos na comunidade. Cabe ressaltar que o conceito de ATER traz os serviços de extensão como um processo de educação não formal. As atividades devem ser realizadas em um processo de construção coletiva do conhecimento, a partir da problematização da realidade dos agricultores. As entrevistas e acompanhamento das atividades revelam que a equipe apresentou os conteúdos fazendo uso de slides, cartazes, e panos pintados à mão para valorizar os trabalhos manuais. A discussão do tema foi conduzida com interação das famílias, tanto no momento teórico quanto na prática. Identificou-se também através dos relatos a prática da roda de conversas, intercâmbios, dias de campo e grupos de trabalho.

A equipe declarou que muitas famílias resistem a algumas práticas culturais de base agroecológicas. Do total de entrevistados, 50% informaram que enfrentaram dificuldades para desenvolver algumas das práticas de base agroecológicas no seu cotidiano de trabalho. Conforme depoimentos: “é muito forte a cultura convencional que tem sempre um produto à disposição”; “alguns acham que comprar facilita, e não assimilam o custo benefício do fazer”; “por ser um polo agrícola, o uso de produtos químicos implica negativamente nas comunidades, especialmente naqueles sistemas de produção que trabalham com irrigação”; “algumas famílias tinham resistências em fazer as práticas experimentais”; “nos primeiros momentos, sim, faltou material orgânico, faltou água para desenvolver as atividades”. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

O tempo de experiência da equipe com ATER de base agroecológica é variável. Apenas um dos entrevistados tem menos de cinco anos de experiência, os demais (88%) possuem entre seis e nove anos de experiência. Todos informaram que realizaram ações para resgatar e valorizar a diversidade, cultura, saberes e valores, bem como ações para valorizar o conhecimento e as tradições das mulheres do campo.

Conforme depoimentos no IRPAA, alguns fatores limitam o trabalho da equipe, dentre eles, podem ser citados: “a resistência das famílias em não seguir as orientações”, “o clima que se reflete na estiagem e compromete o desenvolvimento das atividades, tempo exíguo para planejar e realizar todas as atividades”, “a não compreensão da importância da participação nas atividades coletivas”, “o clima inviabilizou algumas atividades programadas, e a rigidez do cronograma dificulta o processo de replanejar”, “fragilidade social das associações”, “principalmente na gestão da propriedade, muitos não tem sua propriedade como um negócio”, “tempo de deslocamento devido às distâncias”, “algumas famílias tinham dificuldade de compreender a ATER como um processo de formação”, “substituição de membros da equipe técnica e de famílias beneficiárias”, “burocracia, SIATER e o pagamento atrasado dos serviços por parte do Estado”. (ENTREVISTAS, EQUIPE TÉCNICA, 2019). A equipe não apresentou críticas à natureza da política de ATER que vem sendo implementada e tampouco à extinção da EBDA. Apenas aponta elementos que poderiam ser modificados para melhorar as chamadas públicas e criticam a descontinuidade do serviço.

As sugestões propostas pela instituição para melhorar a gestão e execução dos serviços, de forma semelhante, podem ser associadas ao cotidiano do trabalho em campo: a) reduzir o

número de famílias por técnico; b) ampliar o número de técnicos e de famílias por comunidade c) garantir a continuidade dos serviços; d) ajustar a carga horária das visitas; e) flexibilizar as atividades ou disponibilizar maior número de atividades coletivas; f) disponibilizar recursos financeiros para ações estruturantes nas comunidades e UPF; g) inclusão de instrumentos para tratar da questão fundiária; h) reduzir a burocracia; e i) que o Estado cumpra o cronograma de pagamento dos serviços.

Para o IRPAA, a relação número de famílias por técnico precisa ser ajustada. É preciso considerar que as distâncias entre municípios e comunidades impactam na frequência das visitas às famílias e consequentemente na qualidade do serviço. Conforme depoimentos em média a cada dois meses o técnico faz uma visita às famílias. Considerando o tempo gasto com a sistematização das informações, a confecção de materiais, e com o deslocamento até as UPF, a jornada de trabalho semanal ultrapassa o tempo médio estabelecido. Para a instituição, “o cronograma da chamada é extremamente rígido, não prevê o tempo das férias e acaba provocando esgotamento da equipe”. (ENTREVISTAS, COORDENAÇÃO, 2019). Diante desse cenário sugerem que o número de famílias por técnico seja reduzido de 90 para aproximadamente 50 famílias. A proposição esbarra no orçamento disponibilizado para os editais ou na redução do número total de famílias beneficiadas, o que confronta as expectativas da BAHATER em termos de atendimentos.

O número de comunidades e famílias atendidas é inferior ao número total. A solução dessa questão passa pelo orçamento. A demanda pela universalização dos serviços de ATER é restringida pela própria estrutura da PEATER que define a oferta a partir dos editais de chamada pública. A continuidade dos serviços, que também reflete a fragilidade da política, é outro tema contraditório à proposição da política. A perspectiva das instituições é que os serviços precisam ser contínuos, o que é inviável para a modalidade de chamadas públicas, dada a impossibilidade jurídica de renovação do edital. O caminho possível para a relativa continuidade é a publicação de novos editais. Todavia, em 2019 nenhum edital foi publicado pela BAHATER, embora parte dos contratos tenham sido encerrados.

A continuidade do serviço é um tema discutido frequentemente nas instituições e comunidades. Após o término do contrato as famílias aguardam o retorno da equipe técnica, conforme constatação na última viagem a campo. Na concepção da equipe a maioria das famílias continuará as práticas de convivência com o semiárido. Todavia, boa parte das famílias

atendidas ainda não possuem autonomia para seguir a transição para uma agricultura de base agroecológica. Observe-se este depoimento: “considero o tempo muito curto para apropriação dos saberes”. A forma de gestão via chamada pública é contraditório ao propósito das próprias políticas, PNATER e PEATER, que consideram os serviços de ATER como um processo de educação não formal e continuado. As contradições intrínsecas à estrutura das políticas revelam-se como fragilidade nas atividades cotidianas. Em relação ao tempo de duração dos contratos, a instituição sugere um período de cinco a oito anos para trabalhar com resultados de longo prazo (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019). O ajuste no período dos contratos ao tempo que minimiza o problema da continuidade possibilita uma melhor integração entre técnico e famílias.

As questões sobre continuidade e universalização são transversais à execução dos serviços. Publicar novos editais pode garantir a relativa continuidade dos serviços da ATER para esse conjunto de famílias, e cumprir o que está posto na PNATER e PEATER. No entanto, existem nas comunidades muitas famílias sem os serviços de ATER e existem comunidades que não possuem uma família sequer, recebendo os serviços de ATER. Essas questões esbarram na estrutura da política e estão associadas à disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado.

No que se refere à percepção sobre melhorias nas condições de vida das famílias, os entrevistados afirmam que identificaram avanços, seja no planejamento, diversificação e gestão da produção, ou no cuidado com a saúde e meio ambiente. Especificamente foram citadas melhorias na UPF, tais como: diversificação das culturas, combinação e rotação de culturas, planejamento e manejo da produção animal, sanidade animal, melhoramento do rebanho, inserção de plantas forrageiras na UPF, produção de forragens para estocagem de alimentos, redução do uso de produtos químicos industriais, redução dos custos na produção, aumento da produção e rendimento familiar. De forma geral foi percebido nas comunidades, valorização dos fundos de pasto, formação política e social, autonomia das mulheres, participação dos jovens e mulheres em políticas públicas, compreensão sobre a convivência com o semiárido, uso de insumos orgânicos e biofertilizantes sobretudo para a produção de hortaliças, conscientização sobre a qualidade dos alimentos sem agrotóxico, e relativa autonomia das famílias em relação ao mercado (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019). Alguns avanços também foram observados na organização social para acesso ao PNAE, uso das hortaliças para comercialização, inclusive nas feiras agroecológicas; produção, comercialização de queijos e

doces. Cabe destacar que os programas Fomento, Bahia Produtiva e Pró-Semiárido contribuíram para melhorar a estrutura de muitos sistemas de produção, sobretudo os de criação de caprinos, ovinos e aves.

As evidências podem ser associadas aos serviços de ATER, mas não dependem exclusivamente da assessoria técnica. Conforme relato da coordenação, 95% das UPF trabalham com culturas de sequeiro e dependem da chuva; as demais trabalham com culturas irrigadas. No que se refere à criação animal, 100% das famílias possuem caprinos ou ovinos como principal fonte de rendimento e segurança alimentar, e também dependem da chuva. Considerando essa adversidade climática buscam-se formas de planejar a produção e preservar o bioma, o que exige infraestrutura na UPF e uso de tecnologias hídras. O tamanho da área também é um fator que limita o trabalho da assessoria técnica. Muitas famílias que possuem área pequena e não conseguem garantir sua segurança alimentar.

As atividades de ATER produziram resultados significativos, que também podem ser visualizados através da gestão da UPF. A diversificação do sistema de produção possibilita a segurança alimentar das famílias e a redução dos custos no orçamento familiar com o uso de insumos orgânicos, e conseqüentemente aumenta o rendimento familiar. Destaca-se nos relatos a produção de galinhas caipiras e de hortaliças em diversas comunidades. As atividades voltadas para a alimentação e sanidade animal através do uso das plantas da caatinga possibilitam refletir sobre a preservação da caatinga e discutir a convivência com o Semiárido. O cultivo, produção e armazenamento de forragens possibilitam a redução dos custos e contribuem para a autonomia e segurança alimentar das famílias. A organização social nas comunidades seja em grupos de produção, associação ou cooperativas indica a relevância dos serviços de ATER.

O avanço nas conquistas populares não nega a existência de conflitos no TI e tampouco a natureza classista do Estado. A presença das empresas que trabalham com a mineração, cana de açúcar, energia eólica, e projetos de irrigação servem como ilustração das tensões e conflitos no campo e evidencia que a materialidade institucional do Estado se fundamenta nas relações sociais de produção. Além disso, na medida em que o governo federal impõe o ajuste fiscal e cortes expressivos no volume de recursos para os programas, reduzem-se os efeitos dos serviços de extensão nas unidades federadas.

A ATER, como uma política transversal, objetiva a inserção das famílias em outras políticas públicas ou programas, para promover o acesso à infraestrutura e às tecnologias hídras necessárias à reprodução material da família. As entrevistas individuais revelam diferenças nas UPF com acesso a programas como PRONAF, PNAE, Fomento, Garantia Safra, Bahia Produtiva, e tecnologias hídras (ENTREVISTA, EQUIPE TÉCNICA, 2019).

A combinação da ATER com outras políticas públicas é indissociável. Em algumas comunidades com acesso à infraestrutura o subsistema de criação de galinha caipira para produção de ovos produziu resultados expressivos. Esse é o caso do distrito Massaroca, em Juazeiro, onde foi implantada uma unidade de beneficiamento de ovos em parceria com a CAR¹⁹⁹. Grupos de trabalhos nas comunidades se organizaram e criaram a Cooperativa Agropecuária Familiar de Massaroca e Região, que é responsável pela gestão do empreendimento familiar (agroindústria de ovos²⁰⁰ e frutas).

O processo de construção do conhecimento e de organização social não acontece em um prazo definido segundo o contrato ou lei estabelecida. Desde 2010 o referido distrito conta com a assessoria da equipe do IRPAA em diversas temáticas, inclusive para a criação de aves. Esse caso ilustra materialmente os resultados que podem ser inferidos com a combinação de políticas públicas. Outro resultado significativo é a unidade de produção (beneficiamento de queijo). Todavia existem resultados imateriais que não podem ser mensurados, sobretudo no curto prazo, a exemplo do processo de valorização do trabalho feminino nas comunidades. Os grupos de trabalho femininos para a produção agroecológica de hortaliças, beneficiamento da fécula da mandioca, produção de queijo, dentre outros, são exemplos de fortalecimento da organização social que aconteceram em algumas comunidades.

A concepção metodológica de Freire (1983) sobre ATER é identificada nos relatos e atividades desenvolvidas pela equipe. O processo de formação do IRPAA contempla as bases metodológicas freirianas, além do que alguns dos integrantes são egressos de comunidades rurais e da escola de formação do IRPAA. Disso decorre que a visão de mundo e concepção

¹⁹⁹ O entreposto de ovos, situado na comunidade de Canoa, conta com o Serviço de Inspeção Municipal. Esse serviço é responsável pela inspeção e fiscalização de agroindústrias que beneficiam e comercializam produtos de origem animal e vegetal. O selo de certificação garante a comercialização em redes de supermercados locais da marca de “Ovos da Caatinga”. Parte da estrutura e equipamentos do entreposto foi financiada pelo Projeto Pró-Semiárido, com recursos do FIDA contraídos através de empréstimos pelo governo do Estado.

²⁰⁰ Aproximadamente mil ovos por dia são produzidos nas comunidades Canoa, Oliveira e Saquinho.

sobre os serviços de extensão rural coadunam com os objetivos pretendidos pela PNATER e PEATER.

Partindo do conceito de Estado relacional de Poulantzas (2000), entende-se que as mudanças institucionais implantadas no Estado da Bahia, em algum grau, respondem às demandas dos movimentos e organizações sociais rurais. Observa-se a partir da pesquisa de campo com duas instituições que as ações de ATER desenvolvidas pela equipe técnica estão em consonância com os princípios da PNATER e PEATER conforme definidos nos editais de chamada pública. Na Tabela 1, evidencia-se a participação das equipes no processo de construção das políticas e a formação para desenvolver as atividades de ATER, conforme define os editais.

Tabela 1 – Sistematização em percentual das respostas da UNICAFES e IRPA, 2019

Categorização de alguns elementos institucionais	UNICAFES	IRPAA
Coordenadores que participaram da construção das políticas	0%	100%
Equipe técnica que participou da construção das políticas	0%	0%
Equipe técnica de nível médio com formação superior	37%	62%
Equipe técnica declarou ter recebido formação (que matriz curricular) adequada para trabalhar com princípios da PNATER	50%	38%
Capacitação nos últimos 4 anos	100%	100%
Equipe técnica conhece a PNATER	62,5%	88%
Equipe técnica conhece a PEATER	0%	12,5%
Equipe técnica conhece o edital da chamada pública	50%	75%
Tempo de experiência acima de 5 anos	25%	87,5%
Assessoria para uso de insumos orgânicos e biofertilizantes	100%	100%
Orientação para acesso às políticas públicas	100%	100%
Não enfrentou dificuldades com as práticas agroecológicas	37,5%	50%
Promoveu ações de valorização do conhecimento tradicional	100%	100%
Desenvolveu atividades com as mulheres	100%	100%
Desenvolveu atividades com os jovens	100%	100%

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

Uma análise comparativa, conforme Tabela 1, entre as respostas da coordenação e equipe técnica da UNICAFES e do IRPAA expressa em percentuais a visão das instituições sobre os princípios da política. Evidencia-se, sobretudo, a concepção das equipes no que se refere à capacitação para a execução das ações de ATER de base agroecológica, à valorização da construção do conhecimento, à participação dos jovens e mulheres nas atividades.

Na visão das instituições a construção da PNATER e PEATER, de forma democrática e participativa, representa um avanço das camadas populares na luta por melhores condições de vida. Mas, isso não impede a existência de conflitos nos aparelhos de Estado. Todavia para se ampliar a visão sobre a temática, faz-se necessário aprofundar a pesquisa de campo nas comunidades rurais, com as famílias beneficiadas pela política de ATER.

6.3 O OLHAR DAS FAMÍLIAS

Nesta secção apresentam-se os resultados da pesquisa realizada com famílias beneficiadas pelos serviços de ATER por meio da modalidade chamada pública. Para a fase inicial, em 2018, adotaram-se alguns elementos da MADSA, como a leitura de paisagem, caminhadas transversais e entrevistas, combinados com técnicas de pesquisas, tais como observação participante nas reuniões coletivas e acompanhamento de atividades coletivas. Desse estudo exploratório resultou um conjunto de informações sobre as atividades desenvolvidas em campo que permitiu identificar o perfil das famílias e dos sistemas de produção. Uma vez definida a tipologia, em 2019, aprofunda-se a pesquisa com a amostra dirigida e entrevistas individuais com 47 famílias assessoradas pela UNICAFES e IRPAA nos TI Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco, respectivamente.

6.3.1 TI Bacia do Jacuípe

Nesse TI quatro instituições executam o serviço de ATER indireta vinculado a BAHATER. O TI com população rural de 114.424 habitantes foi contemplado com quatro lotes que abrangem 2.880 famílias (BAHIA, 2017). Esses dados mostram o limite da PEATER em termos quantitativos e que a demanda das camadas populares pela universalização da ATER está distante de ser atingida. A estratégia de descentralizar a ATER está limitada pelo orçamento público, vez que em termos quantitativos contempla apenas uma pequena parte das camadas populares. As visitas nas comunidades confirmam os depoimentos dos gestores públicos e

instituições. O serviço de ATER não foi universalizado para todos os municípios da Bahia e tampouco para todas as comunidades.

Nos municípios Nova Fátima e Gavião, pertencentes ao TI Bacia do Jacuípe, foram contempladas, respectivamente, 450 e 270 famílias com o serviço de extensão rural através da chamada pública ATER Sustentabilidade, totalizando 720 famílias distribuídas em 27 comunidades rurais. Conforme sistematização no Apêndice Q, foram visitadas 10 comunidades para entrevistas individuais. A pesquisa evidencia similaridade no perfil das famílias e padronização dos sistemas de produção, compostos por sistemas de cultivo e criação de animais. Todavia, não se pode afirmar que exista homogeneidade significativa. Nessas comunidades residem aproximadamente entre 15 e 70 famílias que praticam atividades agrícolas de sequeiro, hortaliças, e criam animais como equinos, bovinos, caprinos, ovinos, suínos e aves. Convém mencionar que nem todas as famílias são assessoradas pela equipe da UNICAFES²⁰¹, o que ratifica que mesmo nas comunidades beneficiadas muitas famílias não foram contempladas na chamada pública. Considerando que a população rural para os dois municípios corresponde a 4.551 habitantes, o número de famílias atendidas é ínfimo diante dessa população.

No que se refere ao tamanho das propriedades identifica-se heterogeneidade nas UPF. Não há um padrão que possibilite associar a comunidade à estratificação das propriedades. Em todas as comunidades visitadas há uma variação de área, mas a maioria das UPF possuem área maior que 4,37 ha e menor que 35,00 ha. As famílias identificam-se como proprietárias ou comodatárias. Os comodatários²⁰² geralmente trabalham na propriedade do pai, em áreas menores que 4,00 ha, que limita o desenvolvimento de práticas culturais de base agroecológica.

O acompanhamento das atividades e as entrevistas coletivas possibilitaram reconhecer que os princípios estabelecidos pela PNATER e PEATER foram considerados pela instituição conforme estabelece o edital de chamada pública. Temas como a convivência com o semiárido, preservação da caatinga, cuidados com o meio ambiente, gestão da propriedade, organização

²⁰¹ O controle das atividades é realizado a partir do Cadastro de Pessoa Física e DAP.

²⁰² O comodato é um instrumento jurídico que comprova o vínculo do agricultor com a terra e possibilita o acesso às políticas públicas (ENTREVISTA, COORDENAÇÃO, 2019).

social e participação das mulheres e jovens foram discutidos pela comunidade, conforme metodologia sugerida.

O processo de construção do conhecimento tendo em vista a soberania alimentar pode ser observado na execução das atividades coletivas. Conforme depoimentos: “o trabalho deles ajuda a gente a se planejar para ter alimentos para a criação no período da seca”; “as plantas forrageiras, a palma, a folha de pau-de-rato é a melhor comida para os animais na época da seca”. Ou seja, as famílias passam a armazenar os insumos da propriedade como reservas de alimentos para os animais.

Agora na comunidade está-se pensando no planejamento das atividades, antes (quatro cinco anos atrás) só usava o mandacaru para alimentar os animais, não tinha um quintal de palma na comunidade, era muito difícil achar, não tinha o hábito de plantar palma. A seca está sendo frequente e os mandacarus não está dando conta, aí depois que teve as reuniões do projeto todos na comunidade têm pelo menos um quintal de palma, se conta na região a pessoa que não tem um quintal de palma. (ENTREVISTA, FAMÍLIA, 2018).

As ações de ATER foram apontadas como relevantes pelas famílias, tanto no que se refere diretamente às atividades produtivas, manejo das plantas e dos animais, quanto no que se refere às ações de valorização das tradições culturais e do papel da mulher. Além disso, pode-se citar que as famílias ao dialogar com seus pares na comunidade trocam informações e conhecimento. Conforme depoimento: “Eu não tinha a mínima ideia de como plantava a palma forrageira, aí eu fui aprender com meu vizinho como plantava, porque ele estava nesse projeto”. (ENTREVISTA, FAMÍLIA, 2018). A construção do conhecimento a partir da problematização da realidade das famílias sugere que está em curso o processo de educação não formal, ao trocar informações entre seus pares as famílias avançam no uso de práticas culturais de base agroecológica.

As famílias participaram de cursos, oficinas e atividades práticas de campo referentes ao plantio da palma forrageira e ao manejo sanitário e alimentar animal. Conforme depoimentos: “melhorou muito com o plantio da palma porque, além de alimentar os animais, a gente gasta menos e ocupa pouca área”; “aprendemos a fazer o sal mineral agroecológico, armazenar os alimentos, fazer ração para os animais e outras coisas”; “agora a gente limpa o curral toda tarde e joga cinza”. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2018). As atividades foram desenvolvidas tendo em vista a transição para manejos de práticas de base agroecológica. Na oficina sobre sanidade animal discute-se a limpeza do curral ou aprisco tendo em vista a prevenção da saúde animal e

o uso do esterco como adubo para outros cultivos. Ao mesmo tempo valoriza-se o conhecimento tradicional, a produção de alimentos saudáveis, e se discute a redução dos custos no sistema de produção.

Os custos de produção expressam a dependência das famílias ao mercado. Na medida em que se discute a redução dos custos de produção a partir da problematização econômica da acumulação capitalista, via preços, a assessoria pode desempenhar uma ação contrária ao que é postulado pelo difusionismo produtivista. A assessoria para a transição de práticas de base agroecológica, a partir do uso dos insumos da UPF, pode ser associada à redução nos custos de produção e conseqüentemente ao crescimento do rendimento financeiro. O manejo adequado do solo e o manejo animal também estão relacionados com os custos de produção, com a quantidade produzida, e conseqüentemente com o rendimento da família. O serviço de ATER referenciado no paradigma de base agroecológica promove a valorização dos saberes tradicionais, a autonomia das famílias e a diversificação da produção para garantir a segurança alimentar e nutricional da família.

Foto 2 – Manejo sanitário e alimentar animal



Fonte: Foto da autora (2018)

Foto 3 – Produção de feno



Fonte: Foto da autora (2018)

Nas atividades coletivas foi possível obter algumas respostas sobre a relevância da ATER para as comunidades rurais. No que se refere à inclusão das famílias nas políticas públicas: “as políticas públicas mudaram a minha vida, o Fomento me deu uma ajuda muito boa para construir o aprisco”; “o PRONAF Agroamigo dá condições da gente criar alguns animais”. Na socialização e construção do conhecimento: “em ter conhecimento para ter qualidade de vida e cuidar melhor da alimentação e saúde dos animais”; “no cuidado com o animal que é a

poupança”; “aprendi a fazer a ração, a guardar o capim e as folhas do pau-de-rato”. No que se refere ao manejo sustentável da caatinga: “usando as coisas da própria comunidade, mas sem fazer desmatamento da caatinga”; “aprendi o uso das folhas caídas, preservando o bioma e as plantas nativas da caatinga”. Na questão de gênero identificou-se a participação de mulheres na discussão sobre a gestão da UPF, conforme depoimento: “melhorou o manejo sanitário dos animais, a gente já criava e aumentou o número de cabeças”; “meu marido não veio porque está na propriedade, mas eu vou ensinar a ele tudo que eu aprendi aqui”. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2018). Identifica-se nos depoimentos das famílias a percepção de uma ATER sistêmica que contempla a dimensão econômica, ambiental e social.

As entrevistas coletivas confirmaram diferentes níveis no processo de transição de base agroecológica. As famílias declararam não usar insumos químicos industriais nos sistemas de cultivos agrícolas, mas revelaram que possuem dificuldade em desenvolver práticas como a produção de biofertilizantes e caldas naturais. Outras afirmaram que inicialmente tiveram dificuldades em modificar o manejo dos animais, “a gente queria continuar com os costumes dos nossos pais”. Algumas famílias mantêm o sistema de manejo convencional, sobretudo no trato com os bovinos. Os níveis de compreensão sobre as práticas culturais são diversos e implicam em diferentes manejos de plantas e animais nas UPF.

O serviço de ATER, conforme definido na PNATER e PEATER, é um processo de educação não formal e continuado, o que exige tempo e habilidade pedagógica para a construção do conhecimento de forma dialogada, respeitando-se a autonomia das famílias. O processo de construção do conhecimento conforme Freire (2018) deve ser conduzido com respeito “à autonomia e à dignidade de cada um”, portanto não pode ser impositivo (FREIRE, 2018, p. 58). Em contraposição ideológica ao difusionismo produtivista, linear e vertical, a orientação das políticas de ATER é dialógica, inclusiva e participativa. O acompanhamento das atividades coletivas permite afirmar que as ações de ATER foram executadas de forma dialógica, com valorização dos saberes tradicionais, tendo em vista a construção do conhecimento.

Nesse TI foram entrevistadas separadamente 16 famílias que representam a amostragem dirigida do público beneficiário da chamada pública. Conforme sistematização no Quadro 18, as famílias são caracterizadas a partir de variáveis como gênero, geração, relação com a terra, tamanho da UPF, e origem dos rendimentos. No tocante à questão do gênero, foram entrevistados sete mulheres e nove homens, dentre as mulheres também se identifica uma

mulher jovem e uma idosa, as demais situam-se na faixa etária entre 30 e 59 anos. Dentre o total de homens foram selecionados um homem jovem, quatro na faixa etária entre 30 e 59 anos, e quatro idosos.

Quadro 18 – Tipologia das famílias: TI Bacia do Jacuípe

Família	Gênero	Geração	Relação com a terra	Área (ha)	Origem do rendimento
AF1	feminino	30-59	comodatária	2,18	agrícola, bolsa família, serviços
AF2	masculino	30-59	proprietário	32,75	agrícola, serviços
AF3	feminino	30-59	proprietária	8,73	agrícola, bolsa família, serviços
AF4	masculino	jovem	comodatário	2,83	agrícola, bolsa família, serviços
AF5	feminino	30-59	proprietária	9,61	agrícola, bolsa família
AF6	masculino	idoso	proprietário	20,52	agrícola, aposentadoria
AF7	masculino	idoso	proprietário	34,93	agrícola, aposentadoria
AF8	feminino	30-59	proprietária	1,32	agrícola, comércio, bolsa família
AF9	masculino	idoso	proprietário	26,20	agrícola, aposentadoria
AF10	masculino	30-59	comodatário	9,17	agrícola, serviços, bolsa família
AF11	feminino	30-59	proprietária	5,24	agrícola, comércio, serviços, bolsa família
AF12	masculino	idoso	proprietário	9,61	agrícola, aposentadoria, bolsa família
AF13	masculino	30-59	proprietário	1,00	agrícola, comércio, serviços, bolsa família
AF14	masculino	30-59	proprietário	30,56	agrícola, aposentadoria, bolsa família
AF15	feminino	idosa	proprietária	20,52	agrícola, aposentadoria
AF16	feminino	jovem	Proprietária	5,24	agrícola, bolsa família

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

Dentre as 16 famílias, 12, que representam 75%, sempre residiram nas comunidades, três famílias (18,75%) residem entre 20 e 30 anos na comunidade, e apenas uma família (6,25%)

reside há 14 anos²⁰³. O tempo de residência na comunidade demonstra que as famílias conhecem o bioma no qual estão inseridos, condições climáticas e forma de vida do semiárido baiano.

Quanto ao número de pessoas na família, que residem na UPF, identificou-se que em apenas três famílias, representando 18,75% dos entrevistados, residem entre cinco e seis pessoas, e em 81,25% das famílias residem de uma a quatro pessoas. O número de pessoas por residência aponta duas possibilidades não excludentes: a) um esvaziamento do espaço rural decorrente da emigração para áreas urbanas; b) as famílias rurais estão seguindo a tendência de reduzir o número de filhos. Em algumas famílias os filhos moram fora da comunidade e as famílias são basicamente compostas pelo casal, o que sinaliza o esvaziamento dessas comunidades. No que se refere ao número de pessoas na família que trabalha na propriedade, identificou-se que em apenas três famílias trabalham entre cinco e seis pessoas, e em 13 famílias trabalham de uma a quatro pessoas. Nove famílias, que representam 56,25% dos entrevistados, trabalham apenas com duas pessoas, dentre essas apenas duas são famílias jovens. Como boa parte das famílias são compostas por adultos ou idosos, os dados evidenciam o envelhecimento da mão de obra rural.

Todos os entrevistados declararam que participam de organização social do tipo associação ou sindicato. Nesse quesito constatou-se que 75% das famílias participam da associação e do sindicato, e 25% participam apenas da associação. Cabe destacar que as associações e os sindicatos são os elos entre as famílias rurais e o acesso aos serviços e políticas públicas, a exemplo da aposentadoria, dentre outros serviços rurais. A evidência desse nexo, conforme afirmação da equipe técnica, pode ser exemplificada pelo fato que todas as famílias foram identificadas na lista da BAHATER com o apoio do sindicato e da associação. Nas entrevistas individuais todas as famílias confirmaram ter conhecido a instituição através das associações ou sindicatos.

O número de famílias entrevistadas que possuem área de até 4,37 ha representa 25% do total das famílias. Expandindo o intervalo, 62,5% das famílias possuem área menor que 13 ha. Como pode ser observado no Quadro 18, apenas 18,75%, possuem área acima de 26 ha e nenhuma

²⁰³ A entrevista foi realizada com os membros da família que estavam presentes, no entanto, consideram-se somente os dados pessoais de um membro da família. As quatro pessoas declararam que eram de municípios vizinhos e vieram residir na comunidade ao se casar.

família possui área superior a 35 ha. Considerando que o TI está inserido no semiárido baiano, e tem como bioma predominante a Caatinga, o tamanho das UPF é limitante para a reprodução familiar. Cabe refletir que o módulo fiscal adotado para os municípios Nova Fátima e Gavião é de 50 ha, e nenhuma das famílias possui área acima do módulo fiscal (INCRA, 2013). As questões agrária e hídrica são imperativas e limitam as condições materiais de existência, portanto é fundamental que a assessoria técnica possua concepção sistêmica de ATER e desenvolva atividades que promovam a inclusão socioeconômica das famílias nos programas do governo.

Além do tamanho da UPF, cabe apontar a relação com a terra. Nesse quesito 75% das famílias declararam-se proprietárias e 25% comodatárias. Normalmente a área cedida em comodato é pequena para a reprodução familiar, o que exige das famílias estratégias como a venda de dias na vizinhança ou sair para trabalhar temporariamente em lugares mais distantes. Os 16 entrevistados afirmaram que não desejam morar em outra localidade. No entanto, dentre eles 18,75% (três) fazem o percurso para a cidade todo fim de tarde, “vou e volto todos os dias”. (ENTREVISTA, FAMÍLIA, 2019). Na concepção dos técnicos há diferença entre as famílias que possuem residência na cidade e vão ao campo todos os dias e os que residem na UPF, pois esses apresentam maior comprometimento com as atividades tanto coletivas quanto individuais.

As UPF são constituídas por Sistemas de Produção (SP) que se assemelham, são compostos por sistemas de cultivo e de criação, que podem ser compreendidos como subsistemas. Os subsistemas de cultivos como hortaliças, culturas de sequeiros, palma adensada, palma convencional, sisal, pastagens com caatinga raleada, podem ser encontrados em diversas comunidades. Embora os SP sejam semelhantes, como pode ser visto no Quadro 19, há diferenças relacionadas ao manejo e à diversificação dos cultivos, nem todas as famílias plantam exatamente as mesmas hortaliças ou as mesmas culturas de sequeiro, tampouco usam exatamente os mesmos tratamentos culturais. As famílias com acesso às tecnologias hídricas e infraestrutura produtiva tendem a diversificar os cultivos agrícolas. Os subsistemas de criação são constituídos por rebanhos bovinos, caprinos, ovinos, equinos, suínos e aves. Boa parte das famílias diversificam o subsistema de criação. São poucas as famílias que criam apenas um tipo de animal. Essa ocorrência é frequente nas propriedades muito pequenas, onde normalmente opta-se por criar aves e suínos presos, dada a limitação da área.

Quadro 19 – Tipologia dos sistemas de produção: TI Bacia do Jacuípe

Sistema	Subsistemas cultivos	Subsistemas criação	Área (ha)
SP1	hortaliças, culturas de sequeiro	ovinos, suínos e aves	2,18
SP2	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, equinos, ovinos, caprinos, suínos e aves	32,75
SP3	hortaliças, cultura de sequeiros	ovinos, caprinos aves	8,73
SP4	cultura de sequeiros	ovinos, caprinos, aves	2,83
SP5	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, caprinos, aves	9,61
SP6	cultura de sequeiro	bovinos, ovinos, caprinos, aves	20,52
SP7	hortaliças, cultura de sequeiros, sisal	bovinos, equinos, ovinos, caprinos, suínos, aves, peixes	34,93
SP8	hortaliças, cultura de sequeiros	ovinos e aves	1,32
SP9	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, equinos, jumentos, ovinos, caprinos, aves, apicultura	26,20
SP10	hortaliças, cultura de sequeiros	equinos, ovinos, caprinos, suínos, aves	9,17
SP11	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, aves	5,24
SP12	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, ovinos, caprinos, suínos, aves	9,61
SP13	hortaliças, cultura de sequeiros	ovinos, aves	1,0
SP14	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, ovinos, caprinos, aves, peixes	30,56
SP15	hortaliças, cultura de sequeiros	bovinos, equinos, ovinos, caprinos, aves	20,52
SP16	hortaliças, cultura de sequeiros	ovinos, suínos, aves	5,24

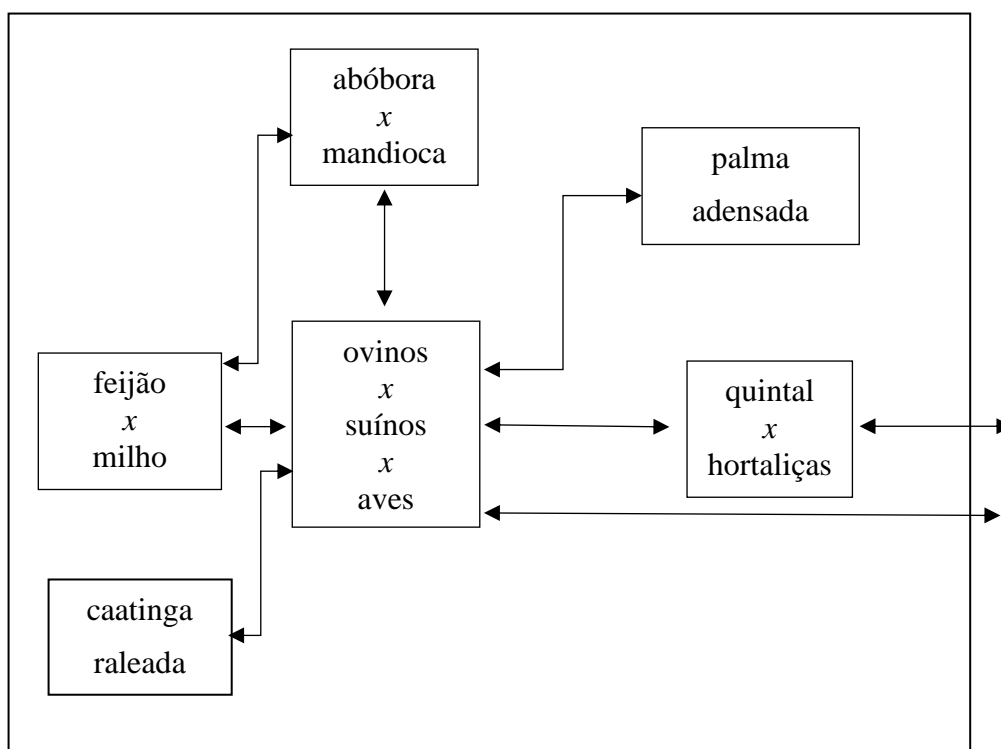
Fonte: Pesquisa de campo (2019)

A composição dos SP depende de fatores como acesso à água, tamanho da propriedade, quantidade de mão de obra da família, acesso às políticas públicas, volume de recursos financeiros para investir em tecnologias hídras, e infraestrutura. Esses fatores podem restringir ou expandir as possibilidades de trabalho da família na UPF, a migração e a pobreza rural. Contudo esses fatores são estruturais e o trabalho da assessoria está limitado a atuar dentro

das condições materiais existentes. Um dos objetivos da política é a segurança alimentar e nutricional da família. Portanto a diversificação da produção para garantir o autoconsumo das famílias deve ser um dos pilares dos serviços de ATER. Quanto mais diversificado o SP maior a possibilidade de interação agrônômica na UPF e menor a dependência da família ao mercado. Para ilustrar a diversificação e integração entre os subsistemas que constituem o SP utiliza-se o Fluxograma, que também reflete as relações como a compra e venda de produtos no mercado. As setas internas representam a integração (troca de fertilidade) entre os subsistemas e as externas representam as relações com o mercado.

Apresentam-se dois fluxogramas apenas a título de ilustração. Como pode ser visto no Fluxograma 1, o SP1, que possui apenas 2,2 ha, é composto por cinco subsistemas de cultivo e um subsistema de criação de pequenos animais. Considerando o tamanho da área pode-se dizer que o SP é diversificado.

Fluxograma 1 – Diversificação e integração do SP1



Fonte: Pesquisa de campo (2019)

A integração entre os subsistemas de criação e cultivos expressa as trocas agrônômicas (sobretudo trocas de fertilidade) de forma dupla. Os insumos orgânicos (esterco dos animais) são destinados à adubação dos cultivos de sequeiro (feijão, milho, abóbora, mandioca, palma)

e hortaliças. Após a colheita, parte dos alimentos é destinada para o autoconsumo das famílias e parte é destinada para alimentar os animais. A área com caatinga raleada, além de servir como pastagem, fornece insumos para a produção de herbicidas naturais (caldas) e biofertilizantes. O subsistema hortaliças é constituído por variedades como couve, alface, rúcula, coentro, cebolinha, pimentão, tomate, pepino, melancia, que fazem parte da cesta de consumo familiar. O excedente é comercializado na feira agroecológica municipal. As aves são comercializadas na feira municipal e a criação animal ovinos e suínos, são vendidos na UPF para o atravessador.

O tamanho da propriedade é um fator limitante para a reprodução material, a família é forçada a “trabalhar para fora” para complementar o rendimento agrícola. O acesso à cisterna de produção promoveu o cultivo de hortaliças – Foto 4 – e da palma na forma adensada, que possibilitou melhorar o subsistema de criação animal. As atividades de ATER desenvolvidas com essa família, constituída por quatro pessoas, possibilitaram uma relativa diversificação e integração entre os subsistemas, melhorias no rendimento familiar e nos hábitos alimentares.

Foto 4 – Produção de hortaliças



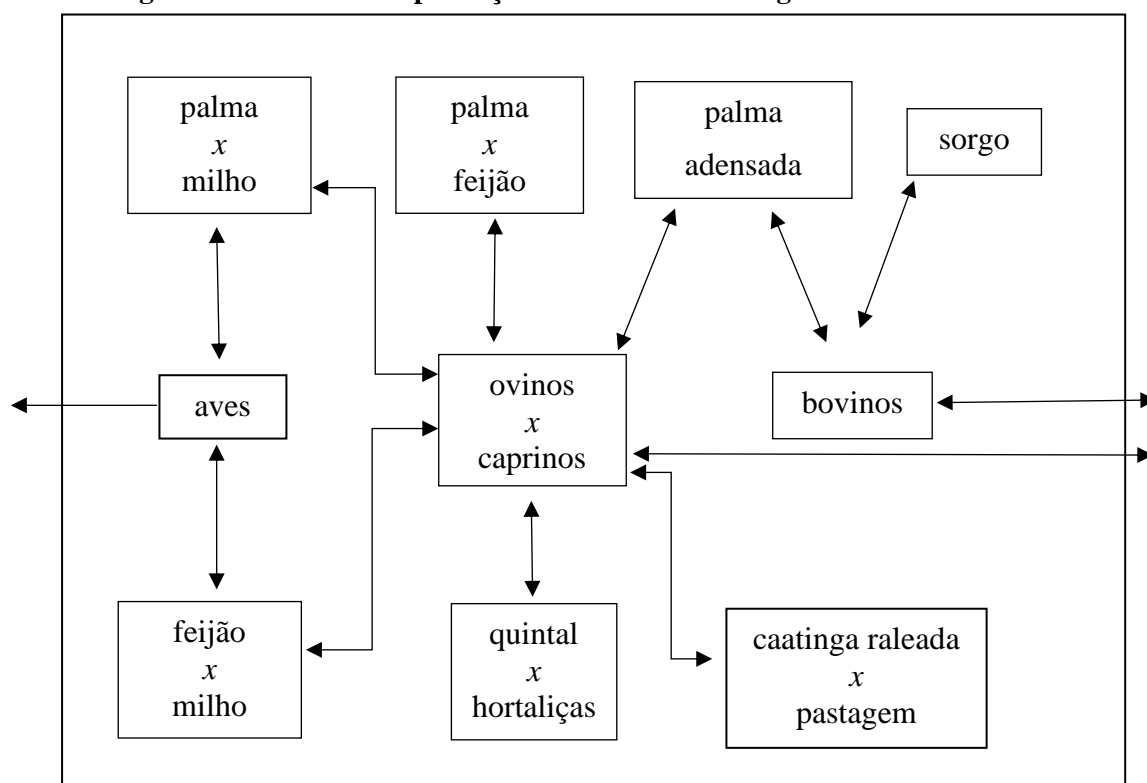
Fonte: Foto da autora (2019)

Além da produção para o autoconsumo, a família aufer mensalmente 2/3 do salário mínimo com a comercialização de ovos, hortaliças e ocasionalmente de animais. Os rendimentos não agrícolas são provenientes da prestação de serviços (venda de dias) e da bolsa família (R\$170,00).

O SP2, com 32,75 ha, é composto por sete subsistemas de cultivo e três subsistemas de criação, portanto pode ser considerado diversificado. O sistema de criação é constituído pelos diferentes tipos de animais: bovinos, equinos, ovinos, caprinos e aves. O sistema de cultivo é composto por feijão, milho, palma e sorgo, que combinados podem formar diferentes subsistemas. A integração entre os subsistemas de criação e cultivo é representada pelas trocas agronômicas. Os insumos orgânicos são destinados para adubação dos cultivos de sequeiro (feijão, milho, palma, sorgo) e hortaliças. Após a colheita parte dos alimentos é destinada para o autoconsumo das famílias e parte é destinada para alimentar os animais. A área com caatinga raleada além de servir como pastagem para os bovinos, ovinos e caprinos, fornece insumos para a produção de herbicidas naturais (caldas) e biofertilizantes.

O subsistema hortaliças é constituído por variedades como couve, alface, rúcula, coentro, cebolinha, pimentão, tomate, pepino, melancia, abóbora que fazem parte da cesta de consumo familiar. Parte da produção é destinada ao PNAE e o excedente é comercializado na feira agroecológica municipal. As culturas de sequeiro produzidas no quintal – constituídas por milho, feijão, abóbora, mandioca, melancia, aipim, batata doce – são destinadas exclusivamente para o consumo da família.

Fluxograma 2 – Sistema de produção diversificado e integrado: SP2



Fonte: Pesquisa de campo (2019)

As atividades de ATER desenvolvidas para essa família, constituída por seis pessoas, possibilitaram a diversificação e integração no sistema de produção, preservação da caatinga, e melhorias no rendimento monetário. A assessoria técnica com a palma adensada e para o manejo adequado dos animais contribuíram para a diversificação e integração do SP. A inserção da família no Projeto Bahia Produtiva (abrigo rústico) possibilitou à família melhorar a infraestrutura da UPF e o subsistema de criação animal.

Convém mencionar que de forma geral, nas comunidades visitadas, o acesso das famílias ao Projeto Bahia Produtiva e às tecnologias hídras foram imprescindíveis para melhorar as condições de vida. Os relatos sugerem impactos positivos no rendimento físico e monetário, e na segurança alimentar das famílias. Como afirma Poulantzas (2000), o Estado pode promover ações materiais positivas a favor das classes dominadas.

No intuito de identificar a concepção das famílias sobre ATER, políticas públicas e programas rurais, foi perguntado qual dentre essas palavras você conhece ou já ouviu falar: PNATER, PEATER, PRONAF, PAA, PNAE, Programas Bolsa Verde e Programa Água para Todos, EBDA, BAHIATER. No que se refere às políticas de ATER nenhum dos entrevistados reconheceu a palavra PEATER, e a PNATER foi reconhecida por uma agricultora jovem. No que se refere aos programas, todos os entrevistados reconheceram o PRONAF Agroamigo e o Água para Todos, 11 entrevistados reconheceram o PNAE, oito o PAA, e o programa Bolsa Verde foi reconhecido por apenas um entrevistado.

As instituições oficiais de ATER – BAHIATER e EBDA – foram reconhecidas por 14 e 10 famílias respectivamente. Mesmo tendo atuado por 21 anos na Bahia, a EBDA não foi reconhecida por 37,5% das famílias, a BAHIATER foi reconhecida por 87,5%. Acredita-se que a metodologia de ATER com visitas individuais e coletivas aproxima as famílias beneficiadas dos programas e políticas públicas. Conforme depoimentos o serviço de extensão possibilita o acesso a informações e contribui com a comunidade.

A transversalidade da política pode ser identificada nos relatos das famílias sobre o acesso a alguns programas. Dentre as famílias entrevistadas 14 acessaram ao PRONAF Agroamigo, oito famílias acessaram o Fomento, cinco acessaram o PNAE e nenhum dos entrevistados citou o PAA. As tecnologias hídras foram acessadas por 13 famílias, o Bahia Produtiva (abrigo

rústico, apicultura, aguadas, cozinha comunitária) foi acessado por seis famílias, e quatro famílias participam da feira agroecológica. Também foram identificadas famílias que acessaram os programas Bolsa Família (01), Garantia Safra (01), doação de sementes (01). A inclusão das famílias nos programas estaduais e federais é um dos objetivos da PNATER e PEATER, todavia o corte no orçamento federal para esses programas limita o acesso das famílias.

Na concepção das famílias, trabalhar “em parceria com a equipe foi muito importante”. Todos os entrevistados fizeram afirmações positivas sobre a qualidade do trabalho técnico e o aprendizado gerado no processo. A percepção das famílias sobre as ações de ATER coadunam com as diretrizes da política pública no que se refere à sua participação no processo de construção do conhecimento, ao cuidado com o meio ambiente, à inserção das famílias em outras políticas e programas, dentre outros. A preservação da caatinga com manejos adequados, a utilização de insumos orgânicos, o olhar sistêmico para as UPF, com enfoque na diversificação das atividades visando ao autoconsumo e à comercialização do excedente são perceptíveis no diálogo com os entrevistados. Algumas declarações merecem ser citadas na íntegra:

- a) a equipe fez um bom trabalho na orientação e incentivo ao trabalho no campo sem usar produtos químicos;
- b) muito importante porque contribuiu para a expansão da horta, aprendi muito de manejo animal (fazer o sal, a limpeza correta do curral), aprendi a adubação da palma;
- c) foi muito importante porque aprendi a plantar corretamente para ganhar espaço, e a plantar espaçado no tempo para ter hortaliças para vender toda semana. Aprendi a fazer tempero caseiro e a fazer o sal mineral para os animais;
- d) muito positiva, facilita as informações sobre as tecnologias e sobre as políticas públicas;
- e) sempre gostei de plantar e colher. Eu tenho amor por isso e quero ampliar a produção. Foi a melhor coisa que o governo já fez, era muito bom que ampliasse para todos e continuasse com os que já tem. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2019).

Embora a ATER seja ofertada na Bahia por uma empresa pública desde o último quartil do século XX, e a PNATER exista, desde 2004, como uma política pública exclusiva para as diversas camadas populares, algumas famílias ainda não conheciam o serviço de ATER. Dentre as 16 famílias, duas estão vivenciando a primeira experiência com ATER²⁰⁴. Assim, 18,75% das famílias acessam o serviço de extensão há menos de cinco anos; 31,25% acessam há menos de 10 anos; apenas três agricultores, que representam 31,25%, acessam o serviço de ATER há

²⁰⁴ Aqui cabe mencionar que provavelmente essas famílias fazem parte daquelas que foram inseridas na chamada pública através do sistema de busca ativa.

mais de 11 anos; e 18,75% das famílias não responderam à questão. De uma forma ou de outra, nem todas as famílias têm acesso à ATER pública.

Quando foi perguntado: de quais instituições você já recebeu orientação técnica? quatro famílias citaram o Movimento de Organizações Comunitárias, seis famílias citaram a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Região Sisaleira, sete famílias a EBDA, e 10 famílias a UNICAFES. Essas instituições atuaram no TI através do MDA e por meio de convênios e editais firmados com o Estado via SUAF. As famílias percebem o serviço de ATER como projetos do governo. Os depoimentos evidenciam que a EBDA não realizava visitas individuais nas UPF. A orientação técnica apoiava algumas comunidades através das reuniões coletivas nos eventuais dias de campo. Também foi relatado que a empresa contribuía para a elaboração de projetos de crédito, emissão de DAP e laudos do Garantia Safra. Nas palavras da agricultora: “antes, o técnico da EBDA vinha às vezes na associação, mas não visitava a minha propriedade não; agora a moça vem sempre aqui e faz as práticas junto com a gente”. As respostas sugerem que embora a EBDA tenha sido a empresa oficial na BAHIA, o seu alcance também era limitado.

No que se refere à comunicação com a equipe técnica, todos os entrevistados declararam que os contatos acontecem com frequência e se dão através do telefone celular e presencialmente por meio das visitas individuais e coletivas. No que se refere às visitas presenciais, as respostas ratificam as entrevistas com a equipe técnica; 81,25% das famílias informaram que as visitas individuais na UPF acontecem a cada dois meses. As demais famílias (18,75%) informaram que recebem visitas na UPF uma vez ao mês.

Identifica-se padronização na participação das atividades em decorrência do edital, todos responderam que participaram de visitas técnicas, reuniões, cursos e dias de campo. Os temas foram escolhidos na atividade de planejamento coletivo, conforme preconizado nas chamadas públicas. As temáticas citadas foram manejo alimentar e sanitário para os animais, manejo de culturas, beneficiamento de polpas, capacitação para implantar o banco de sementes, cultivo de hortaliças e de palma adensada, curso de artesanato, curso para fazer biscoito de goma, sequilhos (venda ao PNAE) e tempero caseiro. Também foram citadas pelas famílias as atividades práticas relacionadas às plantas da caatinga para fazer o sal mineral agroecológico, o composto orgânico e biofertilizantes.

Conforme orientação da PNATER e PEATER as chamadas públicas exigem das instituições metodologias ativas e participativas na execução do serviço de ATER, tendo em vista a construção do conhecimento. Nesse quesito todas as famílias declararam que na execução das atividades houve espaços para as suas falas, experiências, exposição de dúvidas e questionamento das ações. Também foram realizadas dinâmicas de resgate da história da comunidade com valorização do papel da agricultura familiar. A participação das famílias é parte da construção coletiva do conhecimento. A compreensão da família como sujeito social, incorporada pela PNATER, é um dos pontos que se contrapõe ao difusionismo produtivista.

Outro princípio da PNATER e PEATER que vai de encontro ao modelo produtivista é a transição para um sistema de produção de base agroecológica, tendo em vista a construção do conhecimento para a supressão do uso de insumos industriais químicos, bastante conhecidos como agrotóxicos. No que se refere a essa questão, todos os entrevistados responderam não fazer uso de agrotóxicos nas UPF. Embora essa seja uma condição necessária para a transição agroecológica, não é suficiente, pois não garante que as famílias estejam adotando os princípios da agroecologia. Uma família pode não usar insumos agrotóxicos, por restrição financeira, e não porque está em processo de transição para a agroecologia. A sustentabilidade referenciada na transição de base agroecológica exige uma visão holística da UPF, diversificação com integração entre os subsistemas, manejos adequados e uso dos insumos orgânicos da UPF. O uso de insumos orgânicos sugere avanço na adoção de práticas de base agroecológica e implica redução nos custos da produção. A transição da agricultura convencional com uso de insumos industriais químicas para a agroecológica é processual, decorre da construção do conhecimento, que não se dá num exíguo limite de tempo ou a partir de intervenções pontuais.

O processo para a construção do conhecimento precisa ser contínuo e dialógico, tendo em vista a autonomia das famílias. Conforme depoimentos o serviço de ATER contribuiu para algumas mudanças na forma de trabalhar, dentre elas as mais citadas foram:

aprendi a fazer a gestão da propriedade e a melhorar as matrizes”, “o manejo das abelhas”, “o plantio da palma adensada, que antes eu plantava perdendo espaço”, “fazer o aviário para cuidar das galinhas”, “agora consigo plantar hortaliças para vender”, “passei a limpar o curral com frequência, a cuidar dos animais com remédios caseiros, e modifiquei a forma de plantar na horta”, “aprendi a fazer o tempero caseiro no curso e não compro mais”, “diversifiquei as culturas, faço a rotação nas áreas, uso os insumos da propriedade e não desmato”, “eu plantava só para consumir e com a orientação técnica aumentei a quantidade de canteiros para poder comercializar; aprendi a plantar outras variedades na horta e a comercializar o que planto”, “eu não sabia a forma de combinar as culturas e os espaços certos (na horta), e aprendi a fazer

a horta de verão que economiza água”, “a veterinária ensinou muita coisa, principalmente a como cuidar dos animais, só tive a ganhar”, “mudei o trato com os animais, o manejo da horta, aprendi o beneficiamento da palma e participei da implantação do banco de sementes na comunidade”, “o cuidado com a natureza e preservação da caatinga”, “a valorização produtos e insumos da propriedade. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2019).

Nas entrevistas individuais as famílias afirmam que não tiveram dificuldade para desenvolver na sua UPF o que aprendeu nas atividades coletivas, todavia nos espaços coletivos com maior número de famílias, observa-se que em decorrência da sua forma de trabalhar já arraigada, muitas famílias resistem em adotar novos manejos. Essa resistência também foi apontada pela equipe técnica e pelas famílias nas entrevistas coletivas, das quais participaram aproximadamente 50 famílias por comunidade visitada. Convém lembrar que a ATER é um serviço de educação não formal, o aprendizado é processual e precisa ser continuado, portanto o limite estabelecido no tempo do contrato da chamada pública contradiz o conceito estabelecido pela própria política.

A questão da segurança alimentar das famílias é um dos objetivos visados na chamada pública. As entrevistas revelam que embora as famílias tenham diversificado o sistema de produção, 75% ainda adquirem no supermercado e na feira produtos agrícolas que poderiam ser cultivados. De acordo com os relatos, fatores como o tamanho da propriedade, o clima, a seca, a falta de investimento e de tecnologias hídras restringem a produção. Dentre os entrevistados 25% informaram que plantam quase tudo que consomem, adquirem no mercado apenas o que não conseguem plantar na UPF ou quando o clima não permite cultivar nada.

Sabe-se que as famílias rurais tradicionalmente produzem para o autoconsumo e comercializam o excedente. Os produtos comercializados são provenientes das hortas agroecológicas (maior parte), das culturas de sequeiro (menor parte). Grande parte das famílias (12) frequentemente comercializam alguns animais de criação (especialmente as aves, caprinos e ovinos). Também foram identificadas famílias que vendem leite (03) e ovos de galinha caipira (10). A diversificação do sistema de produção pode gerar excedentes para comercialização, o que implica também a diversificação das fontes de rendimentos agrícolas. Em outras palavras, a comercialização também não está direcionada para um único produto, o que contribui para a soberania alimentar das famílias.

No que se refere à composição dos rendimentos, as entrevistas revelam que todas as famílias auferem rendimentos monetários provenientes da agricultura, mesmo aquelas que trabalham em áreas extremamente pequenas. Também foram identificadas famílias com rendimentos provenientes de atividades não agrícolas, tais como prestação de serviços (06, diaristas) e comércio (02). Há também a presença de rendimentos proveniente das transferências governamentais a exemplo da aposentadoria (07) e bolsa família (13). As famílias que combinam rendimento agrícola com a aposentadoria possuem maior rendimento monetário. A participação do rendimento agrícola no rendimento total familiar é pouco significativa quando não se considera o autoconsumo das famílias, na maioria dos casos é inferior a um salário mínimo. A variação no rendimento é proveniente de atividades agrícolas e não agrícolas, que de alguma maneira está associada à composição da família, ao tamanho da propriedade e ao acesso às políticas e programas sociais.

Foto 5 – Subsistema palma



Fonte: Foto da autora (2019)

Foto 6 – Subsistema hortaliças



Fonte: Foto da autora (2019)

Na percepção das famílias os serviços de ATER possibilitaram variações no rendimento. Dos 16 entrevistados 11 responderam que houve melhoras nas condições financeiras em decorrência da redução dos custos e do crescimento da produção. Especificamente, conforme Fotos 5 e 6, citaram como contribuição “o plantio da palma adensada, a diversificação da produção”, “a inserção de novos produtos na hortaliça para o consumo e comercialização”; “o manejo animal”, “o planejamento da produção de silagem e outros alimentos para os animais”, “o uso de insumos e defensivos orgânicos”. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2019). Também foram

citados grupos de trabalhos na cozinha comunitária²⁰⁵, trabalhos individuais com artesanato e tempero caseiro para comercialização.

Para além da autonomia financeira procura-se compreender o que melhorou na vida das famílias a partir do acesso ao serviço de ATER. Essa questão trouxe diversas respostas, dentre elas podem-se destacar: “o empoderamento das mulheres”; “a diversificação para a segurança alimentar, o conhecimento para trabalhar com os animais, com as plantas e cuidar do meio ambiente”; “poder criar um banco de sementes e a valorização do que se produz na comunidade”; “aprendizado para plantar a palma adensada e trabalhar com produtos sem veneno”; “com a cisterna passei a produzir e ganhei mais segurança na alimentação da minha família”. (ENTREVISTA, FAMÍLIAS, 2019).

A concepção das famílias sobre como melhorar o serviço de ATER está basicamente relacionada com a continuidade do serviço e disponibilidade de recursos financeiros para infraestruturas, tais como, cisternas de produção, apriscos, aguadas, dentre outras. As famílias sugerem que deveria ter mais cursos e atividades práticas: “ainda falta muita coisa para aprender”. A PNATER e PEATER são políticas transversais, portanto o serviço de ATER para alcançar melhores resultados precisa da infraestrutura e na maioria das vezes as famílias não possuem infraestrutura básica na UPF. Um dos objetivos da ATER é direcionar as famílias para o acesso às políticas públicas rurais. No entanto, na visão dos beneficiários seria mais importante se o técnico tivesse algum recurso para desenvolver os projetos individuais das famílias. Essa sugestão tornaria os serviços de ATER mais vinculados à ‘parte produtiva’.

De forma geral pode-se afirmar, a partir dos depoimentos das famílias, que a instituição desenvolveu as atividades conforme princípios da PNATER e PEATER. Sobretudo no que se refere ao uso de metodologias ativas e participativas tendo em vista a construção do conhecimento. As práticas para a transição de base agroecológica com vistas à sustentabilidade da UPF foram identificadas a partir das atividades de manejo alimentar e sanitário animal, uso de biofertilizantes e defensivos naturais que expressam uma relação sustentável com o bioma Caatinga. A autonomia da mulher também pode ser identificada a partir das atividades no cultivo de hortaliças, grupos de produção na cozinha comunitária e participação na organização social.

²⁰⁵ Em Nova Fátima um grupo de 10 mulheres trabalha na cozinha comunitária a partir de uma ação do Projeto Bahia Produtiva.

6.3.2 TI Sertão do São Francisco

O TI Sertão do São Francisco com população rural de 178.634 habitantes foi contemplado com seis lotes que abrangem 4.320 famílias (BAHIA, 2017). Essas famílias são assessoradas por três instituições no TI. As entrevistas com os gestores revelam que mesmo considerando as demais modalidades de ATER executadas no TI (ATER direta, os Projetos Bahia Produtiva, Pró-semiárido e o PDHC), muitas famílias ainda não foram contempladas com ATER (ENTREVISTA, GESTOR PÚBLICO, 2019). A estratégia de gestão de ATER adotada é limitada no espaço e no tempo e resulta que grande parte das famílias rurais não foram incluídas na lista dos beneficiários.

No TI, através do IRPAA, em 2015, foram contempladas 1.440 famílias por meio dos editais de chamada pública para ATER Sustentabilidade e 720 famílias por meio do edital PCT, totalizando 2.160 famílias. No entanto, por questões de logística apenas 720 famílias da ATER Sustentabilidade foram consideradas para a pesquisa. No TI foram visitadas 19 comunidades distribuídas nos municípios Casa Nova, Sobradinho e Juazeiro, conforme Apêndice Q.

Nas comunidades visitadas o número de famílias é variável, muitas vezes a distância entre as residências dificulta o trabalho da assessoria e sociabilidade na vizinhança. De forma geral pode-se dizer que as famílias criam animais – como caprinos, ovinos, suínos e aves – e plantam culturas de sequeiros. Algumas famílias com acesso à água cultivam hortaliças e plantas irrigadas como maracujá, melancia, tomate. Também foi identificado que algumas famílias criam animais do tipo bovino. No que se refere ao tamanho das propriedades, em todas as comunidades há uma variação de tamanho, mas a maioria das UPF possuem área menor que 20 ha. Os comodatários geralmente trabalham na UPF em áreas menores que 10 ha. As comunidades que possuem áreas de fundo de pasto²⁰⁶ (áreas de uso comum) viabilizam a criação de animais pelas famílias, mesmo quando elas possuem pouca área individual.

As entrevistas coletivas realizadas nas comunidades possibilitaram identificar que os princípios estabelecidos pela PNATER e PEATER estão sendo trabalhos nas comunidades conforme estabelece o edital de chamada pública. Temas como a convivência com o semiárido,

²⁰⁶ No Semiárido baiano em muitas comunidades as famílias criam animais, de forma extensiva, em área comum. O conceito de comunidade de fundo de pasto pode ser visto em Alcântara (2011).

preservação da caatinga, cuidados com o meio ambiente, gênero e geração foram tratados pela comunidade conforme metodologia sugerida. Além disso, foi destacado o planejamento das atividades tendo em vista a produção e reservas de alimentos para os animais, o que não fazia parte da rotina das famílias.

Dentre as atividades de produção²⁰⁷, as mais citadas foram o plantio das forrageiras, o manejo sanitário e alimentar animal e o cultivo de hortaliças por meio dos canteiros econômicos. Tradicionalmente as famílias criam animais de pequeno porte, então se faz necessário o planejamento para produzir e armazenar os alimentos para os períodos de estiagem. O manejo sanitário animal, como por exemplo a limpeza constante do aprisco reduz a ocorrência de doenças. A retirada do esterco favorece a saúde dos animais e a produção de insumos e biofertilizantes para outros subsistemas. As ações de ATER foram apontadas como relevantes tanto no que se refere diretamente às atividades produtivas, ao manejo das plantas e dos animais, quanto no que refere à preservação da caatinga e valorização das tradições culturais.

As reuniões coletivas revelaram que algumas famílias possuem dificuldades em modificar hábitos arraigados e colocar em prática algumas atividades de base agroecológica, sobretudo as famílias que possuem poços artesianos e irrigam a produção. Essas mantêm o sistema convencional com uso de fertilizantes, herbicidas e inseticidas. Os depoimentos mostram que o difusionismo produtivista cumpriu seu papel de inculcação ideológica: “com a irrigação e os produtos certos podemos produzir mais”; “combinamos as dosagens conforme orientação dos técnicos da EMBRAPA e EBDA”. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2019).

O uso dos agrotóxicos expressa dependência do mercado. Além do problema ambiental e riscos para a saúde provenientes do uso dos agrotóxicos, convém considerar os custos de produção. Altos custos implicam menor rendimento financeiro ou prejuízo nos casos em que a receita é frustrada. Pode haver redução nos custos, a partir da assessoria técnica, com o uso dos insumos da propriedade; que além de possibilitar melhores rendimentos financeiro, melhora a qualidade do alimento produzido e reduz o impacto ambiental. O manejo adequado do solo e o manejo animal também estão relacionados com os custos de produção, com a quantidade produzida, e

²⁰⁷ Introdução de gramíneas (*buffel* e *andropogon*), leguminosas (*centrosema*, *algaroba*, *leucena*) e palma, entre outras forragens e pastagens. Adubação fosfatada em pastagens, uso de ensilagem e fenação de gramíneas, fenação da parte aérea da mandioca com capim *buffel* e *leucena* (ENTREVISTA, 2019).

consequentemente com o rendimento monetário da família. Todavia as famílias que trabalham com algumas culturas específicas, como o maracujá e tomate, e possuem sistemas de irrigação, recorrem aos insumos químicos industriais.

Conforme Foto 7, o sistema de irrigação possibilita que as famílias, com maior patrimônio familiar, possam produzir para a comercialização.

Foto 7 – Subsistema maracujá irrigado



Fonte: Foto da autora (2019)

O papel da ATER é contribuir para a diversificação da produção com vistas à segurança alimentar das famílias, não descuidando que o conceito abrange a soberania alimentar, a valorização da cultura tradicional, saberes populares e a educação informal. O conceito de ATER conforme diretrizes da PNATER e PEATER não está restrito ao aumento da produção e do rendimento físico, embora seja necessário atingir também esses objetivos, pois é preciso promover a soberania alimentar. Disso resulta que reduzir os custos de produção é importante, assim como promover o aumento do rendimento físico e da produção. Todavia existem outros indicadores que devem ser observados antes da comercialização do excedente. Para além da questão econômica cabe destacar que a produção para o autoconsumo reduz os gastos da família com o orçamento doméstico e garante a segurança alimentar e nutricional da família. Portanto, a segurança alimentar e nutricional da família que pode ser associada à diversificação da UPF, deve ser um indicador observado pelos gestores públicos e executores da política.

O papel da ATER na economia pode ser observado, também, na esfera da circulação, pela integração das famílias ao mercado. As famílias rurais tradicionalmente produzem para o autoconsumo e comercializam o excedente, quando possível. Ou seja, após garantir a segurança alimentar, leva-se ao mercado parte da produção, que se transforma em rendimento monetário destinado à compra de outras mercadorias. Mesmo que olhando de forma bastante específica para a questão econômica, justifica-se o serviço de ATER pelas possíveis formas de contribuir para o crescimento do rendimento financeiro das famílias. Todavia conforme definido na legislação o papel da ATER embora seja transversal à esfera da produção e comercialização, não está restrito a elas. O paradigma de base agroecológica exige que outros elementos sejam considerados, tais como a promoção da sustentabilidade em suas multidimensões, a valorização cultural e dos saberes tradicionais, a produção para o autoconsumo, o consumo de alimentos saudáveis, a participação da mulher e dos jovens no processo de produção, dentre outros.

As entrevistas coletivas revelam algumas contribuições do serviço de ATER para as comunidades rurais. Identificou-se que muitas famílias adotam o manejo sustentável da caatinga com preservação do bioma, produzem com insumos da UPF e biofertilizantes e usam herbicidas naturais para combater as pragas. Identificou-se também a presença e participação das mulheres nas atividades e gestão da UPF. Muitas famílias destacaram a diversificação da produção para o autoconsumo e comercialização, sobretudo das hortaliças. Outras famílias destacaram o manejo sanitário e alimentar dos animais. Muitas famílias declararam não usar insumos químicos industriais nos sistemas de cultivos agrícolas. Pela discussão nas atividades coletivas, percebe-se a preocupação com a devastação da caatinga e a preservação dos recursos naturais.

Vale ressaltar as atividades direcionadas às mulheres. Dentre os cursos demandados na comunidade os mais citados foram o de produção de sequilhos, doces, queijos, e de tempero caseiro. As atividades com as mulheres possibilitaram momentos de socialização e resultaram em formação de grupos de trabalhos coletivos nas cozinhas comunitárias. Cabe destacar também a assessoria para a produção de hortaliças. Essa atividade foi citada pelas famílias entrevistadas como muito relevante tanto para o consumo quanto para a comercialização. As famílias que residem em comunidades mais distantes dos municípios e distritos quase sempre produzem as hortaliças para o autoconsumo.

A pesquisa evidencia similaridades no perfil das famílias e nos sistemas de produção, conforme Quadros 20 e 21. Na tipologia das famílias constam 17 mulheres e 14 homens, que representam as famílias beneficiárias por meio da chamada pública. No que se refere à questão de gênero, dentre as mulheres três são jovens, duas são idosas e 12 são adultas. No que se refere à questão de geração identificou-se nas propriedades visitadas que predomina a presença de pessoas idosas e adultos com idade superior a 29 anos. Embora o número de jovens seja pouco representativo, identificam-se grupos de trabalhos da juventude com significativa expressão. Dentre as 31 famílias entrevistadas, 16% são jovens, 55% são adultos e 29% são idosos.

As famílias são originárias da própria comunidade ou de municípios vizinhos. Do total de entrevistados, 27 famílias, que representam 87%, sempre residiram nas comunidades, e as demais, que representam 12,9%, residem na comunidade há pelo menos 30 anos. Quanto ao número de pessoas na família que residem na UPF identificou-se que em apenas duas famílias, que representam 6,4% dos entrevistados, residem entre cinco e nove pessoas, ou seja, em 93,6% das famílias residem de uma a quatro pessoas. No que se refere ao número de pessoas na família que trabalha na UPF identificou-se que em uma família trabalham entre cinco e nove pessoas, e em 30 famílias trabalham de uma a quatro pessoas. Considerando que 84% das famílias entrevistadas são adultos ou idosos, os dados sugerem o esvaziamento das comunidades e envelhecimento da mão-de-obra rural, para essa amostra.

No que se refere à organização social, todas as famílias declararam que participam da associação ou sindicato, e 93,6% das famílias participam da associação e do sindicato. As famílias informaram ter conhecido o IRPAA através das associações ou sindicatos. Na pesquisa identificou-se que 12 famílias, que representam 38% dos entrevistados conheceram os serviços de ATER através do IRPAA, os demais entrevistados através da EBDA. Aqui convém mencionar que as entrevistas individuais confirmam os depoimentos do coletivo ao ressaltar a relevante contribuição da extinta EBDA e do IRPAA no processo de organização e constituição das associações rurais.

Em relação ao tamanho da UPF, o número de famílias (21) que possuem áreas de até 20 ha representa 67,8% dos entrevistados. Dentre essas, 11 famílias possuem área de até 10 ha, ou seja, 35% das famílias sobrevivem em pequenas áreas e enfrentam dificuldades para a reprodução das condições materiais. Como pode ser observado no Quadro 21, apenas três

famílias, 9,6%, possuem área acima de 50 ha, e nenhuma família possui área superior 65 ha, tamanho do módulo fiscal adotado para os municípios (INCRA, 2013).

Conforme caminhadas transversais, leituras de paisagem e entrevistas, as famílias criam os animais nas áreas de fundo de pasto e em áreas soltas, segundo a tradição no semiárido. Algumas comunidades estão situadas próximo às áreas de conflito por terra, em processo de grilagem, o que provoca tensão em torno das áreas que ainda não estão legalizadas como fundo de pasto. A questão da terra é um ponto de conflito e luta social que se expressa no território e revela a natureza de classe que fundamenta o Estado. Como afirma Poulantzas (2000) a materialidade do Estado deve ser compreendida a partir das relações sociais de produção.

Embora o governo no Estado da Bahia adote um discurso de inclusão econômica e social das camadas populares, a natureza das políticas e programas adotados está circunscrita à natureza do Estado. As demarcações e certificação de áreas de fundo de pasto que vêm sendo realizadas no Estado exigem um estudo específico. Todavia os relatos nas comunidades sugerem relações conflituosas em torno das áreas, como é o caso das comunidades Mancambira, Lagedo, Barragem, Caraíba dos Bragas, que estão em conflito por terra com as empresas de energia eólica em Casa Nova.

Quadro 20 – Tipologia das famílias: TI Sertão do São Francisco

Família	Gênero	Geração	Relação com a terra	Área (ha)	Origem do rendimento
AF1	masculino	30-59	Proprietário	65	agrícola, serviços, bolsa família
AF2	masculino	30-59	Comodatário	02	agrícola, serviços, bolsa família
AF3	feminino	30-59	Proprietária	20	agrícola, serviços
AF4	feminino	idosa	Proprietária	50	agrícola, aposentadoria
AF5	feminino	jovem	Comodatária	10	agrícola, serviços
AF6	feminino	idosa	Comodatária	15	agrícola, aposentadoria
AF7	feminino	idosa	Proprietária	45	agrícola, aposentadoria
AF8	masculino	idoso	Proprietário	50	agrícola, aposentadoria
AF9	feminino	jovem	Proprietária	10	agrícola, serviços
AF10	masculino	30-59	Proprietário	20	agrícola, comércio, bolsa família

AF11	masculino	30-59	Proprietário	18	agrícola, serviços, bolsa família
AF12	feminino	30-59	Proprietária	15	agrícola, serviços, bolsa família
AF13	feminino	30-59	Proprietária	20	agrícola, serviços, bolsa família
AF14	masculino	30-59	Proprietário	17	agrícola, aposentadoria, bolsa família
AF15	feminino	30-59	Proprietária	12	agrícola, serviços, bolsa família
AF16	masculino	idoso	Proprietário	53	agrícola, aposentadoria
AF17	feminino	30-59	Proprietária	20	agrícola, comércio, bolsa família
AF18	feminina	30-59	Proprietária	50	agrícola, comércio, serviços,
AF19	masculino	idoso	Proprietário	45	agrícola, aposentadoria
AF20	masculino	jovem	Proprietário	03	agrícola, serviços
AF21	masculino	60-79	Proprietário	10	agrícola, aposentadoria
AF22	feminino	30-59	Proprietária	6	agrícola, bolsa família
AF23	masculino	60-79	Proprietário	38	agrícola, aposentadoria
AF24	masculino	jovem	Proprietário	10	agrícola, comércio, bolsa família
AF25	feminino	30-50	Proprietária	40	agrícola, serviços
AF26	feminino	30-50	Proprietário	10	agrícola, bolsa família
AF27	feminino	30-50	Proprietária	09	agrícola, comércio, bolsa família
AF28	feminino	30-50	Proprietária	06	agrícola, serviços, bolsa família
AF29	masculino	idoso	Proprietário	38	agrícola, aposentadoria
AF30	masculino	30-50	Comodatário	03	agrícola, serviços, bolsa família
AF31	feminino	jovem	Proprietária	08	agrícola, bolsa família

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

Outra questão é a relação com a terra. Nesse quesito, aproximadamente 84% das famílias se declararam como proprietárias, o que não significa que possuam a escritura. A relação do tipo comodato, representada por 16% dos entrevistados, é restrita ao âmbito familiar, para possibilitar o acesso às políticas públicas para os jovens que residem com os pais ou para os filhos que constituem famílias e continuam nas adjacências da casa dos pais. Normalmente a área cedida em comodato é pequena para as necessidades materiais das famílias, o que exige

estratégias de sobrevivência como a venda de dias na vizinhança, ou sair para trabalhar temporariamente em lugares mais distantes. Ao relacionar os dados sobre o tamanho da UPF e a relação com a terra, identifica-se que 80% dos comodatários trabalham em áreas de até 10 ha. Todos os entrevistados afirmaram que não desejam morar em outra localidade, no entanto, observa-se que nas comunidades mais próximas à cidade, alguns deles fazem o percurso para a cidade todo fim de tarde.

Conforme Quadro 21, os sistemas de produção são semelhantes, possuem combinação de cultivos de sequeiro e criação animal, com predominância de caprinos, ovinos e aves. Embora as comunidades possuam SP semelhantes, não se pode falar de homogeneidade entre as comunidades ou entre os SP. O tamanho da UPF, a diversificação da produção e o uso de insumos orgânicos são os principais critérios para tipificar os SP.

De forma geral foram identificados os seguintes subsistemas de cultivos: culturas de sequeiros (milho, feijão, abóbora, melancia), hortaliças, forragens (leucena, palma convencional, capim, sorgo) e pastagens com caatinga raleada. Embora os subsistemas sejam semelhantes existem diferenças relacionadas ao manejo e à diversificação. Nem todas as famílias plantam exatamente as mesmas hortaliças ou as mesmas culturas de sequeiro, tampouco praticam exatamente os mesmos tratos culturais. Os subsistemas de criação são constituídos por bovinos, caprinos, ovinos, suínos e aves. Todas as famílias diversificam o subsistema de criação, mas poucas famílias criam gado do tipo bovino. Mesmo as famílias que possuem propriedades muito pequenas criam aves e suínos presos e caprinos em áreas de fundo de pasto.

Quadro 21 – Tipologia dos sistemas de produção: TI Sertão do São Francisco

Sistema	Subsistemas cultivos	Subsistemas criação	Área (ha)
SP1	cultura de sequeiros, forrageiras	bovinos, ovinos, caprinos, suínos, aves	65
SP2	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos e aves	02
SP3	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, ovinos, suínos e aves	20
SP4	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, ovinos, suínos, aves	50
SP5	cultura de sequeiros, forrageiras	ovinos, caprinos, aves	10
SP6	cultura de sequeiros, forrageiras	ovinos, caprinos, suínos e aves	15
SP7	cultura de sequeiros, forrageiras	ovinos, caprinos, aves	45

SP8	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, ovinos, suínos, aves	50
SP9	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, ovinos, suínos, aves	10
SP10	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, ovinos, suínos, aves	20
SP11	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, aves	18
SP12	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, aves	15
SP13	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, suínos, aves	20
SP14	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, suínos, aves,	17
SP15	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, suínos, aves,	12
SP16	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	bovinos, caprinos, aves	53
SP17	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprino, ovinos, aves	20
SP18	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	bovinos, caprinos, ovinos, suínos, aves	50
SP19	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	bovinos, caprinos, ovinos, aves	45
SP20	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos	03
SP21	cultura de sequeiros, forrageiras,	caprinos, ovinos, suínos, aves	10
SP22	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, suínos, aves	6
SP23	cultura de sequeiros, forrageiras,	caprinos, ovinos, suínos, aves	38
SP24	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, aves	10
SP25	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, ovinos, suínos, aves	40
SP26	cultura de sequeiros, forrageiras,	caprinos, ovinos, suínos, aves	10
SP27	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, suínos, aves	09

SP28	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, suínos, aves	06
SP29	cultura de sequeiros, forrageiras, maracujá	caprinos, ovinos, suínos, aves	38
SP30	cultura de sequeiros, forrageiras	caprinos, suínos, aves	03
SP31	cultura de sequeiros, forrageiras, hortaliças	caprinos, ovinos, aves	08

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

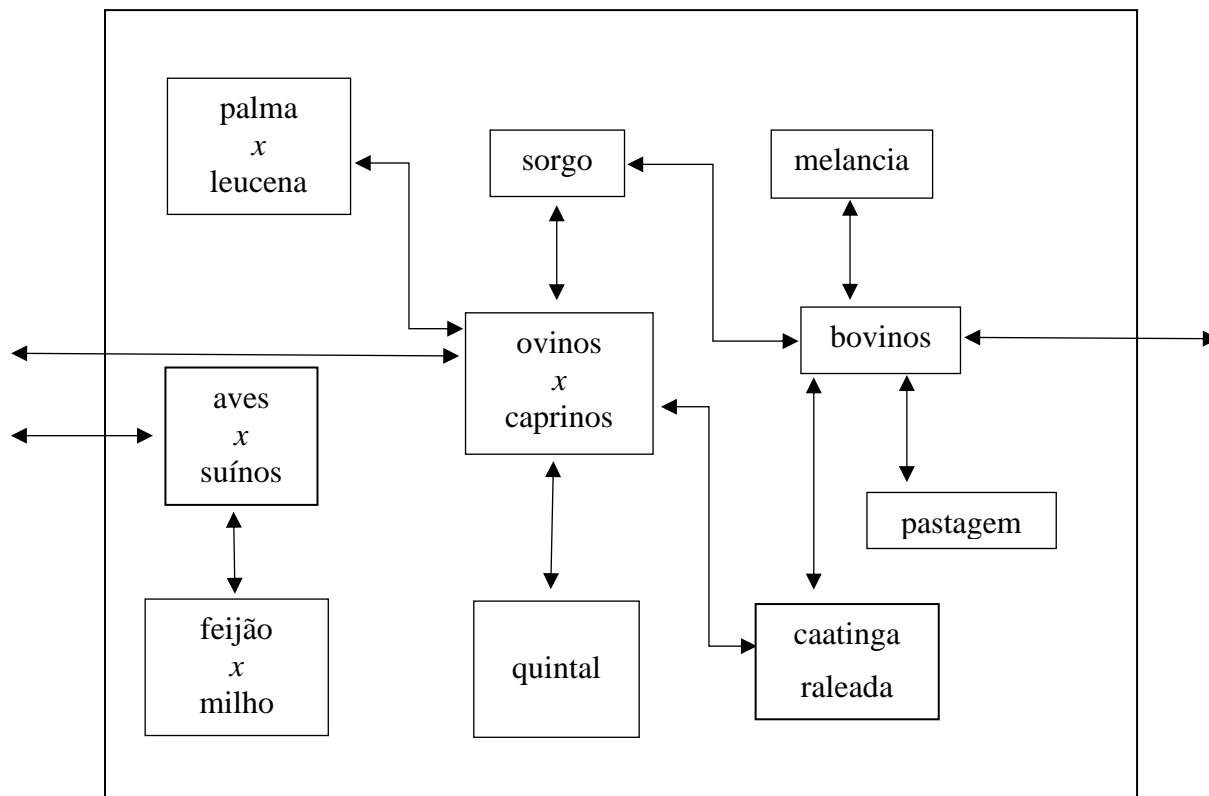
A composição dos SP depende de fatores, tais como: tamanho da propriedade, existência de área de fundo de pasto, quantidade de mão de obra da família, proximidade da cidade, condições climáticas, patrimônio da família, acesso às políticas públicas, e tecnologias hídras. Esses fatores podem restringir ou expandir as possibilidades de trabalho da família na UPF. O acesso à terra e à água foram citados como condição básica para garantir as condições materiais de reprodução familiar, todavia a PNATER e a PEATER são limitadas diante dessas questões, tratam apenas de mitigar os problemas por meio de inclusão das famílias nos programas sociais.

Os Fluxogramas 3 e 4 ilustram a composição dos sistemas de produção SP1 e SP2, respectivamente. Um SP diversificado proporciona maior segurança alimentar e financeira para a família, e a possibilidade de trocas de fertilidade entre os subsistemas. Quanto mais diversificado e integrado for o SP, menor será a dependência de insumos adquiridos no mercado e maior a possibilidade de garantir a produção para o autoconsumo. A assessoria técnica fundamentada no paradigma de base agroecológica pode promover a construção do conhecimento de forma dialógica em contraposição à inculcação ideológica do difusionismo produtivista.

O Fluxograma 3 representa a composição do SP1, ocupa 65 ha e pode ser considerado diversificado por possuir sete subsistemas de cultivos e três subsistemas de criação. A integração entre os subsistemas de criação e cultivo expressa as trocas agronômicas de forma dupla. Os insumos orgânicos de origem animal são destinados à adubação dos cultivos de sequeiro. As plantas forrageiras, após o processo de fenação ou silagem, são destinadas à alimentação dos animais. A área com caatinga raleada, além de servir como pastagem para os bovinos, caprinos e ovinos, fornece insumos para a produção de herbicidas naturais (caldas) e biofertilizantes para o subsistema quintal, feijão e milho. A produção de milho, feijão e

melancia é destinada ao autoconsumo da família e à alimentação dos animais. O subsistema quintal é constituído por variedades como coentro, cebolinha, abóbora e melancia que fazem parte da cesta de consumo familiar.

Fluxograma 3 – Diversificação e integração do SP1



Fonte: Pesquisa de campo (2019)

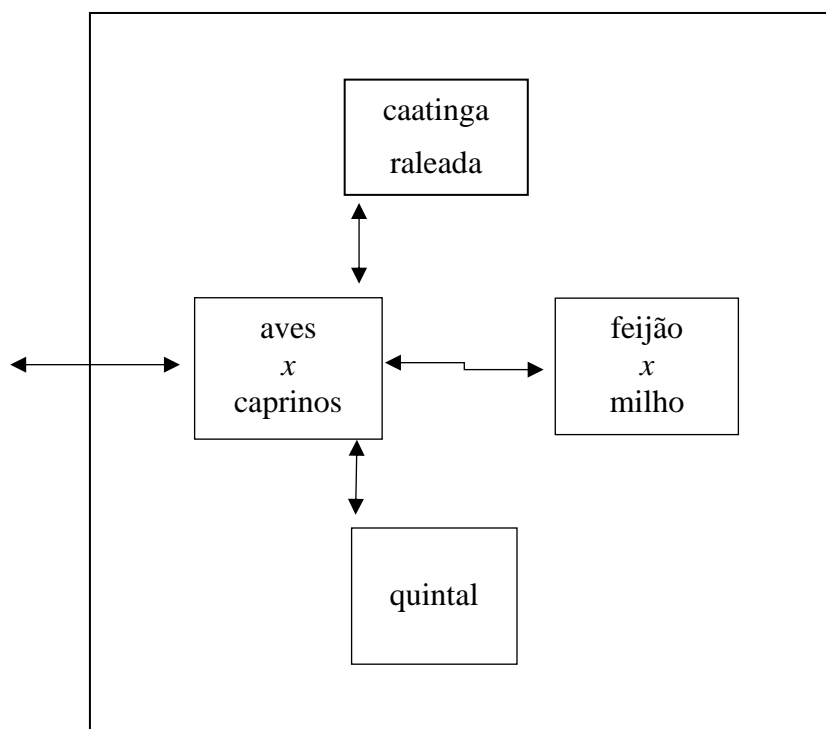
Como pode ser observado no Fluxograma 3, apenas os subsistemas de criação animal estão relacionados com o mercado. A família produz culturas de sequeiro para o autoconsumo e comercializam frequentemente parte da criação animal. Os animais do tipo suínos, caprinos, ovinos e bovinos são vendidos na UPF para o atravessador. Na feira municipal vendem-se ovos, queijo, requeijão e aves. O leite é vendido na própria comunidade. A família adquire no mercado as vacinas para os animais. O rendimento monetário familiar é proveniente da atividade agrícola, da prestação de serviços e do programa bolsa família.

Conforme depoimento, o trabalho em parceria com a assessoria técnica possibilitou diversificar e integrar o sistema de produção. O planejamento das atividades possibilitou redução dos custos de produção e conseqüentemente aumento de rendimento agrícola. O uso de insumos orgânicos

da UPF, a produção de biofertilizantes e o manejo alimentar e sanitário animal foram citados como atividades relevantes para a gestão da propriedade.

O SP2, representado pelo Fluxograma 4, composto por três subsistemas de cultivo e criação de pequenos animais possui apenas 2,00 ha. Convém mencionar que considerando o bioma no qual está inserido, o tamanho da área é um fator que limita a possibilidade de diversificar o SP. A integração entre os subsistemas de criação e cultivo possibilita que os insumos orgânicos sejam destinados para adubação do milho, feijão e hortaliças. A área com caatinga raleada serve como pastagem para os caprinos e fornece insumos para a produção de herbicidas naturais e biofertilizantes usados nos subsistemas de cultivo. A produção de milho, feijão e hortaliças é destinada ao autoconsumo da família e para alimento dos animais.

Fluxograma 4 – Diversificação e integração do SP2



Fonte: Pesquisa de campo (2019)

Conforme relato da família o acesso à água por meio da cisterna de produção e à área comunitária de fundo de pasto são fundamentais para que a família possua algum rendimento agrícola. Como o tamanho da propriedade é um fator limitante para a reprodução material, a família adota a estratégia de vender dias de trabalho para complementar o rendimento familiar. Além da produção para o autoconsumo a família auferir 1/3 do salário mínimo mensal com a comercialização de aves, ovos e caprinos. Os animais do tipo caprino são vendidos na UPF para

o atravessador. Os rendimentos não agrícolas são provenientes da prestação de serviços e da bolsa família.

No intuito de compreender a concepção das famílias sobre os serviços de ATER e identificar a presença e ação das instituições oficiais de ATER nas comunidades, apresentou-se uma lista de palavras relacionadas à temática. No que se refere às políticas de ATER nenhum dos entrevistados reconheceu a palavra PEATER. A PNATER foi reconhecida apenas por duas agricultoras jovens. Em relação aos programas, todos os entrevistados reconheceram o PRONAF e o Água para Todos. O PAA foi reconhecido por 14 famílias e o PNAE por 12. De modo geral as famílias compreendem a ATER como um projeto do governo.

A inclusão das famílias nos programas expressa a transversalidade do serviço de ATER. Dentre as famílias entrevistadas 24 acessaram o PRONAF Agroamigo, 22 acessaram o Garantia Safra, 15 acessaram o Fomento, seis acessaram o PNAE, e duas acessaram o PAA. As tecnologias hídras foram acessadas por 13 famílias, e sete acessaram o Projeto Bahia Produtiva. O Bahia Produtiva possibilitou melhorar a infraestrutura produtiva de algumas famílias e a aquisição de animais, como pode ser visualizado na Foto 8. Conforme depoimentos, o acesso aos programas possibilita melhores condições de vida nas comunidades. Os dados sugerem que mesmo em uma conjuntura com restrições de gastos público o serviço de ATER pode gerar impactos positivos para as famílias ao promover a inclusão em programas sociais.

Foto 8 – Subsistema ovinos e caprinos



Fonte: Foto da autora (2019)

As instituições públicas – BAHATER e a extinta EBDA – foram reconhecidas por 31 e 27 famílias, respectivamente. Embora a EBDA tenha sido reconhecida por 87% das famílias

entrevistadas, apenas duas famílias confirmaram orientações e visitas individuais à UPF. Observa-se que essas famílias possuem área irrigada e diversificam o SP, todavia mantêm-se no sistema convencional com uso de produtos industriais químicos. Conforme depoimento, seguem produzindo de acordo com a orientação obtida por meio da extinta EBDA e EMBRAPA. Para essas famílias, as culturas irrigadas “precisam de agrotóxicos”, enquanto que para as culturas de sequeiros pode-se fazer uso dos insumos orgânicos. Cabe mencionar que boa parte das famílias com acesso à água através dos poços artesianos usam produtos industriais químicos, tais como fertilizantes, herbicidas e inseticidas nos cultivos de maracujá, melancia e tomate. O produtivismo arraigado nos hábitos e costumes das famílias revela-se no manejo dessas culturas e no trato com os animais.

A BAHIATER foi identificada pelas famílias como substituta da EBDA, com atribuições associados às questões burocráticas. Na percepção das famílias não há diferença entre a BAHIATER e a extinta EBDA, ambas são compreendidas em uma relação distante das comunidades. A relevância das instituições foi restringida à solução de demandas relacionadas com a burocracia, como emissão de DAP e laudos técnicos. Conforme depoimento: “continua da mesma forma, quando a gente vai lá, eles atendem”. Ao tempo que a estratégia de gestão de ATER no Estado da Bahia permitiu o acesso das camadas populares (mesmo que restrito) aos aparelhos de Estado, impõe o afastamento do Estado que assume as funções de coordenar, financiar e regular os serviços.

Com a descentralização do serviço o Estado se desresponsabiliza e terceiriza o serviço para as instituições executoras. Nas comunidades visitadas a presença e participação das organizações sociais e sobretudo da equipe técnica se expressam nos depoimentos de gratidão e afetividade pelos extensionistas. Em depoimentos as famílias afirmam que as visitas individuais e coletivas contribuem para o desenvolvimento da comunidade. Essa forma de interação possibilita a discussão de temas relevantes para a comunidade e o acesso das famílias aos programas e políticas públicas. O trabalho desenvolvido pelo IRPAA foi citado pelas famílias como de excelente qualidade, com a presença e participação do técnico com relativa frequência nas comunidades. O processo de construção do conhecimento sugerido por Freire (2018), em busca da autonomia das famílias, está presente nas práticas cotidianas da equipe. Ou seja, a descentralização possibilitou o acesso das famílias às práticas de ATER de base agroecológica (conteúdo, método, inclusão social e econômica, equidade nas relações de gênero e geração, dentre outros), conforme estabelecido nos editais.

No que se refere ao conteúdo temático as famílias afirmam que os cursos e oficinas para manejo alimentar e sanitário do animal possibilitaram melhorar a forma de trabalhar, com resultados visíveis na redução dos custos e aumento do rendimento monetário. A preservação da caatinga com manejos adequados, a utilização de insumos orgânicos, o olhar sistêmico para as UPF, com enfoque na diversificação das atividades visando à segurança e soberania alimentar são perceptíveis no diálogo com os entrevistados. Ou seja: a percepção das famílias sobre as ações de ATER coadunam com os princípios da política pública. Seguem algumas declarações sobre a experiência vivida por meio do serviço de ATER:

- a) quebrar paradigmas, favorecer a convivência no semiárido, valorização como agricultor;
 - b) o manejo adequado com o animal, a preservação da caatinga, o uso de remédios naturais, e o incentivo ao trabalho no campo sem usar agrotóxicos;
 - c) valorização dos nossos produtos, organização social, aprimoração do conhecimento, inserção em outras políticas públicas, planejamento das tarefas;
 - d) adubação orgânica, produção e uso do feno, silagem e sal mineral.
- (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2019).

Os depoimentos evidenciam que o serviço de ATER fundamentado no paradigma de base agroecológica podem promover mudanças significativas nas comunidades. Mas como o serviço é restrito ao público específico das chamadas públicas, muitas famílias não têm acesso à ATER. Se a existência de uma empresa pública de ATER não garantia a universalização do serviço, tampouco a estratégia atualmente adotada o faz. Dentre as famílias entrevistadas, 9,7% acessam os serviços de extensão há menos de cinco anos, 12 famílias que representam 38,7% acessam há menos de 10 anos, e 16 famílias, que representam 51,6%, acessam os serviços de ATER há mais de 11 anos. Os depoimentos revelam que a EBDA não adotava uma metodologia com visitas individuais nas UPF. A orientação técnica era direcionada para a elaboração de projetos específicos, execução de programas estaduais e participação em atividades coletivas nas associações.

Quando foi perguntado de quais instituições você já recebeu orientação técnica anteriormente, as instituições mais citadas foram: IRPAA (31), EBDA (12), e EMBRAPA (02). No município de Casa Nova, nenhuma das famílias entrevistadas recebeu orientação técnica através da EBDA. Independentemente da concepção de ATER adotada, convém lembrar que em apenas 132 municípios existiam escritórios, ou seja, a empresa pública não possuía estrutura para

atender à totalidade das famílias. Quanto mais distante da sede dos municípios menor a possibilidade de acesso ao serviço.

No que se refere à comunicação com o IRPAA, as famílias declararam que os contatos ocorrem com frequência por meio do telefone celular e das visitas individuais e coletivas. Em relação às visitas presenciais, 26 famílias, que representam 84%, informaram que as visitas à UPF acontecem em média a cada dois meses. As demais famílias, que representam 16%, informaram que recebem visitas na UPF em média uma vez ao mês. Ao comparar essa questão com as respostas da equipe técnica observa-se coerência entre as informações, pois para cumprir a meta estabelecida a média de visita do técnico nas propriedades é de aproximadamente uma vez a cada dois meses. As distâncias entre as comunidades e entre as casas nas comunidades são expressivas e devem ser consideradas na elaboração dos editais de chamada pública.

Todas as famílias participaram dos cursos e dias de campo. As entrevistas confirmam que a escolha do conteúdo é uma decisão coletiva. Os temas versam em torno da sustentabilidade na UPF e abordaram os seguintes assuntos: preservação da caatinga, gestão da UPF, manejo alimentar e sanitário animal, manejo de culturas, banco de sementes, cultivo de hortaliças, curso de artesanato, curso de culinária (biscoito de goma e sequilhos para venda ao PNAE), beneficiamento de polpas, tempero caseiro, remédios naturais, ração para aves. Também foram citadas as atividades práticas relacionadas ao uso de insumos da UPF e das plantas da caatinga, produção de silos, feno, sal mineral agroecológico, compostos orgânicos e biofertilizantes dentre outras.

As chamadas públicas exigem das instituições uso de metodologias ativas e participativas na execução dos serviços de ATER, em contraposição ao difusionismo produtivista. Nesse quesito todos os entrevistados informaram que durante a realização das atividades as experiências eram compartilhadas, havia exposição de dúvidas e questionamento das ações a serem implantadas. Nas atividades foram realizadas dinâmicas de resgate da história da comunidade e dos costumes, valorizando o papel da agricultura familiar e o trabalho das mulheres rurais. Todos os entrevistados informaram que participaram da elaboração do diagnóstico da propriedade e do planejamento das atividades coletivas e individuais. Essa questão metodológica, com enfoque na construção do conhecimento, incorporada pela PNATER, é um dos pontos críticos de Freire (1983) ao modelo difusionista, a partir do qual se busca a desconstrução da relação de imposição saber-poder.

Outro ponto crítico do modelo difusionista, fundamentado no paradigma produtivista, que deve ser problematizado, é o uso de insumos industriais químicos. Nesse quesito, 90% dos entrevistados responderam não fazer uso de agrotóxicos nas UPF. Todavia essa informação não garante que as famílias estejam adotando os princípios da agroecologia. A transição para a modelos de agricultura mais sustentáveis pode ser identificada no uso de insumos orgânicos e na adoção das práticas de base agroecológicas. A sustentabilidade na UPF, tendo como referência a transição de base agroecológica, exige uma visão holística do SP, com diversificação e integração entre os subsistemas, manejos adequados, uso dos insumos da UPF e preservação da caatinga.

O uso de insumos orgânicos provenientes da UPF e de biofertilizantes nos SP expressa avanço para a adoção de práticas vinculadas ao paradigma agroecológico e implica menor dependência do mercado. Ou seja, ao tempo que as famílias estão desenvolvendo práticas agrícolas livres de insumos industriais químicos, também reduzem os custos da produção. Conforme Foto 9, a produção de hortaliças em canteiros econômicos com uso de insumos orgânicos, biofertilizantes e caldas naturais representa a produção de alimentos livre de agrotóxicos.

Foto 9 – Subsistema hortaliças, canteiro econômico



Fonte: Foto da autora (2019)

Para uma melhor análise convém relacionar as questões que abordam o uso do agrotóxico e o uso do insumo orgânico. Como todas as famílias usam insumos orgânicos e apenas 10% delas usam também produtos agrotóxicos, significa que 90% das famílias estão em processo de

produção referenciado em práticas culturais de base agroecológica. No entanto as famílias não apresentam um mesmo nível de consciência ecológica, é preciso considerar que existem famílias nas comunidades que já trabalham rotineiramente com práticas de base agroecológica e que outras ainda se encontram na fase inicial de transição do convencional ao agroecológico. Outra questão observada é: considerando as multidimensões da agroecologia, a comunidade pode estar avançando em uma determinada dimensão (preservação da caatinga) enquanto usa insumos agrotóxicos nos produtos relacionados às culturas irrigadas. O nível de consciência ambiental integrando todas as dimensões do paradigma agroecológico precisa ainda de problematização e reflexão.

A produção de silo e feno para alimentar os animais passa a ser considerada nas comunidades a partir das condições materiais das famílias e tendo em vista a preservação da caatinga. Considerando as questões hídricas e climáticas, planejam-se as atividades teórico-práticas de forma a promover a construção do conhecimento como um processo coletivo. No caso do manejo sanitário animal ficou evidente pelas respostas que as famílias adotam tanto procedimentos naturais quanto adquirem produtos nas casas agropecuárias, tais como vacinas e vermífugos. A transição da agricultura convencional para o uso de práticas de base agroecológica decorre de mudanças de hábitos das famílias – e isso não se dá num exíguo limite de tempo – ou a partir de intervenções pontuais. Essa mudança processual depende da existência de políticas públicas de fomento à agroecologia. Nem mesmo a exigência da BAHATER, por meio dos editais, garante que os serviços executados no campo serão com enfoque agroecológico. É preciso considerar ainda a formação da equipe e o querer do agricultor.

De forma geral pode-se dizer que a assessoria realizada pelo IRPAA segue os princípios da PNATER e PEATER. Ou seja, as entrevistas coletivas e individuais evidenciam a execução de um serviço de forma participativa e democrática, com enfoque na transição para a produção de base agroecológica. Cabe mencionar que nesse TI a instituição de ATER trabalha com metodologias para a convivência com o semiárido há quase 30 anos, e nos últimos 10 anos vem desenvolvendo serviços de ATER nas comunidades. Pode-se dizer que muitas famílias incorporaram na sua rotina de trabalho técnicas agroecológicas de manejo. Essas mudanças foram observadas durante a construção do planejamento da UPF, com orientação para o uso dos insumos e defensivos orgânicos da própria UPF, para a diversificação do sistema de produção, e para o manejo das plantas da caatinga de forma sustentável.

O processo de troca de informações entre as famílias e o técnico pode produzir no dia a dia da família um novo olhar sobre a sua UPF e bioma no qual está inserido. Se por um lado não se pode dizer que todas as famílias produzem sobre os preceitos de base agroecológica, por outro também não se pode dizer que as famílias continuam ligadas exclusivamente à forma convencional (química industrial). Algumas famílias seguem produzindo com fertilizantes, herbicidas e defensivos químicos industriais. Outras estão em um processo de transição para produção livre de agrotóxico. A diversidade da agricultura familiar não possibilita categorizar e homogeneizar o processo de produção no TI como exclusivamente em transição agroecológica. Conforme depoimentos:

com o IRPAA aprendi a fazer a gestão da propriedade e a melhorar as matrizes”, “a horta mudou, com os canteiros econômicos consigo plantar também para vender”, “passei a limpar o chiqueiro com frequência, a cuidar dos animais com remédios caseiros, e modifiquei a forma de plantar na horta”, “aprendi a fazer o sal mineral e não compro mais”, “diversifiquei a horta, faço a rotação nas áreas, uso os insumos da propriedade e não desmato”, “aprendi a plantar outras variedades na horta, evito comprar e ainda comercializo o que não consumo”, “a visita do veterinário mudou muita coisa, principalmente a como cuidar dos animais para não adoecerem”, “o cuidado com a saúde, a natureza, e a preservação da caatinga”, “a valorização dos produtos e insumos da propriedade”; “desde que o IRPAA vem trabalhando aqui na comunidade mudamos alguns hábitos como o de fazer desmatamento da caatinga e queimadas”; “também mudamos na comunidade o manejo dos animais, e a fazer feno para alimentar os animais na seca”; “hoje, com eles, sabemos mais quando tem algum projeto. (ENTREVISTAS, FAMÍLIAS, 2019).

Embora todos os entrevistados afirmem que não tiveram dificuldade em desenvolver na sua UPF o que aprendeu nas atividades coletivas e nos dias de campo, os depoimentos nas reuniões e nas atividades coletivas (com maior número de famílias) revelaram que há resistência de algumas famílias em adotar novos manejos ou em modificar a sua forma de trabalhar já arraigada. Trata-se sobretudo das famílias que trabalham com cultivos irrigados. Convém lembrar que a ATER é um processo de educação não formal e precisa ser continuado, pois o processo de aprendizagem exige tempo e não acontece necessariamente dentro do limite estabelecido no tempo do contrato da chamada pública.

A segurança e soberania alimentar são objetivos visados na chamada pública. Embora as famílias tenham diversificado o SP, ainda não conseguem a sua reprodução material sem recorrer significativamente ao mercado. Todas as famílias afirmaram que ainda adquirem no supermercado e na feira produtos que poderiam ser produzidos na sua UPF. Os fatores apontados para explicar o porquê foram: o tamanho da propriedade, o clima, as secas recorrentes, a falta de recursos para investir em infraestrutura, e tecnologias hídras. As

famílias plantam nas épocas de chuva as culturas de sequeiro e adquirem no mercado o que não conseguem plantar.

Sabe-se que tradicionalmente as famílias rurais consomem parte do que produzem e comercializam o excedente. A caprinovinocultura e aves representam parte significativa dos produtos comercializados por todas as famílias. Os subsistemas hortaliças e culturas de sequeiro, tais como milho, feijão, melancia e abóbora, são destinados na maior parte para o autoconsumo. Mesmo assim, representam uma significativa parcela do rendimento monetário para aproximadamente 40% das famílias. Algumas famílias vendem leite, queijo, requeijão. Os produtos são comercializados nas feiras municipais, todavia nas comunidades distantes da sede, a comercialização da produção acontece frequentemente nos distritos, e quase sempre vendem os animais na UPF para o atravessador. Foi identificada uma comunidade que se organizou para vender os animais através da cooperativa em outro município.

Outra questão que deve ser discutida é a autonomia financeira das famílias, assim faz-se necessário entender se o serviço de extensão possibilitou variações no rendimento das famílias. Dos 31 entrevistados apenas um respondeu que não houve mudança no rendimento. Para os entrevistados a variação no rendimento é decorrente tanto da redução nos custos de produção, quanto do crescimento e diversificação da produção. Também foi citada a inserção de novos produtos nas hortas para o consumo, o que reduz a despesa no orçamento familiar. Além do evento natural chover ou não chover, condição extremamente relevante no semiárido, o crescimento da produção animal também foi associado ao manejo, ao acesso ao crédito, ao fomento para a construção de galinheiros e apriscos, e ao acesso às tecnologias hídras.

No que se refere à composição do rendimento, as entrevistas revelam que todas as famílias auferem rendimento monetário proveniente da agricultura. Também foram identificadas 12 famílias que auferem rendimentos provenientes de atividades não agrícolas, como prestação de serviços (diaristas, professores) e comércio (venda dos produtos da cozinha comunitária, açougue, bodega). Observam-se também rendimentos monetários provenientes das transferências governamentais, a exemplo da aposentadoria (09) e bolsa família (16). O rendimento monetário declarado, proveniente da atividade agrícola, para aproximadamente 55% dos entrevistados, é inferior a um salário mínimo. Apenas 19% das famílias entrevistadas declaram rendimento agrícola entre R\$1.001,00 e R\$2.000,00, e 25% auferem rendimento superior a R\$2.001,00 reais.

A concepção das famílias sobre como melhorar o serviço de ATER está basicamente relacionada à continuidade dos serviços e aporte financeiro para implementar as estruturas na UPF, a exemplo de barreiros subterrâneos, cisternas de produção, apriscos, aguadas, dentre outros. A depender das condições materiais das famílias e dos eventos naturais, não há muito para o extensionista fazer no que se refere à melhoria da produção. Na concepção dos beneficiários, o ideal seria que o técnico tivesse acesso imediato a algum recurso para desenvolver os projetos individuais. Um dos objetivos da ATER é promover o acesso das famílias às políticas públicas rurais. No entanto, a redução do orçamento do governo federal para esses programas, a burocracia e o tempo que decorre no processo de inclusão, limitam as atividades que poderiam ser desenvolvidas com as famílias.

De forma geral pode-se dizer que o serviço de ATER foi executado nos TI Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco conforme princípios da PNATER estabelecidos nos editais de chamada pública. De acordo com os depoimentos das famílias, as instituições fizeram uso de metodologias participativas, com caráter educativo, tendo em vista a promoção do conhecimento no coletivo; desenvolveram atividades práticas pedagógicas referenciadas no paradigma de base agroecológica, tendo em vista a sustentabilidade da UPF e autonomia das famílias. Observam-se nas atividades realizadas pela assessoria técnica processos democráticos de construção do conhecimento em oposição ao difusionismo produtivista. Conforme estabelecido nos editais de chamada pública as equipes técnicas trabalharam os conteúdos definidos pelas famílias por meio de uma abordagem holística e enfoque sistêmico. A UNICAFES e o IRPAA são instituições vinculadas às lutas populares, portanto, essas instituições representam nos espaços coletivos às demandas das camadas populares. As análises que depreendem dessas instituições não podem ser generalizadas, ademais cada bioma e TI possuem características próprias e implicam análises específicas.

O Estado da Bahia ao tempo que avançou na construção de uma política que contempla as camadas populares, o fez conforme as regras do modelo econômico neoliberal. A PEATER, desenvolvida de forma democrática e participativa tem natureza contraditória, na própria estrutura limita o acesso do público para o qual foi concebida e o tempo de duração dos contratos. Os conflitos e contradições de classes inerentes ao Estado revelam-se na gestão do

serviço público estadual. Se por um lado o Estado da Bahia cria a SDR e a BAHIATER como aparelhos de Estado, em respostas às lutas das camadas populares, por outro lado a estrutura da política estadual restringe a oferta do serviço de ATER demandado pelas organizações e movimentos sociais rurais.

7 CONCLUSÃO

Nesta tese objetiva-se analisar a articulação entre o Estado e a trajetória histórica da ATER na agricultura brasileira como fatores explicativos para os limites e possibilidades da PNATER e, particularmente, da PEATER na Bahia. Especificamente objetiva-se analisar, com base nos editais de chamadas públicas no período 2015 a 2018, se a política de ATER, na Bahia, apresenta um caráter crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, por oposição ao paradigma produtivista. Além disso, busca-se verificar se a operacionalização do serviço de ATER na Bahia, a partir de dois TI, contempla processos indicativos de construção democrática de conhecimento em contraposição ao difusionismo produtivista. A PNATER é uma política nacional, oficializada pelo governo federal em 2004 e institucionalizada em 2010. Propõe-se orientar as políticas e programas estaduais de ATER, tendo em vista a promoção do conhecimento referenciado pelo paradigma de base agroecológica. O Estado da Bahia institucionalizou a PEATER em 2011, e adotou, a partir de 2014, uma estratégia de gestão descentralizada que se expressa em um arranjo institucional multirreferencial.

Inicialmente analisam-se: o papel do Estado no processo de desenvolvimento agrícola brasileiro, a trajetória da extensão rural brasileira no Século XX, a construção da PNATER ao longo do século XXI, e as contradições que permeiam tal política nos níveis federal e estadual. O conceito relacional de Estado, teorizado por Poulantzas (2000), é fundamental nesta pesquisa, uma vez que apreende a ação ativa do Estado no processo de acumulação, bem como a sua natureza conflituosa. No capítulo 3 define-se a concepção de Estado que orienta as reflexões em torno do processo de desenvolvimento agrícola brasileiro. O Estado, compreendido como uma relação social, é constituído pelas classes e frações de classes dominante e dominada. Todavia, as frações ou camadas populares estão inscritas no interior do Estado como classes dominadas e foco de resistência e luta. Enquanto classes dominadas, as frações populares demandam do Estado políticas públicas e programas. Ao fazê-lo, quase sempre entram em conflito com os interesses da classe dominante.

De uma perspectiva mais concreta, uma ampla literatura científica, conforme tratada no capítulo 4, revela como o Estado brasileiro assumiu funções econômicas e ideológicas para garantir a produção e reprodução do capital no território nacional. Por todo o século XX o Estado fez alianças com diferentes frações das classes dominantes, acordos e concessões para o capital

internacional. Como decorrência, viabilizou o desenvolvimento da agricultura articulado às empresas multinacionais e institucionalizou o serviço de ATER conforme a lógica da acumulação capitalista. Nesse processo o serviço de extensão rural, associado à pesquisa e ao crédito, que serviu de instrumento para a acumulação capitalista, pode ser considerado como aparelho ideológico de Estado. Assim, a consolidação do difusionismo produtivista pode ser considerado como um dos fatores explicativos que limita as ações da ATER fundamentadas na PNATER.

A historiografia brasileira mostra que as relações de poder fundamentadas nas relações de classes são vinculadas à propriedade da terra e fortalecidas no processo de desenvolvimento pelo acesso ao crédito. O processo de modernização agrícola brasileiro, intensificado a partir dos anos 1970, manteve intacta a estrutura agrária com alta concentração da propriedade da terra e aprofundou as desigualdades sociais ao modificar a base técnica da agricultura. Se a relação de dependência centro-periferia exige mudanças no modelo de desenvolvimento, então transforma-se a base técnica da produção agrícola com inovações e pacotes tecnológicos sem alterar a distribuição de terras. Nesse processo, com as tecnologias poupadoras de mão de obra, intensifica-se a exploração da força de trabalho das camadas populares rurais e o êxodo rural. A dinâmica capitalista é promovida pelo Estado que, constituído por diferentes classes sociais, assume funções econômicas e ideológicas a favor da sua produção e reprodução.

Nos anos 1990, com a internacionalização do capital, o Estado brasileiro definiu reformas e mudanças nas macropolíticas para se adequar à dinâmica capitalista. Nesse mesmo processo, em conformidade com a agenda neoliberal, extinguiu a EMBRATER. Ainda nos anos 1990 alguns programas sociais focais foram orientados para as camadas populares rurais, não por benevolência do Estado, mas como resposta à luta dos movimentos e organizações sociais rurais. A autonomia relativa do Estado possibilita-lhe que atue na conciliação dos conflitos entre classes e frações, e organize o bloco no poder sem provocar mudanças que comprometam os interesses gerais do capital. O modelo de desenvolvimento pautado pelo neoliberalismo implica reformas estruturais, tais como ajustes fiscal, monetário e cambial, privatizações, liberalização do mercado de trabalho e revogação dos direitos sociais que resultam em amplas perdas para a classe dominada.

Para se adequar a dinâmica capitalista, como demonstrou Boito (2018), o Estado brasileiro adota medidas econômicas que acabam por alterar a correlação de forças no bloco no poder.

No século XXI, em um turbulento conflito entre as frações das classes dominantes, o Estado organiza o bloco no poder e atua na conciliação dos conflitos entre as classes. Ao fazê-lo possibilita que as classes dominadas acessem os seus aparelhos, todavia circunscritas ao seu lugar de dominação. Não se pode esquecer que o Estado é atravessado lado a lado por conflitos de classe, portanto, mesmo que em determinado momento o Estado atenda aos interesses da classe dominada, nada garante que no longo prazo essas conquistas sejam preservadas.

No período compreendido entre 2003 e 2015, o Estado institucionaliza políticas e programas e o acesso das diversas camadas populares rurais ao MDA e ao MDS. Todavia o alcance das políticas e programas está limitado à dinâmica do modelo de desenvolvimento econômico. Nesse cenário foi instituída a PNATER como uma política pública construída de forma democrática e participativa. No entanto, em decorrência da disponibilidade de orçamento, a política fundamentada na seleção de instituições públicas ou privadas para a execução do serviço de ATER expressa em sua estrutura fragilidades e limites operacionais. Mesmo sendo uma resposta do governo definida por lei para as camadas populares, não existem garantia de que a oferta dos editais seja mantida. Além disso, a forma de contratação exige definição de tempo e espaço para a execução dos serviços, portanto o desenho da política é limitado na estrutura.

A PNATER, ao tempo que se propõe a orientar o serviço de ATER, tendo em vista a promoção do conhecimento referenciado pelo paradigma de base agroecológica, é limitada pelo orçamento público a um pequeno número de famílias. Ou seja, os movimentos e organizações sociais rurais que por décadas lutaram por uma política inclusiva e participativa obtêm uma política restrita, que por mais progressista que seja, está circunscrita à conjuntura política e econômica. Como afirma Poulantzas (2000), o Estado não tem poder em si, o poder é relacional, então uma guinada no cenário político e econômico modifica a correlação de forças do bloco no poder e pode fazer retroceder todo um conjunto de medidas adotadas pelo Estado a favor da classe dominada. Isso pode ser constatado a partir de uma breve análise da conjuntura brasileira (2015-2019), onde o conflito entre as frações da classe dominante modifica a correlação de forças no bloco no poder, cujo resultado é um significativo retrocesso dos direitos individuais e coletivos.

A análise dos dispositivos legais e dos dados do orçamento público federal, desenvolvida ainda no capítulo 4, mostra que as medidas adotadas pelo Estado impactam diretamente nas condições

materiais das famílias que residem no campo. A restrição orçamentária implica redução de investimentos públicos em programas de apoio às comunidades rurais. Com isso a PNATER torna-se ainda mais limitada. Sendo uma política transversal a outras políticas e programas, a restrição orçamentária produz um duplo efeito negativo: primeiro, pela redução no volume de recursos destinado ao serviço de ATER; segundo, pela restrição no orçamento de programas como o PAA e PNAE, dentre outros.

A análise da legislação e de documentos oficiais sobre a PNATER permite afirmar que, do ponto de vista legal, passou-se de uma concepção de ATER firmada na transferência de tecnologia para um paradigma de transição de base agroecológica, tendo em vista a construção do conhecimento e a promoção da segurança alimentar e nutricional das famílias. Todavia, como demonstra Caporal (2014), as instituições públicas estaduais de ATER seguem desenvolvendo suas atividades nos moldes do difusionismo produtivista. Além disso, embora a PNATER possa ser considerada uma conquista das camadas populares é inegável a sua estrutura limitada, com público especificado no tempo e espaço. A sua fragilidade se expressa na forma de contratação do serviço. Qualquer mudança na correlação de forças pode implicar cortes no orçamento público e suspensão do serviço. Com isso não se nega a relevância da conquista e tampouco ignora-se o processo de luta das camadas populares por melhores condições de vida. Mas é preciso compreender a fragilidade e limitação que a circunscreve.

No capítulo 5 examina-se a estrutura da política de ATER executada no Estado da Bahia, tendo a PNATER como referência. A política estadual resulta de um processo de construção social, com participação das diversas camadas populares. Para atender às frações populares foram criados aparelhos de Estado com atribuições próprias às suas demandas. Embora o arranjo institucional esteja construído, a implantação e execução do serviço de ATER encontram-se ainda em fase inicial. Considerando que a EBDA foi extinta em 2014 e a infraestrutura não foi reaproveitada na totalidade perde-se parcialmente a capacidade de realizar os serviços de extensão, reconstruir essa capacidade através de parcerias (contratos, convênios) com instituições não estatais (públicas ou privadas) não é nada trivial. Além disso, quando se considera que a PNATER exige a incorporação de novos conceitos na execução do serviço, e que o processo seja democrático e participativo, outros fatores aumentam o nível de complexidade (formação e qualificação da equipe técnica por exemplo).

Os principais eixos da PNATER considerados para analisar o serviço de ATER baiano foram: 1) exclusividade do serviço para as camadas populares; 2) ter como referência os princípios de base agroecológica; 3) apoiar-se em metodologias ativas e participativas tendo em vista a construção do conhecimento; 4) promover a produção para a segurança alimentar e nutricional das famílias; 5) promoção da equidade nas questões de gênero e geração; 6) inclusão das famílias rurais em diferentes programas sociais.

Observa-se que a PEATER contempla as diversas camadas populares baianas, incorpora os princípios de base agroecológica e as concepções metodológicas de ensino e aprendizagem em uma relação de comunicação dialógica, que valoriza os saberes e as tradições das famílias rurais. A política propõe-se a orientar as instituições públicas e privadas nas ações de ATER tendo em vista a promoção do conhecimento referenciada em um novo aporte teórico e conceitual. Nisso se contrapõe ao difusionismo produtivista arraigado nos aparelhos de Estado. Observa-se também que a política prioriza a orientação da produção para garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias através das condicionalidades impostas nos editais, bem como estabelece indicadores para avaliar o acesso das mulheres e jovens no serviço e a inclusão das famílias em políticas e programas governamentais.

A complexidade e contradição da política torna-se mais visível ainda a partir da execução do serviço. Deve-se considerar que o processo de aprendizado no sentido da transição para modelos de agriculturas sustentáveis (referenciados em princípios de base agroecológica) é complexo e não acontece de forma linear. Ele compreende as dimensões políticas, ideológicas, sociais, ambientais e culturais que são cruciais para o desenvolvimento da consciência crítica. Portanto, não se pode exigir que em um curto período as famílias alcancem certo grau de conscientização e autonomia. Todavia é fundamental que no processo de aprendizagem a comunicação seja dialógica e que as famílias assumam o seu lugar de sujeito social, a partir da sua visão de mundo. Nesse processo, para além da consciência da autonomia em relação ao mercado e à gestão da unidade de produção, é preciso que as famílias desenvolvam uma consciência histórica, no sentido de se compreenderem imersas em uma totalidade que possui nuances socioeconômicas.

Se o produtivismo e o difusionismo foram inculcados através dos aparelhos ideológicos, sob a neutralidade aparente da técnica-científica, então o Estado aprofundou a ideologia dominante. Assim sendo, são necessárias para uma mudança de paradigma ações continuadas que atuem

na contramão do processo difusionista, e sobretudo se contraponha à hegemonia dominante, imposta de forma vertical às famílias rurais. No entanto, essas ações contra-hegemônicas precisam abranger conteúdos ideológicos, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, de forma profunda e continuada. É preciso que as famílias rurais no seu processo histórico tenham consciência crítica a partir da sua visão de mundo, que construam uma nova visão que transcenda seus interesses individuais.

Esta pesquisa, que considera três universos (Estado, instituição executora e famílias beneficiadas), permitiu compreender que a política de ATER na Bahia, construída em um processo crítico, democrático e participativo, busca contemplar de forma sistêmica a diversidade rural. Contudo essa política tem alcance limitado no tempo e espaço. Embora na aparência seja de fácil condução e execução, na prática enfrenta grandes desafios devido à complexidade de transitar do enfoque técnico produtivista para o paradigma de base agroecológica. Para atingir a proposição da PNATER de promover a sustentabilidade é preciso avançar na construção do processo coletivo, democrático e participativo com os sujeitos sociais. Todavia esse processo está limitado ou condicionado, em certa medida, ao conhecimento da equipe técnica, que por sua vez também é, em certa medida, condicionado ao conhecimento reproduzido nas universidades, institutos de pesquisas, escolas técnicas, dentre outros. E que segundo Poulantzas (2000) são aparelhos de Estado que reproduzem as relações de dominação e poder. Portanto, os fatores que limitam o alcance da política estão localizados em um conjunto de aparelhos estatais integrados ao Estado capitalista.

No cenário atual a política de ATER (federal e estadual) define que o serviço deve ser orientado exclusivamente para a agricultura familiar (camadas populares rurais), tendo em vista a construção do conhecimento referenciado em práticas de base agroecológica. Assim sendo, a ATER deve perseguir objetivos diversos e distintos dos estabelecidos no difusionismo produtivista. Entende-se que, na Bahia, o serviço de ATER está conduzindo a partir de novos paradigmas teóricos-metodológicos-conceituais a construção do conhecimento de forma dialógica. Portanto, dentro dos limites da operacionalidade espacial e temporal, a PEATER possibilita avançar para uma experiência de extensão holística e sistêmica, que envolve a família e o seu modo de vida, de produção e de reprodução econômica e social. Embora esse avanço possa ser considerado positivo e de certa forma uma conquista dos movimentos e organizações sociais, uma mudança na correlação de forças entre as frações de classes, com reflexos na ação do Estado, pode proporcionar algum recuo ou até mesmo a suspensão do

serviço de ATER. Ou seja, a estratégia de gestão adotada é extremamente frágil e qualquer mudança na conjuntura política ou econômica pode afetar a execução da ATER. Convém mencionar que em 2019 novos editais de ATER não foram publicados, o que sugere fragilidade e limite da PEATER mesmo nessa conjuntura política estadual ‘favorável’.

O estudo realizado a partir da coleta de dados primários em duas instituições executoras não autoriza a generalização dos resultados observados para todas as instituições. Contudo, os resultados se aproximam das observações feitas no Fórum Baiano da Agricultura Familiar e nos seminários institucionais de avaliação, com a participação de representantes de todas as instituições executoras. Nesses espaços coletivos, os depoimentos dos representantes institucionais revelam que o processo de adoção dos princípios da PNATER e PEATER está em curso. Contudo, também se identifica que algumas instituições possuem equipes mais capacitadas e experientes, e alcançam resultados mais significativos que outras. Além disso, as condições objetivas presentes em cada TI produzem contextos e processos históricos diferentes, logo, os resultados alcançados também são diferentes.

Nos seminários de avaliação, onde ocorrem a discussão e sistematização dos resultados alcançados pelas instituições, identificam-se alguns entraves conceituais e operacionais. Considerando que o arranjo é multirreferencial, constituído por diversas modalidades de ATER, torna-se imprescindível abordar a questão da formação dos extensionistas. Essa questão é relevante porque a execução da ATER com base no paradigma agroecológico exige da equipe uma visão holística e sistêmica e o domínio de conteúdos plurais. A transição de uma forma de cultivo convencional para agriculturas sustentáveis requer procedimentos metodológicos que contribuam para a construção do conhecimento. Assim sendo, é preciso que além de adotar práticas de base agroecológica as equipes estejam capacitadas para trabalhar os conceitos e executar as práticas em um processo diálogo. Esses dois elementos estão relacionados com a concepção de ATER abordada nos aparelhos ideológicos do Estado que formam o extensionista. Se esses aparelhos, instituições de ensino e pesquisa, seguem difundindo o difusionismo produtivista, a formação técnica está comprometida e limitada aos seus conteúdos. Assim, a menos que as equipes experimentem um amplo processo de capacitação e qualificação, permanecerão limitadas aos conteúdos produtivistas que não respondem às questões postas pela PNATER e PEATER.

O serviço de ATER referenciado nas políticas públicas exige do extensionista domínio em diversas áreas do conhecimento, pois o seu papel é ampliado para além da assessoria de apoio à produção e comercialização. O técnico extensionista precisa conhecer e usar metodologias ativas e participativas que contribuam para o processo de construção do conhecimento. Precisa também conhecer as políticas públicas que apoiam as questões de gênero, geração, raça e etnia; precisa conhecer o conceito e as práticas da agroecologia enquanto ciência, precisa compreender e se afastar do próprio conceito de extensão, que foi duramente criticado por Freire (1988). A atual política de ATER não espera do técnico uma visão simplista e reducionista que atribua ao campo a concepção de atrasado, que precisa ser modernizado. A concepção de ATER proposta nas políticas depende da mudança de paradigma, exige uma visão de mundo sistêmica e metodologias de trabalho que, através de um processo coletivo, promovam a construção do conhecimento. O extensionista precisa conhecer as exigências das chamadas públicas e os limites legais estabelecidos para a execução do seu trabalho, mas também precisa conhecer as possíveis formas de valorização dos saberes e tradições, e sobretudo combinar os conhecimentos científicos com os saberes tradicionais.

Nos TI Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe, e Sertão do São Francisco foi possível identificar que parte da equipe técnica do Estado possui concepção de ATER arraigada pelo difusionismo produtivista. Portanto, as ações de ATER referenciadas pela PNATER e PEATER esbarram em limites operacionais na execução em virtude das convenções já consolidadas. Em outras palavras, o modelo hegemônico consolidado enquanto paradigma produtivista é uma barreira para a execução do serviço referenciado pelo novo paradigma de base agroecológica. Nesse quesito a BAHATER ainda precisa avançar na capacitação e qualificação da sua própria equipe de campo. É importante ressaltar que nem todos os técnicos e técnicas egressos da EBDA que pertencem ao quadro da BAHATER têm resistência aos princípios de base agroecológica. As entrevistas relevam que mudanças na legislação e nas instituições, embora necessárias, não garantem que na prática cotidiana os extensionistas modifiquem sua maneira de trabalhar. Entende-se que muitos extensionistas seguem com uma concepção de ATER referenciada no difusionismo produtivista, arraigado como ideologia. Essa evidência, revelada em entrevistas e visitas pontuais aos territórios, não pode ser generalizada para todos os TI do Estado. Para tanto, seria necessário realizar um estudo amplo, abrangendo todos os SETAF.

Suspeita-se que a extinção da EBDA em parte favorece a implementação da PEATER, pois em tese exige-se das instituições executoras uma equipe multidisciplinar, com experiência nos

temas relacionados aos princípios de base agroecológica e metodologias que promovam a construção do conhecimento. Dessa forma os princípios da PNATER e PEATER necessariamente devem ser contemplados na proposta de trabalho apresentada pela instituição. No entanto, nem todos os integrantes das instituições executoras estão qualificados para a execução dos serviços de forma que promovam a construção do conhecimento tendo em vista a autonomia das famílias, sobretudo no que se refere a diversificação da produção para garantir a segurança alimentar e nutricional sem recorrer ao mercado.

No capítulo 6 apresentam-se os resultados da pesquisa nos três universos (Estado, instituições e famílias). Essa análise, transversal ao capítulo 5, possibilita compreender a função do Estado na promoção do serviço de ATER e a participação das camadas populares na construção da política. Permite também tratar de questões específicas relacionadas às chamadas públicas. Ao delimitar a análise para os TI Bacia do Jacuípe e Sertão do São Francisco, tornou-se possível acompanhar algumas atividades coletivas executadas pela UNICAFES e IRPAA, nos respectivos TI. Tomando como referência os princípios da PNATER e PEATER, buscou-se observar nas comunidades: a) realização de atividades referenciadas no paradigma de base agroecológica; b) diversificação dos sistemas de cultivo e de criação; c) integração entre os subsistemas; d) métodos de comunicação adotados nas atividades coletivas e individuais; e) presença e participação das mulheres e de jovens nas atividades coletivas; f) inclusão das famílias em políticas e programas sociais.

Nas atividades desenvolvidas pelas equipes nos dois TI observam-se ações voltadas à organização das agricultoras e agricultores em grupos de trabalhos, à gestão de processos participativos nas comunidades, ao acesso às políticas públicas, à diversificação dos sistemas de produção, à proteção e conservação do bioma caatinga, à comercialização da produção nas feiras locais e nos mercados institucionais. Conforme estabelecido na PNATER e PEATER, essas ações foram desenvolvidas com base nos princípios agroecológicos, tendo em vista a construção do conhecimento e a autonomia das famílias que dispõe de terra.

A sustentabilidade nas comunidades rurais, compreendida como uma forma de resistência, estratégia de produção e reprodução das famílias, pode ser identificada através de variáveis observáveis nas UPF. Em relação às melhorias percebidas na situação das famílias, as respostas sinalizam avanços nos sistemas de produção, na organização social, autonomia das mulheres e jovens, preservação ambiental, redução dos custos de produção e na variação crescente dos

rendimentos das famílias. Os avanços no sistema de produção compreendem integração entre os subsistemas criação e cultivo, diversificação e combinação de culturas, rotação de culturas e pastagens. Identifica-se uso de insumos orgânicos e biofertilizantes nas UPF, redução do uso de produtos químicos industriais, e produção de hortas agroecológicas para autoconsumo e comercialização. Cabe destacar que a inserção das famílias em outras políticas públicas ou programas de governo contribuiu para fortalecer alguns sistemas de produção, com destaque para as culturas de hortaliças e criação animal – aves, ovinos e caprinos.

A diversificação da produção possibilita a segurança alimentar das famílias e redução dos custos no orçamento doméstico. Através da silagem, do uso de insumos orgânicos e plantas da caatinga, do sal mineral agroecológico e de vermífugos naturais a base de Iodo, reduz-se o custo da produção e valoriza-se a caatinga. O manejo alimentar e sanitário animal, além de promover o aumento da produção, também contribui para a redução dos custos de produção. O aumento da produção com excedente para a comercialização contribui para a soberania alimentar das famílias. O serviço de ATER executado de forma sistêmica possibilita que as famílias desenvolvam suas atividades sem necessariamente recorrer ao mercado para adquirir os insumos básicos de origem industrial. Por outro lado, na busca da produção do excedente, as famílias se integram ao mercado. Não se pode afirmar que a PNATER e PEATER não contribuem de alguma forma para a acumulação capitalista. Tampouco pode-se dizer que as políticas não possuem elementos que se contrapõe ao difusionismo produtivista, tais como, a problematização da realidade para a construção do conhecimento de forma dialógica, diversificação dos sistemas de cultivo e criação com enfoque em práticas de base agroecológica, dentre outros.

Os resultados alcançados não são homogêneos. Conforme depoimentos na UNICAFES, no TI Bacia do Jacuípe, há famílias que estão em um nível de gestão mais elevado, outras que apresentam algum grau de autonomia, e ainda há aquelas que seguem a sua rotina convencional de gestão. As entrevistas individuais com as famílias revelaram que a UNICAFES desenvolveu ações de ATER relevantes, tanto no que se refere diretamente às atividades produtivas, manejo das plantas e dos animais, quanto no que se refere às ações de valorização das tradições culturais e do papel da mulher. Conforme depoimentos das famílias, as atividades foram desenvolvidas de forma dialógica, tendo em vista a transição para prática de cultivos de base agroecológica. Na oficina sobre sanidade animal discutiu-se a limpeza do curral ou aprisco visando à prevenção da saúde animal e ao uso do esterco como adubo para outros cultivos. Ao mesmo tempo

valoriza-se o conhecimento tradicional e se discute a redução dos custos no sistema de produção.

Conforme depoimentos no IRPAA, 95% das famílias no TI Sertão do São Francisco já não trabalham mais na forma convencional, com queimadas e uso de produtos agrotóxicos nas culturas de sequeiro e hortaliças. Todavia existem famílias que ainda fazem uso significativo de insumos químicos industriais na propriedade, sobretudo para tratar os animais, e também em culturas irrigadas. As entrevistas individuais com as famílias assessoradas pelo IRPAA revelam famílias que adotam o manejo sustentável da caatinga com preservação do bioma, produzem com insumos da UPF e biofertilizantes, e usam herbicidas naturais para combater as pragas. Identificou-se também a presença e participação das mulheres nas atividades e gestão da UPF. Também foram identificadas famílias que defendem o uso de insumos químicos industriais para culturas de irrigação. Essas famílias admitem que para as culturas de sequeiro é até possível usar insumos da propriedade, mas seguem produzindo conforme orientação que receberam da EMBRAPA e da extinta EBDA.

Nos dois TI muitas famílias destacaram a diversificação da produção para o autoconsumo e comercialização como uma ação extremamente relevante para a família. Outras famílias destacaram o manejo sanitário e alimentar dos animais como fundamental para a geração de rendimentos. Vale ressaltar as atividades direcionadas às mulheres. Os cursos de produção de sequilhos, doces e de tempero caseiro possibilitaram momentos de socialização e resultaram em formação de grupos de trabalhos coletivos nas cozinhas comunitárias financiadas pelo Projeto Bahia Produtiva. Cabe destacar também a assessoria para a produção de hortaliças. Essa atividade foi citada nos dois TI pelas famílias entrevistadas como muito relevante tanto para o autoconsumo quanto para a comercialização. A percepção das famílias sobre as ações de ATER coadunam com as diretrizes da política pública. A preservação da caatinga, com manejos adequados, a utilização de insumos orgânicos, o olhar sistêmico para as UPF, com enfoque na diversificação das atividades visando ao autoconsumo e à comercialização do excedente são perceptíveis no diálogo com as famílias entrevistadas nos dois TI.

Embora a política adotada demonstre alguns avanços em termos de conteúdo e método é limitada na sua estrutura. O acompanhamento das atividades realizadas pelo Fórum Baiano da Agricultura Familiar e a pesquisa nos TI revelam que qualquer atraso no repasse do recurso financeiro por parte do Estado tem impacto na execução das atividades de campo, o que pode

comprometer os resultados. As entrevistas sugerem que a modalidade chamada pública não tem sustentabilidade financeira, implicando problemas de fluxo de caixa para as instituições. A descontinuidade dos serviços, com o fim dos contratos, também foi apresentada como um problema estrutural da chamada pública. Para esses TI o período de três anos é considerado insuficiente para garantir a transição de base agroecológica. As instituições sugerem um período de cinco a oito anos para trabalhar com resultados de longo prazo. O encerramento do contrato causa frustração nas famílias que estão em processo de aprendizado e compromete a relação de confiança e afetividade que as famílias desenvolvem com o técnico. O ajuste no período do contrato, ao tempo que minimiza o problema da continuidade, possibilita uma melhor integração entre técnico e famílias. Essas questões que se revelam na execução da chamada evidenciam a natureza contraditória da política de ATER adotada na Bahia.

De uma forma geral pode-se afirmar que o arranjo multirreferencial institucionalizado na Bahia expressa a autonomia do Estado relacional diante dos conflitos de classe e a inserção das camadas populares no interior do Estado. A institucionalização da PEATER em repostas às lutas das camadas populares expressa um avanço político dos movimentos e organizações sociais rurais, no entanto, sendo a PEATER referenciada em editais de chamada pública, qualquer mudança na conjuntura pode alterar a correlação de forças e a oferta do serviço pode ser suspensa. Ou seja, as contradições intrínsecas à estrutura das políticas e a forma de oferta dos serviços revelam-se como fragilidade. A continuidade da política depende da conjuntura e correlação de forças no interior do Estado, o que exige dos movimentos e organizações sociais uma luta constante para a consolidação da política. A forma de gestão via chamada pública é contraditória ao propósito das próprias políticas PNATER e PEATER, que consideram o serviço de ATER como um processo de educação não formal e continuado. Com isso, não se pretende minimizar a relevância da luta das camadas populares, e tampouco negar que por meio da autonomia relativa, o Estado promoveu o acesso das camadas populares aos seus aparelhos, todavia o fez circunscrito no âmbito do modelo econômico neoliberal. Assim sendo, o serviço de ATER na Bahia está restrito ao desenho de uma política limitada no tempo e espaço por contratos. Embora seja o resultado de um processo crítico, democrático e participativo, coerente com os princípios da PNATER, a PEATER está limitada pelo orçamento público para um pequeno número de famílias.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. **Estatuto do serviço social**: Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER. Disponível em: <http://www.anater.org/ascomEstatuto-Anater.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. **Construindo uma nova ATER**. 60 p., 2019a. Disponível em: <http://www.anater.org/ascom/publicacao/visualizar/arquivo/17>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ANATER. **Contrato de gestão que entre si celebram a união, por intermédio do Ministério de Desenvolvimento Agrário e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. 2019b. Disponível em: <http://www.anater.org/ascom/legado/docs/Contrato-de-Gestao-ANATER.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- AGRICULTURA familiar gera mais trabalho e é mais produtiva do que o agronegócio, diz Cassel. **Uol**. São Paulo, 2009. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/2009/08/22/ult5773u2185.jhtm>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- ALCANTARA, Denilson Moreira. **Entre a forma espacial e a racionalidade jurídica**: comunidade de fundo de pasto da Fazenda Caldeirãozinho – Uauá /BA. 2011. 296 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- ALMEIDA, José Geraldo. **Ideologia e racionalidade na prática da extensão rural**. 1995. 80 f. Dissertação (Mestrado em Administração Rural) – DAE, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 1995. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/15418>. Acesso em: 05 dez. 2018.
- ANDRADE, L. P. *et al.* Avaliando a implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER, no Instituto Agrônomo de Pernambuco-IPA, 2010. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DO FÓRUM DOS PROFESSORES DO ENSINO DE EXTENSÃO RURAL, 2., 2010, Santa Maria. **Anais [...]**. Santa Maria: [S.n.], 2010.
- ARAÚJO, Nilton de Almeida. A agronomia como campo científico na Bahia. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA - ANPUH, 12., 2011, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2011. 9 p. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/rj/Anais/2006/conferencias/Nilton%20de%20Almeida%20Araujo.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2019.
- ARAÚJO, Nilton de Almeida. **Pioneirismo e hegemonia**: a construção da agronomia como campo científico na Bahia (1877-1930). 2010. 374 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2010. Disponível em: <https://historia-da-agronomia-na-bahia>. Acesso em: 31 mar. 2019.
- ARAÚJO, Nilton de Almeida. Da cadeira de agricultura ao anel de engenheiro agrônomo: ciência, civilização e estado imperial no coração da produção açucareira baiana. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – ANPUH, 24., 2007, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Associação Nacional de História, 2007. Disponível em: <http://snh2007>.

anpuh.org/resources/content/anais/Nilton%20de%20Almeida%20Ara%FAjo.pdf. Acesso em: 31 mar. 2019.

ARAÚJO, Nilton de Almeida. **A Escola Agrícola de São Bento das Lages e a institucionalização da agronomia no Brasil (1877-1930)**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ensino, Filosofia e História das Ciências) – UFBA, Salvador; UEFS, Feira de Santana. 2006.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA – ANA. **Carta aberta de professores universitários e pesquisadores contra a extinção do MDA**. Disponível em: <http://www.agroecologia.org.br/2016/06/01>. Acesso em: 08 ago. 2016.

ASSISTÊNCIA técnica rural está em crise na Bahia. **G1**, 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2016/03/assistencia-tecnica-rural-esta-em-crise-na-bahia.html>. Acesso em: 01 nov. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES ESTADUAIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ASBRAER. **Governo da Bahia define pela extinção da EBDA**. Disponível em: <http://www.asbraer.org.br/index.php/rede-de-noticias/item/775-governo-da-bahia-define-pela-extincao-da-ebda>. Acesso em: 01 nov. 2017.

BAHIA. **Apresentação**. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BAHIA. **Chamada pública ATER agroecologia SDR/BAHIATER nº 001/2018a**. Chamada pública para seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para a promoção da agroecologia nas unidades produtivas familiares do Estado da Bahia. Salvador, 2018. 22 p.

BAHIA. **Chamada pública ATER para mulheres rurais SDR/BAHIATER nº 002/2018b**. Chamada pública para seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para mulheres rurais do Estado da Bahia. Salvador, 2018, 23 p.

BAHIA. **Relatório de execução do PPA participativo 2016-2019**. Salvador: SEPLAN, 2017, 201 p. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/relatorios>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BAHIA. **Chamada pública ATER SDR/BAHIATER nº 001/2016**. Chamada pública para seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para a promoção da sustentabilidade das unidades produtivas familiares do Estado da Bahia. Salvador, 2016. 19 p.

BAHIA. **Chamada pública ATER SDR/BAHIATER/SEPROMI nº 002/2016a**. Chamada pública para seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para povos e comunidades tradicionais na agricultura familiar do Estado da Bahia. Salvador, 2016. 19 p.

BAHIA. **Portaria SDR nº 44 de 11/04/2016b**. Dispõe sobre as atividades de acompanhamento, controle, monitoramento e fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, no âmbito Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar – PROATER. Salvador, 2016.

Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=318831>. Acesso em: 07 jul. 2018.

BAHIA. **Minuta do contrato nº /2016c**. Governo do Estado da Bahia. Salvador, 2016, 12 p. Disponível em: <http://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/>. Acesso em: 24 maio 2018.

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN. **II Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário – PTDSS**: território Bacia do Jacuípe, 2016. Salvador, 2016d, 54 p. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial>. Acesso em: 21 mar. 2017.

BAHIA. **Chamada pública ATER SDR/BAHIATER nº 001/2015**. Chamada pública para seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para a promoção da sustentabilidade das unidades produtivas familiares do Estado da Bahia. Salvador, out. 2015. 60 p.

BAHIA. **Chamada pública ATER SDR/BAHIATER/SEPROMI nº 002/2015a**. Chamada pública para seleção de entidades executoras de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para povos e comunidades tradicionais na agricultura familiar do Estado da Bahia. Salvador, out. 2015. 58 p.

BAHIA. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN. **Classificação das fontes de recursos (ordenada SIPLAN)**. Salvador, 2015b. Disponível em: [http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/instrucoes-normativas/anexoII a 20 03 2015.pdf](http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/instrucoes-normativas/anexoII%20a%2003%2015.pdf). Acesso em: mar. 2017.

BAHIA. **Caderno de ações no semiárido baiano**: governo da Bahia, 2007-2013. Salvador: CERB, 2014. 76 p. Disponível em: <http://www.cerb.ba.gov.br>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BAHIA. **Decreto nº 15.634, de 06 de novembro de 2014a**. Institui a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, altera o Decreto nº 13.247, de 30 de agosto de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sepromi.ba.gov.br/arquivos/File/1/decretonovo.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BAHIA. **Projeto de Lei nº 21.007/2014b**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: www.al.ba.gov.br/docs/Emendas2014/PL__21_007_2014_2.rtf. Acesso em: 10 mar. 2018.

BAHIA. **Lei nº 13.204 de 11 de dezembro de 2014c**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/verdoc.php?id=82114>. Acesso em: 14 mar. 2018.

BAHIA. **Lei nº 12.212 de 04 de maio de 2011**. Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/Historico/LEI12212.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BAHIA. **Projeto de Lei nº 19.476/2011a**. Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar - PEATER e o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - PROATER, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.al.ba.gov.br/docs/Proposicoes2011/PL__19_476_2011_1.rtf. Acesso em: 12 jul. 2018.

BAHIA. **Lei nº 12.372, de 23 de dezembro de 2011b**. Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar - PEATER e o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - PROATER, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/arquivos/File/LeiEstadualATER12372.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BAHIA. **Lei nº 10.549 de 28 de dezembro de 2006**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-10549-2006>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BAHIA. **Lei nº 6.074 de 22 de maio de 1991**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BAHIA PESCA. **Manual Básico de ATER: pesque melhor**. Fundação adm. Salvador, 2015, 31p. Disponível em: <http://fundacaoadm.org.br/pesquemelhor/wp-content/uploads/2015/05/Anexo-03-Manual-B%C3%A1sico-de-ATER-Formatado.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BALLA, João Vitor Quintas; MASSUKADO, Luciana Miyoko; PIMENTEL, Vania Costa. Panorama dos cursos de agroecologia no Brasil. **Revista Brasileira de Agroecologia**, Cruz Alta, v. 9, n. 2, p. 3-14, set. 2014. Disponível em: <http://revistas.aba-agroecologia.org.br/index>. Acesso em: 30 out. 2019.

BANCO DO NORDESTE. **A história do Banco se confunde com a história da transformação do Nordeste**. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/historico>. Acesso em: 18 jul. 2018.

BARBOSA, Luís Lima. **Minuta do convênio Mais ATER, nº /2018**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por ednasilv@yahoo.com.br em 24 abr. 2018.

BERTRAND, J.P; LAURENT, C; LECLERCQ, V. **O mundo da soja**. São Paulo: Hucitec, 1987. 139 p.

BRASIL. **Decreto nº 9.667, de 02 de janeiro de 2019**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 6.464, de 27 de maio de 2008, que dispõe sobre a designação e atuação de adidos agrícolas junto a missões diplomáticas brasileiras no exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 18 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. **Política agrícola**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em: 08 dez. 2019a.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Despesa executada em políticas públicas rurais (2014-2018)**. Disponível em: <http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?>. Acesso em: 10 nov. 2019b.

BRASIL. **Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio (1906-1930)**. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/527-ministerio-da-agricultura-industria-e-comercio-1906-1930>. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. **História**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/biblioteca/historia>. Acesso em: 28 mar. 2018a.

BRASIL. **Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018b**. Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.309, de 15 de março de 2018c**. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9309.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Plano safra da agricultura familiar: para quem gosta de boas notícias, esse é um prato cheio. **Cartilha Plano Safra**, 22 p. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/>. Acesso em: 07 nov. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017a**. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8.780, de 30 de maio de 2016a**. Transfere a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do MDSA para a Casa Civil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 27 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016b**. Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.865, de 30 de setembro de 2016c**. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma

Agrária - INCRA. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8865.htm. Acesso em: 03 abr. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016d**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016e**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 05 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. **Plano Safra 2013-2014**. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario>. Acesso em: 04 dez. 2016f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA **Relatório das atividades: Assistência Técnica e Extensão Rural**. Disponível em: www.mda.gov.br. Acesso em: 04 jan. 2016g.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Balanco das ações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: PLANSAN 2012/2015**. Brasília: MDS, jan. 2016h. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/balanco_caisan_2012_2015.pdf. Acesso em: 28 out. 2016.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Plano Brasil sem miséria: caderno de resultados, 2011-2014**. Jan. 2015, 42p. Disponível em: www.brasilsemmiseria.gov.br. Acesso em: 06 jun. 2018

BRASIL. **Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014**. Institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8252.htm. Acesso em: 06 mar. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.740/2013**. Projeto de Lei autoriza o Poder Executivo federal a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater, e dá outras providências. Disponível: <https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013a**. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.794, de 29 de agosto de 2012**. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório de auditoria operacional nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)**. Relator: CARVALHO, André Luis de. Objetivo: Verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) está consistente com os objetivos pretendidos no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e se atende aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Brasília: TCU, 2012a, 77p. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. **Manual de acompanhamento de contratos de ATER**. Brasília-DF: MDA, 2012b, 118p.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007.htm. Acesso em: 24 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010a**. Regulamenta a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 01 jan. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.665, de 03 de agosto 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. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº de 13 de julho de 2006**. Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006a**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, DF: MDA/SAF/DATER, maio de 2004 (Versão Final do Grupo de Trabalho), 22 p. Disponível em: <http://www.MDA.gov.br/siteMDA>. Acesso em: 26 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004a**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº de 27 de dezembro de 2004b**. Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03. Acesso em: 31 dez. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10. 683, de 28 de maio de 2003a**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003b**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003c**. Transfere a competência que menciona, referida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2003/D4739.htm. Acesso em: 24 de mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003d**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htm. Acesso em: 18 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.884, de 20 de novembro 2003e**. Altera os arts. 1º e 4º do Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003, e os arts. 8º e 15 do Decreto nº 4.705, de 23 de maio de 2003, que aprovam, respectivamente, a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 24 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003f**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000**. Altera dispositivos da Lei n. 9649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2000/medidaprovisoria-1999-14-13-janeiro-2000-370151-norma-pe.html>. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8490.htm. Acesso em: 03 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Dispõe sobre a política agrícola. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8171.htm. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm. Acesso em: jun. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 99.616, de 17 de outubro de 1990a.** Dispõe sobre a destinação das atribuições e do acervo técnico e patrimonial da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, em liquidação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 02 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 3, de 1989.** Susta os efeitos do art. 1º e seus Incisos, do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 91.214, de 30 de abril de 1985.** Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), dispõe sobre sua estrutura, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975.** Cria a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, regulamenta dispositivos da Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.126, de 06 de novembro de 1974.** Autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6126.htm. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 72.020, de 28 de março de 1973.** Aprova os Estatutos da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D72020.htm. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972.** Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L5851.htm. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970.** Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De1110.htm. Acesso em: 28 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 58.382, de 10 de maio de 1966.** Dispõe quanto à coordenação das atividades de extensão rural. (Coleção de Leis do Brasil - 1966, 286p. v. 4). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58382-10-maio-1966-399047-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 de fev. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, 30 de novembro de 1964; 143º da Independência, 76º ano da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm. Acesso em: 02 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963.** Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm. Acesso em: 02 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 50.632, de 19 de maio de 1961.** Disciplina a assistência financeira da União à ABCAR e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50632-19-maio-1961-390151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955.** Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952.** Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11649.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945.** Dispõe sobre a organização da vida rural. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/decreto-lei-7449-45>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945a.** Altera e dá nova redação ao Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/>. Acesso em: 12 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.454, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 03 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 12.893, de 28 de fevereiro de 1918.** Autoriza o Ministro da Agricultura a criar patronatos agrícolas, para educação de menores desvalidos, nos postos zootécnicos, fazendas-modelo de criação, núcleos coloniais e outros estabelecimentos do Ministério. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 3.089, de 8 de janeiro de 1916.** Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1916. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3089-8-janeiro-1916-573286>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 8.319, de 20 de outubro de 1910.** Crêa o Ensino Agronômico e aprova o respectivo regulamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8319-20-outubro-1910-517122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 29 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 2.500-A, de 1º de novembro de 1859.** Crea o Imperial Instituto Bahiano de Agricultura. Coleção de Leis do Império do Brasil, Rio de Janeiro, v. 1, p. 1, 1859. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2500-a-1-novembro-1859-557790-norma-pe.html>. Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASILIANA FOTOGRAFICA. **Escola Agrícola da Bahia, 1872, S. Bento das Lages:** final da construção. Disponível em: <http://brasilianafotografica.bn.br/brasiliana/handle/bras/48>. Acesso em: 03 jan. 2018.

BRITANNICA. **Nelson Rockefeller:** vice president of United States. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Nelson-Rockefeller>. Acesso em: 01 jan. 2019.

BOITO Jr., Armando. **Reforma e crise política no Brasil:** os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Unicamp/São Paulo: Unesp. 2018. 331 p.

BUCCI-GLUCKSMANN, Christine. **La gauche, le pouvoir, le socialisme:** hommage à Nicos Poulantzas. Paris: PUF, 1983, p. 29-33. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4808773h/f1.image.texteImage>. Acesso em: 05 maio 2019.

CABRAL, José Irineu. **Sol da manhã:** memória da Embrapa. Brasília: UNESCO, 2005. 344 p.

CALLOU, Angelo Brás Fernandes; PIRES, Maria Luiza Lins e Silva; LEITÃO, Maria Rosário F. Andrade; SANTOS, Maria Salett Tauk. O estado da arte do ensino da extensão rural no Brasil. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 15, n. 16, p. 84-115, 2008.

CAMARGO, Aspásia. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In:* FAUSTO, Boris. **História geral da civilização brasileira.** São Paulo: Difel, 1981. v. 3, p. 147-272.

CANUTO, João Carlos. **Construção do conhecimento agroecológico e recuperação da capacidade de observação.** Brasília-DF: EMBRAPA, 2007.

CAPORAL, Francisco Roberto. (coord.). **Extensão rural e agroecologia:** para um novo desenvolvimento rural, necessário e possível. Recife: Coordenador, 2015. 503 p.

CAPORAL, Francisco Roberto. Extensão rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar. *In:* SAMBUICHI, R.H.R.; SILVA, A.P.M. da; OLIVEIRA, M.A.C. de; SAVIAN, M. (Org.). **Políticas agroambientais e sustentabilidade:** desafios, oportunidades e lições aprendidas. Brasília: IPEA, 2014. p. 19-48.

CAPORAL, Francisco Roberto. La experiencia de la extensión rural agroecológica para la agricultura familiar, en Brasil. *In*: CONGRESSO SEAE DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN ECOLÓGICA, 8., 2008, Bullas, Murcia. **Anais [...]**. Bullas: SEAE, 2008. p. 1-35.

CAPORAL, Francisco Roberto; COSTABEBER, José Antônio. **Agroecologia e Extensão Rural: contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: MDA/SAF/DATER, 2007. 166 p.

CAPORAL, Francisco Roberto; RAMOS, Ladjane de Fátima. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper com a inércia**. *In*: MONTEIRO, D. M. C; MONTEIRO, M. A. Desafios na Amazônia: uma nova assistência técnica e extensão. Belém: UFPA/NEAP, 2006. p. 27-50.

CAPORAL, Francisco Roberto. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. 1998. 517 f. Tese (Doutorado em Agroecologia) – Programa de Doutorado em Agroecologia, Campesinato, e História, ISEC-ETSIAN. Universidade de Córdoba, Córdoba, Espanha, 1998.

CAPORAL, Francisco Roberto. **A extensão rural e os limites à prática do extensionismo do serviço público**. Santa Maria, 1991. 220 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Curso de Pós Graduação em Extensão Rural, UFSM, Santa Maria, RS, 1991.

CASTRO, César Nunes; PEREIRA, Caroline Nascimento. **Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ater**. Brasília: IPEA, out. 2017. 48 p.

CODATO, Adriano Nervo; PERISSINOTTO, Renato Monseff. Marx e seu Legado para a Teoria Contemporânea do Estado Capitalista. **BIB**, São Paulo, n. 70, p. 31-50, 2010. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php>. Acesso em: 04 set. 2018.

CODATO, Adriano Nervo. Poulantzas, o Estado e a revolução. **Crítica Marxista**, Campinas, SP, n. 27, p. 65-85, 2008.

CODATO, Adriano Nervo; PERISSINOTTO, Renato Monseff. **O Estado como instituição: uma leitura das “obras históricas de Marx”**. **Crítica Marxista**, Campinas, SP, n. 13, p. 9-28, 2001.

COLBY, G; DENNETT, C. **Seja feita a vossa vontade**. A conquista da Amazônia: Nelson Rockefeller e o evangelismo na idade do petróleo. Rio de Janeiro: Record, 1998. 1059 p.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **Conflitos no campo**. Goiânia, 2004. 228 p.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL - CAR. **Manual operativo Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS**. Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/projetos/bahia-productiva>. Acesso em: 16 abr. 2019.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL - CAR. **Marco zero: projeto pró-semiárido**. Disponível em: http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2018-02/Marco%20Zero_web.pdf. Acesso em: 17 abr. 2019a.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL – CAR. **Seminário novos desafios**. Salvador, 2014. Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/import/2014>. Acesso em: 26 mar. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – CNATER. 2., 2016. Brasília, DF. Carta política da 2 CNATER. **Anais [...]**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnater.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – CNATER. 1., 2012, Brasília, DF. **Anais [...]**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.cnater.gov.br/cnater/>. Acesso em: 02 jul. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – CONDRAF. **Nota de repúdio à extinção do MDA**. Disponível em: <http://www.cnater.gov.br/cnater>. Acesso em: 02 jul. 2017.

COUTINHO. Antônio Mário de Azevedo. **Um triste momento para a EBDA**. Disponível em: <http://www.novoeste.com/index.php>. Acesso em: 02 jan. 2017.

COUTO, Vitor de Athayde; DUFUMIER, Marc; REIS, Livia Liberato de Matos. **Agronegócio & agriculturas familiares: crítica do discurso único para dois brasis**. Salvador: UFBA, 2013. 93 p.

COUTO, Vitor de Athayde. **O carro e o chocolate: dois casos de mundialização da indústria no Brasil**. 1999. 169 f. Tese (Professor Titular) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1999.

CRUZ, Danilo Uzêda da. **Estado, desenvolvimento e política pública: espaços participativos na gestão dos territórios de identidade na Bahia**. Salvador: EGBA, 2015. 304 p.

CUNHA, Joaci. Governo Temer: relações do agronegócio com o capital especulativo financeiro e impactos sobre os camponeses e a legislação agrária. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 237, p. 196-224, 2016.

CUNHA, Joaci. Governo Temer: Relações do Agronegócio com o Capital Especulativo Financeiro e Impactos sobre os Camponeses e a Legislação Agrária. **Cadernos do CEAS**, Salvador/Recife, n. 241, p. 301-326, maio/ago., 2017.

DIAS, Marcelo Miná. Políticas Públicas de Extensão Rural e inovações conceituais: limites e potencialidades. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, MG, v. 1, n. 1, p. 101-114, jan./jun., 2008.

DIAS, Marcelo Miná. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) face ao difusionismo. **Revista Oikos**, Viçosa, MG, v. 18, n. 2, p. 11-21, 2007.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; GARCIA, J. V. Por que a nova Ater não sai do papel? uma análise da visão dos alunos do projeto Residência Agrária. UFSM, Santa Maria, RS. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E

SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 45., 2007, Londrina, SP. **Anais [...]**. Londrina: UEL, 2007.

DINIZ, Raphael Fernando; HESPANHOL, Antonio Nivaldo. Reestruturação, reorientação e renovação do serviço extensionista no Brasil: a (difícil) implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). **Extensão Rural**, DEAER – CCR – UFSM, Santa Maria, v. 25, n. 2, abr./jun., 2018.

DUFUMIER, Marc. **Projetos de desenvolvimento agrícola**: manual para especialistas. Salvador: EDUFBA, 2007. 328 p.

EMPRESA BAIANA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA – EBDA. Programa Pacto Federativo: ações para a sustentabilidade da vida rural nos Territórios da Cidadania. **Revista Pacto**, Salvador, BA, dez. 2012, 46 p. Disponível em: <https://issuu.com/ebda/docs/pacto2811>. Acesso em: 17 dez. 2018.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **História da Embrapa**. Disponível em: <https://www.embrapa.br/memoria-embrapa>. Acesso em: 09 mar. 2018.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. 199 p.

ESCOLA DE AGRONOMIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – AGRUFBA. **Escola de Agronomia da UFBA**: histórico. Disponível em: <http://www.agronomia.ufba.br/>. Acesso em: 05 mar. 2019.

EUA. **The Smith-Lever Act of 1914**. National archives foundation. Disponível em: <https://www.archivesfoundation.org/documents/smith-lever-act-1914/>. Acesso em: 06 mar. 2019b.

FAUSTO, Boris. **Pequenos ensaios de história da República**: 1889-1945. São Paulo: Cebrap, 1972.

FAUSTO, Boris. **A revolução de 1930 – Historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1970.

FERRARI, Vinicius Eduardo. Poulantzas, o Estado e o conceito de hegemonia. **Revista de Estudos Sociais**, Cuiabá: UFMT, n. 28, v. 14, p. 53-74, 2012.

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 198. 192 p. (Coleção Educação Popular, n. 3).

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 93 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018. 143 p.

FRIEDRICH, O. A. **Comunicação rural**: proposição crítica de uma nova concepção. Brasília: EMBRATER, 1998. 60 p.

FRÖHLICH, E. R. Cooperativas agrícolas como parte de informação para produtores rurais no Rio Grande do Sul. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 27, n. 79, p. 3-102, out./dez. 1992.

FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DA BAHIA – FAPESB. **Edital 007/2010 – Pesquisa Ater-Pacto Federativo**. Salvador: FAPESB, 16 p. Disponível em: <http://www.fapesb.ba.gov.br/edital-0072010-pesquisa-ater-pacto-federativo/>. Acesso em: 07 jan. 2017.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – FIOCRUZ. **Imperial Escola Agrícola da Bahia**. Disponível em: <http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/pt/verbetes/escagba.htm>. Acesso em: 13 jan. 2018.

GIACOMINI FILHO, Gino; GOULART, Elias Estevão; CAPRINO, Monica Pegurer. **Revista Famecos**, Porto Alegre, n. 33, p. 41-47, ago. 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/html/4955/495550189005/>. Acesso em: 04 fev. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. Campinas, 1998. 228 p.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. (Coords.). **Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, fev. 2000. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sade/doc/AgriFam.doc>. Acesso em: 17 nov. 2017.

GUEDES, Sebastião. Lei e ordem econômica no pensamento de John R. Commons. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 281-297, abr./jun., 2013.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **A crise agrária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 362 p. (Coleção o mundo hoje, v.29).

GUIMARÃES, Alberto Passos. O complexo agroindustrial. **Revista Reforma Agrária**, v. 7, n. 6, nov./dez. 1977.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Consumo nacional de ingredientes ativos de agrotóxicos e afins por área plantada (Kg/ha)**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/771#resultado>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Área plantada (culturas específicas) – percentual do total geral**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1612#resultado>. Acesso em: 10 ago. 2019a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 15 dez. 2019b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais>. Acesso em: 13 dez. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População censitária 2010**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário-2006>. Acesso em: 03 dez. 2019.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006: agricultura familiar**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuário-2006>. Acesso em: 06 dez. 2019.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Estrutura fundiária – Brasil**. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estatisticas-de-imoveis-rurais-brasil_cadastro_imoveis_rurais_geral_pub_e_priv.pdf. Acesso em: 01 jun. 2019.

INCRA – INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Sistema nacional de cadastro rural: índices básicos de 2013**. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf. Acesso em: 01 mar. 2019.

INTINI, João Marcelo. **40 dias de temeridades no Rural Brasileiro**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/07/06/40-dias-de-temeridades-no-rural-brasileiro/?platform=hootsuite>. Acesso em: 12 jul. 2017.

INTINI, João Marcelo. **Um longo retrocesso**. Disponível em: <http://www.pagina13.org.br>. Acesso em: 12 jul. 2017a.

JÂNIO Quadros surpreende com renúncia e assume João Goulart, deposto pelo golpe de 64. **Folha de São Paulo**, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01 jul. 2019.

JEZIORNY, Daniel Lemos. A relevância sociopolítica do conceito de desenvolvimento sustentável. **Revista O Olho da História**, n. 26, mar. 2018. Disponível em: <http://oohodahistoria.ufba.br/wp-content/uploads/2018/04/danieljeziorny.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

JESSOP, Bob. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

JESSOP, Bob. **State power: a strategic-relational approach**. Cambridge: Polity, 2007.

JESSOP, Bob. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2002.

JESSOP, Bob. A globalização e o Estado nacional. **Crítica Marxista**, São Paulo, n.7, 1998. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista>. Acesso em: 27 maio 2009.

JESSOP, Bob. On the originality, legacy, and actuality of Nicos Poulantzas. **Studies in Political Economy**, v. 34, Spring, p. 75-107, 1991.

JESSOP, Bob. **Poulantzas and Foucault on power and strategy**. In: *State Theory* (1990: 220-247). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/312506809_Poulantzas_and_Foucault_on_Power_and_Strategy_Pouvoir_et_strategies_chez_Poulantzas_et_Foucault. Acesso em: 09 fev. 2018.

JESSOP, Bob. **State theory: putting the capitalist state in its place**. Pennsylvania: The Pennsylvania State University, 1990.

JESSOP, Bob. **Nicos Poulantzas: marxist theory and political strategy**. New York: St. Martin, 1985.

JESSOP, Bob. **Nicos Poulantzas in Great Britain**. In: (Dir.) BUCI-GLUSCKMANN. *La gauche, le pouvoir, le socialisme: hommage à Nicos Poulantzas*. Paris: PUF, 1983, 6 p. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4808773h/f400.image.texteImage>. Acesso em: 09 fev. 2018.

JESSOP, Bob. **The Capitalist State: marxista theories and methods**. New York: University, 1982.

JONES, Gwyn E; GARFORTH, Chris. The history, development, and future of agricultural extension. In: SWANSON, Burton E.; BENTZ, Robert P.; SOFRANKO, Andrew J. (ed.). **Improving agricultural extension – A reference manual**. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1997. Disponível: <http://www.fao.org>. Acesso em: 09 fev. 2018.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LANDINI, Fernando Pablo. Problemas enfrentados por extensionistas rurais brasileiros e sua relação com suas concepções de extensão rural. **Ciência Rural Online**, Santa Maria, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cr/2014nahead/0103-8478-cr-00-00-cr20140598.pdf>. Acesso em: 20 set. 2016.

LACLAU, Ernesto. The specificity of the political: Poulantzas-Miliband debate. **Economy and Society**, v. 5, n. 1, p. 87-110, 1975.

MACHADO, Luiz Carlos Pinheiro; MACHADO FILHO, Luiz Carlos Pinheiro. **A dialética da agroecologia: contribuição para um mundo com alimentos sem veneno**. São Paulo: Expressão Popular, 2014. 356 p.

MANÇANO, Bernardo Fernandes. Brasil: 500 anos de luta pela terra. **Revista de Cultura Vozes**, mar. 2001. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/servicos/publicacoes/outras-publicacoes/brasil_500_anos_de_luta_pela_terra.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

MARTIN, James. **The Poulantzas Reader: marxism, law and the state**. London: Verso, 2008. 437 p.

MARTINE, George. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? **Lua Nova**, n. 23, p.7-37, 1991.

MARTINE, George. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, n. 3, p. 3-44, jun. 1990.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Balço dos governos petistas e análise dos realinhamentos de classe na crise do governo Dilma**. Disponível em: <https://www.academia.edu/37944757>. Acesso em: 07 dez. 2018.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico; GALASTRI, Leandro de Oliveira. Apresentação do debate Miliband-Poulantzas. **Revista Crítica Marxista**, n. 27, p. 87-91, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista**. São Paulo: Boitempo, 2005. 254 p.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MASCARO, Alysso. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, 132p.

MEIRA, Roberta Barros. **A quimera da modernização: do terceiro distrito de engenhos centrais ao complexo agroindustrial sucroalcooleiro paulista, mineiro e fluminense. 1875-1926**. 2012. 458 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo, 2012.

MENDES, José Sacchetta Ramos. Desígnios da lei de terras: imigração, escravismo e propriedade fundiária no Brasil Império. **Caderno CRH**, UFBA: Salvador, v. 22, n. 55, jan./abr. 2009.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **As políticas de educação rural do Ministério da Agricultura (1945-1961)**. Disponível em: <http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe5/pdf/848.pdf>. Acesso em: 05 maio 2018.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Políticas agrícolas e patronato agroindustrial no Brasil (1909-1945). **História Econômica & História das Empresas**, Niterói, RJ, v. 16, n. 1, p. 73-100, 2013.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e políticas agrícolas na historiografia brasileira (1930-1964)**. Natal, RN: ANPUH, 2013a. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais>. Acesso em: 20 maio 2019.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **O ruralismo brasileiro: 1888-1931**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MENDONÇA, Sonia Regina de. **Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

MENEZES, Francisco. Orçamento 2018, uma carta de intenções aos pobres do Brasil. **Le Monde Diplomatique Brasil**, [S.l.], v. 11, n. 125, p. 4-5, 2017.

MILIBAND, Ralph. Poulantzas e o Estado capitalista. **Revista Crítica Marxista**, São Paulo, n. 27, p. 93-104, 2008.

MILIBAND, Ralph. Estado. *In*: BOTTOMORE, Tom (org.). **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

MILIBAND, Ralph. Resposta a Nicos Poulantzas. BLACKBURN, Robin (Org.). *In*: **Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. p. 233-41.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

MOÇÃO de repúdio ao processo de criação e concepção de ANATER. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE AGROECOLOGIA – EIA. 3., 2013. Botucatu, SP. **Anais [...]**. Botucatu, 2013. Disponível em: <http://eiabotucatu2013.blogspot.com/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MONTEIRO, Elias de Pádua. **A extensão rural e as tecnologias da informação e comunicação: Possibilidades e limites de utilização**. 2007. 148 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2007.

MOSSINI, Simone Aparecida Galerani; KEMMELMEIER, Carlos. A árvore nim (Azadirachta indica A. Juss): múltiplos usos. **Acta Farm Bonaerense**, v. 24, n. 1, p. 139-148, 2005. Disponível em: <http://www.latamjpharm.org/trabajos/24/1>. Acesso em: 06 mar. 2019.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Poulantzas e suas três fontes filosóficas na construção dos conceitos de direito, poder e Estado**. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., 2010, Caxambu, MG. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOCS, 2010, 31p. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/34-encontro-anual-da-anpocs>. Acesso em: 09 fev. 2018.

MOTTA, Luiz Eduardo. Nico Poulantzas 30 anos depois. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, PR, v. 17, n. 33, jun. 2009.

NEVES, Maria Lucia; PRONKO; Marcela. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Londrina, v. 1, n. 2, p. 97-111, jan. 2010.

OLINGER, Glauco. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis: EPAGRI, 1996. 523 p.

OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes, 1987.

OLIVEIRA, Francisco. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil. Brasília, **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 16, n. 2, p. 97-134, maio/ago. 1999.

OLIVEIRA, Maria Neuza da Silva. **A formação de técnicos e extensionistas rurais no contexto do desenvolvimento rural sustentável e da política nacional de assistência**

técnica e extensão rural. 2012. 254 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Pedro Cassiano Farias de. **Extensão rural e interesses patronais no Brasil: uma análise da Associação Brasileira de Crédito – ABCAR (1948-1974)**. 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

OLIVEIRA, Pedro Cassiano Farias de. **Reflexões sobre Estado e extensão rural no Brasil (1948-1974)**. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA. 27., 2013. Natal, RN. **Anais [...]**. Natal: ANPUH, 2013a, 15 p. ANPUH. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/>. Acesso em: 09 fev. 2018.

OLIVEIRA, Pedro Cassiano Farias de. Extensão rural: a cara do governo no campo. **Revista Habitus**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 67-78, dez. 2011. Disponível em: <http://www.habitus.ifcs.ufrj.br>. Acesso em: 30 dez. 2018.

PAIVA, Juarez J. J. **Reforma administrativa e a extinção da EBDA: avanço ou retrocesso na política agrícola da Bahia?** Salvador, 2015, 19 p. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por ednasilv@yahoo.com.br em 01 abr. 2019.

PAULA, Adriano Makux de; GÓMEZ, Jorge Ramón Montenegro; TRACZ, Caroline Aparecida Marchioro. Novo ciclo neoliberal no Brasil: desmontando as políticas públicas para a agricultura camponesa. **Revista Pegada**, v. 18, n. 1, p. 57- 88, abr. 2017.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão rural no Brasil: uma abordagem histórica da legislação**. Brasília: Centro de Estudos do Senado Federal, out. 2008a. (Textos para discussão n. 48). Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao>. Acesso em: 10 set. 2014.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Hegemonia cafeeira e regime político oligárquico. **Revista de Sociologia e Política**, n. 6-7, p. 187-199, 1996. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/download/39384/24201>. Acesso em: 08 dez. 2018.

PETTAN, Kleber Batista. **A Política Nacional de Assistência Técnica (PNATER): percepções e tendências**. 2010. 393 f. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola - PPGEA, UNICAMP, Campinas, 2010.

PORTILHO, Maria Sibeli Brasiliense. **Extensão rural: o fio e a trama na construção da representação social do pequeno produtor**. 1998. 299 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Centro de Ciência Humanas e Artes, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 1998.

POULANTZAS, Nicos. O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. **Crítica Marxista**, n. 27, 2008a, p. 105-127, 2008. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo160Artigo7.pdf. Acesso em: 20 jul. 2019.

POULANTZAS, Nicos. **The problem of the capitalist state**. In: MARTIM, James. (Ed.). *The Poulantzas reader Marxism, Law and the State*. London: Verso, p. 172-185, 2008.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 272 p.

POULANTZAS, Nicos. O Estado, os movimentos sociais, o partido. **Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 3, n. 9, p. 70-79, maio-ago. 1979. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/Poulantzas_ultima_entrevista.pdf. Acesso em: 01 jul. 2019.

POULANTZAS, Nicos. **Fascismo e ditadura**. São Paulo: Martins Fontes, 1978. 385 p.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977. 354 p.

POULANTZAS, Nicos. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado, p. 3-41. *In*: POULANTZAS, Nicos. **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1977a. 338 p.

POULANTZAS, Nicos. **A crise das ditaduras: Portugal, Grécia, Espanha**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 103 p.

POULANTZAS, Nicos. **As classes sociais no capitalismo de hoje**. Rio de Janeiro: Zarah, 1975. 368 p.

POULANTZAS, Nicos. Internationalization of capitalist relations and the nation-State. **Economy and Society**, v. 2, n. 3, p. 145-179, 1974. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/03085147400000008>. Acesso em: 04 dez. 2018.

QUEDA, Oriowaldo. **A extensão rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização da agricultura**. 1987. 201 f. Tese (Livre Docência) – ESALQ/USP, Piracicaba, São Paulo, 1987.

REDE BRASIL ATUAL – RBA. **Manifestantes ocupam prédio do MDA contra a extinção**. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania>. Acesso em: 06 set. 2017.

REELEITO governador da BA, Rui Costa tem apoio de mais da metade dos deputados eleitos para a Assembleia Legislativa. **G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/eleicoes/2018>. Acesso em: 07 nov. 2019.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.

ROGERS, M. Everett. **Diffusion of innovation**. 3 ed. New York: The Free Press, 1983. 453 p.

ROGERS, M. Everett; KINCAID, Kincaid. **Communication networks: Toward a new paradigm for research**. New York: Free Press, 1981. 386 p.

ROGERS, M. Everett. Communication and development. **Communication Research**, v.3, n. 2, p. 213-240, 1976.

ROS, Cesar Augusto da. Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990. **Mundo Agrário**, La Plata, v. 13, n. 25, 33 p, jul./dez., 2012.

ROSTOW, Walt Whitman. The Stages of Economic Growth. **The Economic History Review**, new series, v. 12, n. 1, p. 1-16, 1959.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. O modelo euro-americano de modernização agrícola. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 21, p. 175-197, 1991.

ROMANIELLO, Marcelo Márcio; ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. **Extensão rural e sustentabilidade**: guia de estudos. Lavras: UFLA, 2015. 114 p.

ROMANIELLO, Marcelo Márcio; AMÂNCIO; Robson Amâncio; AMÂNCIO Cristhiane Oliveira da Graça. **REAd**, Porto Alegre, v. 11, n. 4, p. 1-24, jul./ago. 2005.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: Dater/SAF/MDA, 2007. 20 p. Texto disponível no CD do Curso de Aperfeiçoamento em Agroecologia.

SANTANA, Priscila Martins de Oliveira. **Desenvolvimento capitalista brasileiro pós-crise da dívida externa**: padrão liberal periférico e dívida pública. 2017. 154 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, UFBA, Salvador, 2017.

SCHÖN, Donald A. **Beyond the Stable State**. New York: Random House, 1971, 254 p.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Território de identidades**: apresentação. Salvador, 2019. Disponível em: <https://www.sei.ba.gov.br/>. Acesso em: 02 out. 2019.

SEI – SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Perfil dos territórios de identidade da Bahia**. Salvador, v. 3, 2018, 253 p. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2000&Itemid=284. Acesso em: 05 mar. 2019.

SEMEAR. **Projeto pró-semiárido-Bahia**. Disponível em: <http://portalsemiar.org.br/fida/projeto-pro-semiarido-bahia/>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SEMEAR. **Projeto Dom Helder Câmara**. Disponível em: <http://portalsemiar.org.br/fida/projeto-dom-helder-camara/>. Acesso em: 20 abr. 2019a.

SILVA, Domingos Pereira da; RODRIGUEZ, Vicente. **O Estado em Poulantzas**: uma análise da constituição da hegemonia na sociedade de classes. *In*: COLÓQUIO

INTERNACIONAL MARX ENGELS, 8., 2015, Campinas, SP. **Anais** [...]. Campinas, 2015. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/formulario_cemarx/selecao/2015/trabalhos2015/. Acesso em: 06 mar. 2018.

SILVA, Edna Maria da. **Pluriatividade e renda familiar na região cacauzeira: o caso do PASJ**, Uruçuca, Bahia, 2008. 2008. 203 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, UFBA, Salvador, 2008.

SILVEIRA, Paulo. **Poulantzas**. São Paulo: Ática, 1984, 176 p.

SOUZA, Jerônimo Rodrigues. Entrevistas: Gerônimo Rodrigues. **Bahia Notícias**. Salvador, 16 mar. 2015. Disponível em: <https://www.bahianoticias.com.br/entrevista/403-jeronimo-rodrigues.html>. Acesso em: 06 mar. 2017.

SOUZA, J.R.F. de. A extensão oficial no Brasil: uma avaliação diagnóstica. O caso do Nordeste. *In*: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL. 7., 2006, Quito, Equador. **Anais** [...]. Quito: ALASRU, 2006, p. 1-18.

SOUZA, Ivan Sérgio Freire de. Difusão de tecnologia para o setor agropecuário: a experiência brasileira. **Cadernos de Difusão da Tecnologia**. Brasília, DF, v. 4, p. 187-196, 1987.

THOMSON, Carolina Rios; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira; BORSATTO, Ricardo Serra. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, n. 1, 2017. Disponível em: <http://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/234>. Acesso em: 09 fev. 2018.

TOURINHO, Maria Antonieta de Campos. **O Imperial Instituto Bahiano de Agricultura: a instrução agrícola e a crise da economia açucareira na segunda metade do século XIX**. 1982. 272 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 1982.

UFBA – UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. Instituto de Geociências. Geografia dos Assentamentos na Área Rural – GEOGRAFAR. **Evolução histórica do índice de Gini Brasil, Bahia e municípios baianos (1920-2006)**. Disponível em: <https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar>. Acesso em: 7 dez. 2019.

UFRRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Programa Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. **Carta Aberta do CPDA/UFRRJ contra a Extinção do MDA**. Disponível em: <http://r1.ufrj.br/cpda/blog/2016/05/24/9015/>. Acesso em: 12 jul. 2017.

UNIÃO NACIONAL DAS COOPERATIVAS DE AGRICULTURA FAMILIAR E ECONOMIA – UNICAFES. **Histórico**. Disponível em: <http://unicafes.org.br/p/historico>. Acesso em: 20 maio 2018.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Políticas públicas de inovação no setor agropecuário: uma avaliação dos fundos setoriais. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, SP, v. 13, n. 1, p. 109-132, jan./jun. 2014.

WEID, Jean Marc Von der. **Texto referência do campo agroecológico para a Conferência Nacional de Ater**. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

ZARNOTT, Alisson Vicente; DALBIANCO, Vinicius Piccin; NEUMANN, Pedro Selvino; FIALHO, Marco Antonio Verardi. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. **Revista Facultad de Agronomía**, La Plata, Argentina, v. 116, p. 107-119, 2017.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista para diretores e coordenadores da BAHIATER

Nome da Instituição:.....Nome do entrevistado:.....

Idade:.....Gênero:.....Naturalidade:.....

Formação:.....Função do entrevistado na instituição:.....

Bloco 1: questão gerais da ATER

1) De que forma o Estado oferta os serviços de ATER?

2) Existem vantagens na descentralização da ATER?

3) Qual a estrutura da BAHIATER para oferecer os serviços de ATER?

Número de funcionários.....

Número de técnicos de campo.....

Número de fiscais de contrato.....

4) Em relação a abrangência:

Número de famílias atendidas por ano na ATER direta.....

Número de famílias atendidas por ano na ATER indireta.....

5) Qual o orçamento da BAHIATER para executar os serviços?

6) Quais as fontes de financiamento da ATER na Bahia?

() União; () Estado; () Municípios; () Organismos Internacionais;

7) Em média, qual o orçamento anual do Estado alocado para ações de ATER nos últimos três anos?

8) Qual o orçamento disponibilizado por modalidade de ATER?

Bloco 2: PNATER e PEATER

09) Participou do processo de construção da PNATER?

10) Qual a importância da PNATER?

11) Quais as consequências da extinção do MDA para a PNATER?

12) Em que medida a política estadual de ATER dialoga com a política nacional?

13) O que motivou a construção da PEATER?

14) Como foi construída a PEATER?

15) Participou do processo de construção da PEATER?

16) Quais instituições participaram da construção PEATER?

17) Há indicadores para avaliar a PEATER? Quais?

18) Como é escolhido o município que será contemplado pela chamada pública?

- 19) Qual o volume de recursos financeiros disponibilizados por editais?
- 20) Qual a sua análise sobre as chamadas públicas?
- 21) Qual a diferença metodológica entre esse modelo de ATER e o convencional?

Bloco 3: relação com o SETAF e SEMAF

- 22) Qual a importância do SETAF para a modalidade de ATER indireta?
- 23) Quantos técnicos da BAHATER trabalham na ATER direta por SETAF?
- 24) Quais as atribuições do coordenador do SETAF para as chamadas públicas?
- 25) Qual o vínculo do coordenador do SETAF com o Estado?
- 26) Como você avalia o serviço de ATER antes da PEATER e depois da implantação da política?
- 27) Qual a sua análise sobre o Programa Mais ATER?

Bloco 4: Chamadas públicas

- 28) As duas primeiras chamadas empregam o termo sustentabilidade, a terceira chamada emprega o termo agroecologia. O que significa em termos práticos no campo a mudança do termo sustentabilidade para o termo agroecologia?
- 29) O número de comunidades e famílias atendidas é muito inferior ao número total. Como resolver essa questão?
- 30) As chamadas públicas são desenhadas e estruturadas seguindo a orientação legal, no entanto as diversas realidades exigem flexibilidades na execução dos serviços. Como resolver esse impasse?
- 31) Como você avalia a carga horária dos técnicos de campo nas atividades executadas com as famílias e comunidade?
- 32) Considerando que a formação do técnico pode não ser agroecológica, como a BAHATER vai promover ou contribuir para a capacitação da equipe de campo das instituições?
- 33) Os contratos são firmados em 36 meses e a ATER é definida na lei como um serviço contínuo. Como será resolvido esse impasse?
- 34) Qual a sua sugestão para melhorar a gestão dos serviços de ATER?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista para os fiscais de contratos da BAHIATER

Nome do entrevistado:.....

Idade:.....Gênero:.....Naturalidade:.....Escolaridade.....

Formação do entrevistado:.....Instituição/Ano.....

Função na instituição:Há quanto tempo trabalha como extensionista?.....

Nome das Instituições:.....

Nome dos TI:.....

Número de Municípios:.....Número de comunidades:.....

- 1) Há quanto tempo você trabalha como fiscal de contratos na BAHIATER? ___ anos
- 2) Nos contratos em que você é fiscal, quantas famílias (no total de contratos) são atendidas?
- 3) Em sua opinião, qual o total de contratos que seria ideal para que você realizasse o trabalho de maneira mais efetiva? ___ famílias
- 4) Em sua opinião, que problemas são mais comumente encontrados no monitoramento dos contratos?
- 5) Em sua opinião, que tipos de problemas são mais frequentes no uso do SIATER?
- 6) Quantos dias por ano, aproximadamente, você gasta nas visitas às unidades de produção familiar para a fiscalização *in loco* dos contratos? _____ dias
- 7) Que problemas são mais comumente encontrados na fiscalização *in loco* dos contratos?
- 8) Que tempo de duração do contrato de serviços de ATER você considera ideal para que a família tenha benefícios efetivos?
- 09) Você conhece a chamada pública que deu origem ao contrato?
- 10) Em sua opinião, a capacitação que você recebeu é suficiente para realizar as atividades de monitoramento e fiscalização de contratos?
- 11) Por favor, especifique que tipo de ação seria necessária para que você pudesse desempenhar suas funções de fiscal de maneira mais adequada?
- 12) Que sugestões você tem para a melhoria do monitoramento e da fiscalização dos contratos das chamadas públicas?
- 13) O que você mudaria nas chamadas públicas?
- 14) Na sua opinião as chamadas públicas são coerentes com os princípios da PNATER e PEATER?
- 15) Qual a sua sugestão para melhorar a gestão dos serviços de ATER?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista para os coordenadores dos SETAF

Nome do entrevistado:.....
 Idade:.....Gênero:.....Naturalidade:.....
 Formação do entrevistado:.....Instituição/Ano.....
 Cargo e Função do entrevistado na instituição:.....
 Nome do TI:.....
 Nomes das Instituições de ATER que acompanha no TI:.....
 Número de Municípios atendidos:.....ATER direta.....ATER Indireta
 Número de comunidades atendidas:..... ATER direta.....ATER Indireta

Bloco 1: questão gerais da ATER

- 1) Há quanto tempo você trabalha com extensão rural? ___ anos
- 2) Como você analisa a extinção da EBDA para os serviços de ATER?
- 3) Você conhece a PNATER? () sim () não
- 4) Você conhece a PEATER? () sim () não
- 5) Você concorda com os princípios e diretrizes estabelecidos nessas políticas?
- 6) O currículo (as disciplinas) do seu curso de formação (superior ou técnico) foi capaz de te qualificar com os conhecimentos e diretrizes de ATER para agricultura familiar exigidos pela PNATER?
- 7) Como você analisa o modelo atual de oferta dos serviços de ATER?
- 8) Qual a estrutura da BAHIATER/SETAF para oferecer os serviços de ATER no TI?
 Número de funcionários.....Número de técnicos de campo.....Número de veículos.....
- 9) Em relação a abrangência:
 Número de famílias atendidas por ano na ATER direta.....
 Número de famílias atendidas por ano na ATER indireta.....

Bloco 2: ATER, relação com o SETAF e SEMAF

- 10) Quais as modalidades de ATER presentes no TI?
- 11) Qual a importância do SETAF para a população rural?
- 12) Qual a importância do SETAF para a modalidade de ATER indireta?
- 13) Quais as atribuições do coordenador do SETAF para as chamadas públicas?
- 14) Quais as atribuições do coordenador do SETAF para o Programa Mais ATER?
- 15) Qual o vínculo do coordenador do SETAF com o Estado?

- 16) Como você avalia o serviço de ATER antes da PEATER e depois da implantação da política?
- 17) Qual a sua análise sobre os SEMAF?
- 18) Como é a relação com o SEMAF no TI?
- 19) Nesse TI quais itens da cesta oferecida pelo SEMAF foram acessados pelos municípios?
- 20) Qual a sua análise sobre o Programa Mais ATER?
- 21) Qual a sua análise sobre as chamadas públicas?
- 22) Qual o percentual, aproximado, do seu tempo de trabalho é gasto no monitoramento dos contratos da ATER indireta? _____%
- 23) Nas atividades executadas pela instituição executoras dos serviços de extensão há evidências de adoção de um modelo baseado no paradigma agroecológico?
- 24) Quantos dias por ano, aproximadamente, você gasta nas visitas às unidades de produção familiar para a fiscalização *in loco* dos contratos? _____ dias
- 25) Que problemas são mais comumente encontrados no monitoramento e fiscalização *in loco* dos contratos?
- 26) Que tempo de duração do contrato de serviços de ATER você considera ideal para que a família tenha benefícios efetivos?
- 27) Você conhece a chamada pública que deu origem ao contrato?
- 28) Em sua opinião, a capacitação que você recebeu é suficiente para realizar as atividades de monitoramento e fiscalização dos contratos?
- 29) Por favor, especifique que tipo de ação seria necessária para que você pudesse desempenhar suas funções de maneira mais adequada?
- 30) O que você mudaria nas chamadas públicas?
- 31) Qual sua sugestão para melhorar as ações do SETAF?
- 32) O número de comunidades e famílias atendidas é muito inferior ao número total. Como resolver essa questão?
- 33) Qual a sua sugestão para melhorar a gestão dos serviços de ATER?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista para os coordenadores da instituição executora

Nome da instituição:..... Ano de criação:.....
 Perfil da instituição.....Nome do TI:.....
 Nome do entrevistado:.....
 Idade:.....Gênero:.....Naturalidade:.....Escolaridade.....
 Formação do entrevistado:.....Função do entrevistado na instituição:.....
 Há quanto tempo trabalha com ATER de base agroecológica:.....
 Nomes dos municípios contemplados:.....
 Nomes das comunidades contempladas por municípios:

Bloco 1: questão gerais da ATER, PNATER, PEATER

1) Sua instituição teve algum contrato de chamada pública com o MDA? Se sim, quando?

sim (); não (); não sei (); não se aplica ();

2) Quais as consequências da extinção do MDA para a população rural? (admite-se respostas múltiplas)

() não gerou nenhuma consequência

() reduziu a oferta de políticas públicas para a agricultura familiar

() representou um descaso para a agricultura familiar

() significou o fim da representatividade da agricultura familiar no governo federal

() não sei

() outros _____

3) Participou do processo de construção da PNATER?

sim (); não (); não se aplica ();

4) Considera a PNATER importante? Se sim, por quê?

sim (); não ();

5) A política estadual de ATER dialoga com a política nacional? Se sim, como?

sim (); não (); não sei ();

6) Participou da construção da PEATER?

sim (); não ();

7) Sabe como foi construída a PEATER?

sim (); não (); não se aplica ();

8) Como você avalia o modelo atual de oferta dos serviços de ATER adotado na Bahia?

9) Qual tipo de orientação técnica, dentre aquelas possíveis para a produção agrícola, é aplicada na condução dos serviços de ATER? (admite-se respostas múltiplas)

Produção orgânica Produção agroecológica Produção convencional

Produção em fase de transição agroecológica

10) Quais tipos de metodologias (inclusive comunicação), dentre aquelas possíveis é aplicada na condução dos serviços de ATER? (admite-se respostas múltiplas)

unilateral democrática participativa dialógica

11) A instituição realizou capacitação em ATER para seus técnicos durante a execução dos contratos de prestação de serviço oriundos das chamadas públicas? Se sim, quais os temas abordados?

sim (); não ();

12) Que melhorias você percebe na situação das famílias atendidas durante a vigência do contrato (que podem ter sido geradas a partir da contribuição da ATER)? (admite-se respostas múltiplas)

a família reduziu o uso de produtos químicos industriais na propriedade

conscientização em relação ao meio ambiente

cuidado com a saúde da família

famílias motivadas a participar das atividades coletivas na associação

autonomia das famílias na gestão da propriedade

diversificação da produção (culturas e animais) para consumo ou comércio

cuidado com a saúde da família

redução dos custos de produção

crescimento da produção

aumento da renda familiar

troca de informações com outras famílias em relação aos conteúdos discutidos nas atividades

motivação para aumentar a produção

empoderamento feminino

inserção de jovens em outras políticas públicas

outras:.....

13) Após o término dos contratos de prestação de serviços de ATER por meio das chamadas públicas, em sua opinião, em geral, o que acontecerá com as famílias que eram atendidas?

Bloco 2: Chamadas públicas

14) Em média, quanto tempo (em meses) decorreu entre a divulgação do resultado da chamada pública e a assinatura do(s) contrato(s) de prestação de serviço de ATER?

0 a 2 meses;

3 a 5 meses;

6 a 8 meses;

mais de 9 meses

não sei responder

15) Qual o tempo médio (em meses) transcorrido entre a prestação do serviço pela organização e o seu pagamento pelo BAHATER?

0 a 2 meses; 3 a 5 meses; 6 a 8 meses; mais de 9 meses não sei responder

16) O tempo de duração dos contratos tem permitido a realização de uma adequada avaliação dos serviços prestados e dos resultados alcançados? Se não, qual o tempo ideal?

sim (); não ();

17) O fiscal da BAHATER tem ido realizar visitas *in loco*?

sim (); não ();

18) Com que frequência o fiscal da BAHATER tem ido realizar visitas *in loco*?

duas ou mais vezes ao ano; uma vez ao ano; uma vez em dois anos; outras:.....

19) Qual a importância dos SETAF para a modalidade de ATER indireta?

20) A articulação com o SETAF é satisfatória? Se não, como poderia melhorar?

sim (); não ();

21) As chamadas públicas são construídas com participação coletiva? sim (); não ();

22) As chamadas públicas são executadas em um processo coletivo? sim (); não ();

23) Na sua visão houve mudanças relevantes nos editais de chamada pública? Se sim, quais?

sim (); não ();

24) O que significa em termos práticos no campo a mudança do objeto sustentabilidade para o objeto agroecologia?

25) O número de comunidades e famílias atendidas é muito inferior ao número total. Como resolver essa questão?

26) Como você avalia a carga horária (real) dos técnicos de campo nas atividades executadas com as famílias e comunidade?

27) Em sua opinião, qual a relação ideal de número de famílias atendidas por extensionista para a realização de um atendimento de qualidade?

28) Considerando que a formação do técnico pode não ser agroecológica, a instituição promoveu ou contribuiu para a capacitação da equipe de campo no paradigma da agroecologia?

29) Quais as maiores dificuldades enfrentadas pela sua organização na prestação de serviços de ATER?

30) O que poderia ser modificado nas chamadas públicas?

31) Qual a sua sugestão para melhorar a gestão dos serviços de ATER?

Bloco 3: Acesso às políticas públicas e ao mercado

Número de famílias que foram assistidas na chamada pública por comunidade e por município?

Número de famílias que foram incluídas na chamada pública pela busca ativa?

Número de famílias assistidas que são comodatárias?

Número de famílias que acessaram o crédito PRONAF, por município?

Número de famílias que acessaram o PAA, por município?

Número de famílias que acessaram o PNAE, por município?

Número de famílias que acessaram o Projeto Bahia Produtiva, por município?

Número de famílias que acessaram o Projeto Pró Semiárido, por município?

Número de famílias que acessaram o mercado local para escoamento da produção agroecológica?

Outros:.....

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista para a equipe técnica da instituição executora

Instituição empregadora:.....Nome do TI:.....
 Nome do entrevistado:.....
 Idade:.....Gênero:.....Naturalidade:.....Escolaridade.....
 Formação do entrevistado:.....Instituição/Ano.....
 Função na instituição:Há quanto tempo trabalha como extensionista?.....
 Municípios contemplados:.....Número de famílias que atende.....
 Comunidades contempladas por municípios:
 Descreva os cultivos agrícolas mais comuns por comunidade e quais animais criam.....

 Descreva os tamanhos das propriedades por comunidade.....

Bloco 1: questão gerais da ATER

- 1) O currículo (as disciplinas) do seu curso de formação (superior ou técnico) foi capaz de qualificá-lo com os conhecimentos e diretrizes de ATER para agricultura familiar exigidos pela PNATER?
- 2) Você já fez curso de capacitação ou aperfeiçoamento? Se sim, em quais áreas?
sim (); não ();
- 3) Os cursos de capacitação ou aperfeiçoamento foram feitos quando?
() nos últimos quatro anos (2015-2018) () há mais de cinco anos
- 4) Dentre as políticas públicas e programas abaixo listados quais você conhece:
PNATER () PEATER () PRONAF () PAA () PNAE ()
- 5) Caso conheça as políticas, há diferença entre os princípios da PNATER e da PEATER? Se sim, quais?
- 6) Qual tipo de orientação tecnológica, dentre aquelas possíveis para a produção agrícola, você utiliza na condução dos serviços de ATER para as famílias beneficiadas?
() Produção orgânica () Produção agroecológica () Produção convencional
() Produção em fase de transição agroecológica
- 7) Há diferenças entre esse modelo de ATER adotado pela BAHATER e o convencional? Se sim, quais?
- 8) Como é realizada a comunicação com as famílias beneficiadas?
() através do telefone () através das visitas individuais () através das visitas coletivas

- 9) Com que frequência mantém contato pelo telefone celular com as famílias beneficiadas?
(mês)
- 10) Com que frequência visita as famílias beneficiadas? (admite-se apenas uma resposta)
() uma vez na semana () uma vez ao mês () uma vez a cada dois meses () outros.....
- 11) Como se relaciona/trabalha com as famílias beneficiadas? (admite-se respostas múltiplas),
() individual () coletivo
- 12) Quais são os tratos culturais orientados e praticados nas propriedades?
- 13) Utiliza/orienta o uso de insumos químicos industriais nas propriedades? Se sim, quais?
sim (); não ();
- 14) Utiliza/orienta o uso de insumos orgânicos nas propriedades? Se sim, quais?
sim (); não ();
- 15) Utiliza no seu trabalho, de forma participativa, algum desses instrumentos:
diagnóstico () planejamento () avaliação ()
- 16) Orientou famílias para o acesso às políticas públicas e ao mercado?
sim (); não ();
- 17) Para quais políticas públicas você orientou as famílias? (admite-se respostas múltiplas)
PRONAF () PAA () PNAE () Bahia Produtiva () Feiras agroecológicas () Tecnologias hídricas () CEFIR () Fomento () Outras:.....

Bloco 2: Chamada pública

- 18) Considera o SETAF importante para a execução do seu trabalho no campo?
- 19) Como você avalia a carga horária nas atividades executadas com as famílias e comunidade?
- 20) Como você avalia o número de famílias que precisa atender por município?
() número de famílias é muito alto
() número de famílias é razoável
() número de famílias é baixo
- 21) Na sua opinião qual o número adequado de famílias por técnicos?
- 22) Você já desenvolveu um curso, oficina, dia de campo para agricultores familiares?
sim (); não ();
- 23) Considerando cursos, oficinas e dias de campo qual o total de atividades que você realizou?
() abaixo de 05; () entre 05 e 10; () acima de 10;
- 24) Quais os conteúdos trabalhados nas atividades?
() Gênero e Geração; () Segurança Alimentar; () Agricultura familiar; () Agroecologia;
() Orgânico; () Desenvolvimento Rural Sustentável; () Outros:.....

- 25) Como o conteúdo foi apresentado e discutido?
- 26) O que você aprendeu na vivência com as famílias beneficiadas?
- 27) Tem dificuldades para desenvolver as práticas agroecológicas no seu cotidiano de trabalho?
Se sim, Quais?
- 28) Desde quando você desenvolve esse trabalho de assistência técnica com enfoque agroecológico?
- 29) Tem dificuldades na relação cotidiana de trabalho com as famílias beneficiadas? Se sim, quais?
- 30) Durante o período de execução do contrato houve ações para resgatar e valorizar:
- () a diversidade, cultura, saberes e valores;
 - () o conhecimento e tradições das mulheres do campo e populações tradicionais
- 31) Que melhorias você percebe na situação das famílias atendidas durante a vigência do contrato?
- 32) Conhece a chamada pública que deu origem ao contrato?
- 33) O que você mudaria na chamada pública?
- 34) Quais as principais dificuldades que você encontrou para realizar seu trabalho?
- 35) Qual a sua sugestão para melhorar a gestão dos serviços de ATER?
- 36) Dentre as famílias que você acompanhou houve algumas que se destacaram após a execução dos serviços de ATER? Se sim, como?

APÊNDICE F – Roteiro para a realização de entrevista coletiva com as famílias beneficiadas

Nome da Instituição:.....Nome do TI:.....

Nome do Município:.....Nome da comunidade:.....

Composição do grupo: () Jovens () Adultos () Crianças

- 1) O que vocês produzem na comunidade?
- 2) Quais as ações de ATER que foram desenvolvidas na comunidade? E qual foi o assunto das atividades?
- 3) Qual foi a atividade mais interessante? Por quê?
- 4) Teve oportunidade de expressar sua opinião durante a realização das atividades? O técnico/a foi receptivo/a?
- 5) Teve dificuldade em compreender a fala do facilitador (linguagem técnica é difícil)?
- 6) Houve oportunidade para discutir as suas experiências?
- 7) Durante as atividades foram realizadas práticas agroecológicas? Quais e como?
- 8) O que precisa melhorar nas atividades que os técnicos realizam?
- 9) O que melhorou na comunidade com o trabalho dos técnicos?
- 10) Que serviços ou programas vocês não tinham acesso e passaram a ter depois do trabalho dos técnicos?
- 11) Faz uso de insumos industriais químicos? Quais?
- 12) Quais insumos adquire no mercado?
- 13) Compra muita coisa na feira e supermercado para se alimentar que poderia ser cultivado na sua propriedade? Por quê?
- 14) Quais as principais dificuldades que vocês têm para produzir?
- 15) Há alguma experiência de produção coletiva?
- 16) Ondem vendem os produtos cultivados?
- 17) Qual a composição da renda: () agricultura () comércio () prestação de serviços_____ () aposentadoria () bolsa família
- 18) Existem famílias que não são atendidas pelos técnicos? Elas gostariam de ser atendidas?
- 19) Qual a sugestão para melhorar os serviços de ATER?
- 20) Você gostaria de fazer mais algum comentário?

APÊNDICE G – Roteiro de entrevista para as famílias beneficiadas com os serviços de ATER

Nome da Instituição:.....Nome do TI:.....

Nome do Município:.....Nome da comunidade:.....

Nome do entrevistado:.....

Idade:.....Gênero.....Escolaridade.....Naturalidade.....

Bloco 1: Questão gerais

1) Há quanto tempo reside na comunidade?

 01 a 10 anos 11 a 20 anos 21 a 30 anos 31 a 40 anos sempre morou

2) A família é composta por quantas pessoas?

 01 a 04 pessoas 05 a 09 pessoas acima de 10 pessoas

3) Quantas pessoas na família trabalham na propriedade?

 01 a 04 pessoas 05 a 09 pessoas acima de 10 pessoas

4) Você participa de quais organizações dos trabalhadores rurais?

 associação cooperativa sindicato associação e sindicato outras:.....

5) Você pratica cultivos agrícolas? Se sim, quais?

6) Você cria animais? Se sim, quais?

7) Qual o tamanho da propriedade?

 de 01 a 10 tarefas de 11 a 20 tarefas de 21 a 30 tarefas de 31 a 40 tarefas de 41 a 50 tarefas de 51 a 60 tarefas de 61 a 70 tarefas de 71 a 80 tarefas acima de 81 tarefas

8) Qual a relação com a terra?

 proprietário comodatário posseiro outras:

9) Gostaria de fazer alguma mudança na sua propriedade? Se sim, o quê?

10) Você tem planos de morar em outra localidade? Se sim, onde:

distrito cidade capital **Bloco 2: PNATER, PEATER, ATER, Acesso às políticas públicas**

11) Dentre as palavras listadas abaixo qual delas você já ouviu falar:

 PNATER PEATER PRONAF PAA PNAE Bolsa verde Programa Água para Todos BAHATER EBDA

12) Os serviços de ATER possibilitaram o acesso às Políticas Públicas?

13) Quais políticas públicas ou programas você teve acesso?

- PAA PNAE PRONAF Garantia Safra Projeto Bahia Produtiva
- Tecnologias hídricas Fomento Feira agroecológica Outras:.....
- 14) Como você descreve essa experiência de ATER?
- 15) Como conheceu essa instituição?
- associação cooperativa sindicato outras:
- 16) Já conhecia os serviços de ATER antes dessa instituição?
- 17) A quanto tempo tem acesso a ATER?
- entre 1 e 5 anos entre 6 e 10 anos mais de 11 anos não respondeu
- 18) De quais instituições você já recebeu orientação técnica?
- 19) Como acontece a comunicação com o técnico?
- 20) Com que frequência o técnico visita a sua propriedade?
- 21) De quais tipos de atividades você participou?
- 22) Como foi decidido a escolha do tema das atividades?
- 23) Houve planejamento coletivo das ações a serem realizadas?
- 24) Teve oportunidade de expressar sua opinião durante a realização das atividades?
- 25) O técnico/a foi receptivo/a?
- 26) Teve dificuldade em compreender a fala do facilitador (linguagem técnica é difícil)?
- 27) Houve oportunidade para discutir a sua experiência e a dos outros participantes?
- 28) Houve ações para resgatar e valorizar a diversidade, a cultura, os saberes e valores?
- 29) Houve ações para resgatar o conhecimento e tradições das mulheres do campo e das populações tradicionais?
- 30) As atividades tiveram horários adequados e flexíveis, que garantiram a participação das mulheres?
- 31) Recebeu visita para elaboração do diagnóstico da UPF?
- 32) Recebeu visita para o planejamento das atividades na UPF?
- 33) Faz uso de insumos industriais químicos na propriedade? Se sim, quais?
- 34) Faz uso de insumos orgânicos na propriedade? Se sim, quais?
- 35) Quais insumos adquire no mercado para a propriedade?
- 36) Tem alguma dificuldade para replicar na propriedade o que aprendeu nas atividades? Se sim, qual?
- 37) Houve alguma mudança na sua forma de trabalhar depois das ações de ATER desenvolvidas pelo técnico (cursos, oficinas, dias de campo e visitas)? Se sim, quais?
- 38) Compra muita coisa na feira e supermercado para se alimentar que poderia ser cultivado na sua propriedade? Se sim, por quê?

39) Quais os produtos são vendidos?

40) Onde vende seus produtos?

atravessador feira municipal outros:

41) Qual a composição da sua renda:

agricultura comércio prestação de serviços

aposentadoria bolsa família Outros:.....

42) Qual a sua renda mensal? (renda declarada)

agricultura..... comércio..... prestação de serviços.....

aposentadoria..... bolsa família..... Outro.....

43) Você percebe alguma mudança na sua renda nos últimos dois anos?

44) Por que motivo sua renda mudou?

45) O que melhorou na sua vida com as atividades de ATER?

46) Como os serviços de ATER poderiam ser melhorados?

APÊNDICE H – Brasil e Bahia: normas legais referentes ao ensino e à extensão rural, 1859-1945

Instrumento	Objeto
Decreto nº 2.500 de 01/11/1859	Cria o Imperial Instituto Baiano de Agricultura.
Decreto nº 2.506 de 18/11/1859	Aprova os Estatutos do IIBA.
Decreto nº 2.516 de 22/12/1859	Cria o Imperial Instituto Pernambucano de Agricultura.
Decreto nº 2.521 de 20/01/1860	Cria o Imperial Instituto de Agricultura Sergipano.
Decreto nº 2.607 de 30/06/1860	Cria o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura.
Decreto nº 1.067 de 28/07/1860	Cria uma nova Secretaria de Estado com a denominação de Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.
Decreto nº 2.681 de 03/11/1860	Aprova os Estatutos do Imperial Instituto Fluminense de Agricultura.
Decreto nº 2.816 de 14/08/1861	Cria o Imperial Instituto Rio-Grandense de Agricultura.
Decreto nº 5.957 de 23/06/1875	Aprova os Estatutos da Escola Agrícola de S. Bento das Lages, na Bahia.
Decreto nº 1.606 de 29/12/1906	Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Agricultura, Industria e Comércio.
Decreto nº 8.319 de 20/10/1910	Cria o Ensino Agrônômico e aprova o respectivo regulamento.
Decreto nº 8.584, de 01/03/1911	Cria uma Escola Média ou teórico-prática de Agricultura da Bahia e aprova o respectivo regulamento.
Decreto nº 9.333 de 17/01/1912	Cria uma Fazenda Modelo de Criação na fazenda de Santa Monica, no município de Valença-RJ.
Decreto nº 9.613 de 13/06/1912	Cria na fazenda Alta-Mira, município da Villa do Conde, Estado da Bahia, um Campo de Demonstração.
Decreto nº 9.868 de 13/11/1912	Cria uma Fazenda Modelo de Criação, no município de Uberaba, Estado de Minas Gerais.

Decreto nº 10.075 de 19/02/1913	Cria uma Fazenda Modelo de Criação, no município de Caxias, Estado do Maranhão.
Lei nº 3.089 de 08/01/1916	Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1916.
Decreto nº 11.875 de 12/01/ 1916	Cria uma Fazenda Modelo de Criação, ilha de Marajó, Estado do Pará.
Decreto nº 11.876 de 12/01/1916	Cria uma Fazenda Modelo de Criação, no município de Ponta Grossa, Estado do Paraná.
Decreto nº 11.882 de 12/01/1916	Cria uma Fazenda Modelo de Criação, no Estado de Pernambuco.
Decreto nº 12.012, de 29/03/1916	“Transfere as sédes da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinaria, Escola Média ou Theorico-Pratica da Bahia e reúne em um só os dous mencionados estabelecimentos de ensino e a Escola de Agricultura annexa ao Posto Zootechnico Federal de Pinheiro, com a denominação de Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinaria” (BRASIL, 1916).
Decreto nº 12.893, de 28/02/1918	“Autoriza o Ministro da Agricultura a crear patronatos agricolas, para educação de menores desvalidos, nos postos zootechnicos, fazendas-modelo de criação, nucleos coloniaes e outros estabelecimentos do Ministerio” (BRASIL, 1918).
Lei nº 1.333, de 31/07/1919	Autoriza a reabertura da escola, em São Bento das Lages, sob a denominação Escola Agrícola da Bahia.
Decreto-Lei nº 7.449 de 09/04/1945	Dispõe sobre a organização da vida rural.
Decreto-Lei nº 8.127 de 24/10/1945	Altera e dá nova redação ao Decreto-Lei nº 7.449 de 09 de abril de 1945.

Fonte: Elaboração própria (2018); a partir dos dados do SICON, disponíveis em: www2.camara.leg.br

APÊNDICE I – Brasil: normas legais referentes aos serviços de extensão, 1952-1989

Instrumento	Objeto
Lei nº 1.649, de 19/07/1952	Cria o Banco do Nordeste do Brasil e dá outras providências.
Lei nº 2.613, de 23/09/1955	Autoriza a União a criar uma Fundação denominada Serviço Social Rural.
Decreto nº 50.517, de 02/05/1961	Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública.
Decreto nº 50.622, de 18/05/1961	Declara de utilidade pública as Associações de Crédito e Assistência Rural que menciona.
Decreto nº 50.632, de 19/05/1961	Disciplina a assistência financeira da União à ABCAR e dá outras providências.
Decreto nº 50.634, de 20/05/1961	Autoriza o provimento de cargos no Serviço Social Rural e dá outras providências.
Lei Delegada nº 11, de 11/10/1962	Cria a Superintendência de Política Agrária (SUPRA) e dá outras providências.
Lei nº 4.214, de 02/03/1963	Dispõe sobre o Estatuto do Trabalhador Rural.
Lei nº 4.504, de 30/11/1964	Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
Decreto nº 58.382, de 10/05/1966	Dispõe quanto à coordenação das atividades de extensão rural.
Decreto-Lei nº 1.110, de 09/07/1970	Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências.
Lei nº 5.851, de 07/12/1972	Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências.
Decreto nº 72.020, de 28/03/1973	Aprova os Estatutos da Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária e dá outras providências.
Decreto nº 74.154, de 06/06/1974	Dispõe sobre Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural (COMAPTER).

Lei nº 6.126, de 06/11/1974	Autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e dá outras providências.
Decreto nº 75.373, de 14/02/1975	Cria a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), regulamenta dispositivos da Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, e dá outras providências.
Decreto nº 86.323, de 31 de agosto de 1981	Altera a estrutura básica do Ministério da Agricultura.
Decreto nº 87.457, de 16 de agosto de 1982	Institui o Programa Nacional de Política Fundiária, dispõe sobre as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários e dá outras providências.
Decreto nº 91.214, de 30/04/1985	Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), dispõe sobre sua estrutura, e dá outras providências.
Lei nº 7.319, de 11/06/1985	Cria cargos no Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e dá outras providências.
Decreto nº 91.766, de 10/10/ 1985	Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), e dá outras providências.
Decreto nº 95.074, de 21/10/ 1987	Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD).
Decreto nº 97.455, de 15/01/1989	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Federal, sobre a alienação de participação acionária da União nas empresas que menciona, e dá outras providências.
Decreto Legislativo nº 3, de 1989	Susta os efeitos do art. 1º e seus Incisos, do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolvem a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot).
Medida Provisória nº 39, de 16/03/1989	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
Lei nº 7.739, de 16/03/1989	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria (2018)

APÊNDICE J – Brasil: normas legais referentes aos serviços de ATER, 1990-2002

Instrumento	Objeto
Decreto nº 99.180, de 15/03/1990	Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
Decreto nº 99.192, de 15/03/1990	Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências.
Lei nº 8.028, de 12/04/1990	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
Decreto nº 99.244, de 10/05/1990	Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Decreto nº 99.616, de 17/10/1990	Dispõe sobre a destinação das atribuições e do acervo técnico e patrimonial da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em liquidação, e dá outras providências.
O Decreto nº 99.621, de 18/10/1990	Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, e dá outras providências.
Lei nº 8.171, de 17/01/1991	Dispõe sobre a política agrícola.
Decreto nº 599, de 09/07/1992	Altera a Estrutura Regimental do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.
Lei nº 8.490, de 19/11/1992	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.
Decreto nº 769, de 10/03/1993	Dispõe sobre a transferência e a criação, por transformação, de cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, e dá outras providências.
Decreto nº 936, de 23/09/1993	Dispõe sobre a transferência para a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, da coordenação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural e dá outras providências ²⁰⁸ .
Decreto nº 1.261, de 04/10/1994	Altera o Anexo A do Decreto nº 769, de 10 de março de 1993 ²⁰⁹ .

²⁰⁸ A coordenação do SIBRATER pertencia à Embrapa pelo Decreto nº 99.616, de 1990.

²⁰⁹ Esse Decreto cria o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER).

Decreto nº 1.888, de 29/04/1996	Dispõe sobre o remanejamento dos cargos em comissão que menciona.
Decreto nº 1.946, de 28/06/1996	Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências.
Decreto nº 1.889, de 29/04/1996	Dispõe sobre o apoio técnico e administrativo a ser prestado aos Ministros de Estado Extraordinários de Política Fundiária e para Coordenação de Assuntos Políticos, e sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
Decreto nº 2.681, de 21/07/1998	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e dá outras providências.
Decreto nº 3.200, de 06/10/1999	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR) e sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1.911-12, de 25/11/1999	Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Medida Provisória nº 1.999-13, de 14/11/1999	Modifica o nome para Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário.
Medida Provisória nº 1.999-12, de 13/01/2000	Adota a denominação de Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).
Decreto nº 3.338, de 14/01/2000	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.
Decreto nº 3.508, de 14/06/2000	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), e dá outras providências.
Decreto nº 3.527, de 28/06/2000	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, e dá outras providências.

Medida Provisória nº 2.143-36, de 24/08/2001	Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Decreto nº 3.992, de 30/10/2001	Dispõe sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) e dá outras providências.
Resolução nº 26, de 28/11/2001	Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, no âmbito do MDA ²¹⁰ .

Fonte: Elaboração própria (2018)

²¹⁰ A política não incorporava em suas diretrizes princípios e objetivos.

APÊNDICE L – Brasil: normas legais referentes aos serviços de ATER, 2003-2015

Instrumento	Objeto
Medida Provisória nº 103, de 01/01/2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Decreto nº 4.629, de 21/03/2003	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e dá outras providências.
Lei nº 10.683, de 28/05/2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Decreto nº 4.723, de 06/06/2003	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.
Decreto nº 4.739, de 13/06/2003	Transfere a competência que menciona, referida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Lei nº 10.689, de 13/06/2003	Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.
Lei nº 10.696, de 02/07/2003	Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências ²¹¹
Decreto nº 4.854, de 08/10/2003	Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), e dá outras providências.
Decreto nº 4.873, de 11/11/2003	Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica - "LUZ PARA TODOS" e dá outras providências.
Decreto nº 4.884, de 20/11/2003	Altera os arts. 1º e 4º do Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003, e os arts. 8º e 15 do Decreto nº 4.705, de 23 de maio de 2003, que aprovam, respectivamente, a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).
Decreto nº 4.887, de 20/11/2003	Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por

²¹¹ Institui o Programa de Aquisição de Alimento (PAA), artigo 19.

	remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Decreto nº 4.892, de 25/11/2003	Regulamenta a Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, que criou o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, e dá outras providências ²¹² .
Lei nº 10.831, de 23/12/2003	Dispõe sobre a agricultura orgânica e dá outras providências.
Lei nº 10.836, de 09/01/2004	Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.
Norma de Execução nº 39, de 30/03/2004	Estabelece critérios e procedimentos referentes ao Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES.
Decreto nº 5.033, de 05/04/2004	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.
Lei nº 10.880, de 09/06/2004	Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências.
Decreto nº 5.209 de 17/09/2004	Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.
Lei nº 10.954, de 29/09/2004	Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.
Decreto de 27/12/2004	Cria a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências.

²¹² Programa Nacional de Crédito Fundiário

Decreto de 13/07/2006	Altera a denominação, competência e composição da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais e dá outras providências.
Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006	Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Decreto nº 6.040, de 07/02/2007	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.
Portaria Interministerial nº 2 de 24/09/2008	Institui o Programa Organização Produtiva de Mulheres Rurais, que visa fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais através de políticas públicas de apoio à produção e comercialização.
Medida Provisória nº 458, de 10/02/2009	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, (...) e dá outras providências.
Decreto nº 6.813, de 03/04/2009	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.
Lei nº 11.947, de 16/06/2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; (...); e dá outras providências ²¹³ .
Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; (...) e dá outras providências.
Projeto de Lei nº 5.665, 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.
Lei nº 12.188, de 11/01/2010	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

²¹³ Conforme Artigo 1: Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

	Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.
Decreto nº 7.215, de 15/06/2010	Regulamenta a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER).
Portaria MDA nº 35, de 15/06/2010	Adesão dos Conselhos para a realização do credenciamento das entidades executoras do PRONATER
Decreto nº 7.255, de 04/08/2010	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e dá outras providências.
Decreto nº 7.280, de 31/08/2010	Altera o início da vigência do Decreto nº 7.255, de 4 agosto de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
Lei nº 12.512, de 14/10/2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nº 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.
Decreto nº 7.794, de 20/08/2012	Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica.
Portaria MDA nº 116, de 26/12/2012	Estabelece os procedimentos de renovação de cadastramento das entidades executoras dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER).
Projeto de Lei nº 5.740/2013	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Anater, e dá outras providências.
Lei nº 12.897, de 18/12/2013	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e dá outras providências.
Decreto nº 8.252, de 26/05/2014	Institui o serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER)

Decreto nº 8.750, de 09/05/2016	Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais.
---------------------------------	--

Fonte: Elaboração própria (2018)

Notas:

1) Através da MP nº103, cria-se o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado à Presidência da República, com competência para: I - formular e coordenar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com o objetivo de garantir o direito humano à alimentação no território nacional; II - articular a participação da sociedade civil no estabelecimento de diretrizes para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; III - promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição; IV - estabelecer diretrizes e supervisionar e acompanhar a implementação de programas no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2003).

2) Ainda no primeiro governo Lula criam-se normas legais e estruturas de apoio nos entes federativos para atender as demandas das frações populares no que se refere a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos. Em um processo conflituoso novos conceitos e procedimentos vão sendo discutidos pela sociedade e adotados no âmbito do Estado. O Decreto nº 4.887/2003 determina o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de quilombos, e estabelece no Artigo 20 que para fins de política agrícola e agrária “os remanescentes das comunidades dos quilombos receberão dos órgãos competentes tratamento preferencial, assistência técnica e linhas especiais de financiamento, destinados à realização de suas atividades produtivas e de infra-estrutura” (BRASIL, 2003f). Em 2004 cria-se por decreto a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, que tem sua competência e composição alteradas pelo Decreto de 13 de julho de 2006 (BRASIL, 2004b; BRASIL 2006). E finalmente o Decreto nº 6.040/2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos PCT²¹⁴, que se torna referência

²¹⁴ Convém ainda mencionar que em maio de 2016 foi instituído ainda no Governo Dilma o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, como órgão consultivo, vinculado ao MDA.

para a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais na Bahia. Conforme referido decreto compreende-se como PCT:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007).

3) Objetivos da PNATER: I - promover o desenvolvimento rural sustentável; II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais; III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais; IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários; V - 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; VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais dos agroecossistemas e da biodiversidade; VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional; VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor à sua produção; IX - apoiar o associativismo e cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural; X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional; XI - promover a integração da ATER com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro (BRASIL, 2010).

4) ANATER: a análise do PL em relação à Lei mostra pequenas alterações na forma de dois incisos e de dois artigos, identificam-se também a inclusão de três incisos, dois artigos, e um parágrafo único. Todavia não resultam em alterações significativas no conteúdo da proposta. Especificamente quando se compara as competências da ANATER apresentadas no PL e na Lei. Identifica-se que dos oito incisos relacionados no Artigo 1º da proposta original, seis foram aprovados na íntegra; dois foram parcialmente modificados. Foram incluídas as palavras: “ações de caráter continuado” no inciso IV e “inclusive com governos estaduais, órgãos públicos estaduais de assistência técnica e extensão rural e consórcios municipais”, no inciso

VI. No Artigo 1º foram acrescentados três incisos – III, X, e XI, dentre esses destaca-se o III, por tratar-se de conteúdo relevante para as camadas populares rurais: “apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais pelos produtores rurais”. É o único inciso que faz referência às tecnologias sociais e aos saberes tradicionais. Conforme Parágrafo Único, Artigo nº 8: o diretor executivo da EMBRAPA com atribuição para atuar na área de transferência de tecnologia integrará a ANATER com a mesma atribuição (BRASIL, 2013a). Com isso garante-se que a EMBRAPA detenha papel central na integração da pesquisa e extensão. O dispositivo legal expressa o retorno ao difusionismo produtivista. O Artigo 2º estabelece prioritariamente como público os agricultores familiares e os médios produtores rurais. Identifica-se também uma pequena modificação no Artigo 5º, que se refere ao número de membros do conselho administrativo, com redução de 5 representantes do poder executivo para 4, e a inclusão de um representante dos governos estaduais (BRASIL, 2013a).

APÊNDICE M – Brasil: normas legais que restringem conquistas populares, 2016-2018

Instrumento	Objeto
Medida Provisória nº 726, de 12/05/2016	Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.
Portaria nº 185 e nº 186, de 05/2016	Revogação do Minha Casa Minha Vida Entidades
Medida Provisória nº 728, de 23/05/2016	Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
Decreto nº 8.780 ²¹⁵ , de 27/05/2016	Transfere a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do MDSA para a Casa Civil
Decreto nº 8.786, de 14/06/2016	Subordina a estrutura do extinto MDA ao Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República.
PEC nº 241, de 15/06/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.
Decreto nº 8.865, de 29/09/2016	Transfere a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário do MDSA para a Casa Civil e dispõe sobre a vinculação do INCRA
Lei nº 13.341, de 29/09/2016	Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016.
Decreto nº 8.889, de 26/10/2016	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Casa Civil da Presidência da República, (...).
Emenda Constitucional nº 95, de 16/12/2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.
MP nº 759, de 22/12/2016	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária

²¹⁵ Revogado pelo Decreto nº 8.865/2016

	e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.
Decreto nº 9.064, de 31/05/2017	Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais.
Lei nº 13.465, de 11/07/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União;
Lei nº 13.502, de 01/11/2017	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; (...).
Decreto nº 9.309, de 15/03/2018	Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências.
Decreto nº 9.311 de 15/03/2018	Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.
Decreto nº 9.667, de 02/01/2019	Transfere as competências da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que passa a ter em sua estrutura organizacional a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo.

Fonte: Elaboração própria (2018)

APÊNDICE N – Síntese das Ações desenvolvidas pela ANATER: 2016-2018

A ANATER, em abril de 2016, ainda vinculada ao MDA, firma contrato de gestão entre a União e os estados federados. Por meio de um instrumento de parceria a União e os Estados assinaram “o Pacto Nacional pelo Fortalecimento da Ater”. Com isso as instituições públicas estaduais podem receber recursos e apoio técnico do governo federal. Após a aderência do estado federado ao referido pacto, a ANATER através do Instrumento Específico de Parceria (IEP)²¹⁶, firma parceria com as instituições públicas estaduais de ATER (ANATER, 2019b, p.8).

Do ponto de vista formal a ANATER²¹⁷ se propõe a seguir a Lei de ATER: 1) a realização de chamadas públicas para contratar os serviços de ATER; 2) as instituições contratadas devem seguir as orientações e princípios estabelecidos pela Lei de ATER para a agricultura familiar; 3) o aporte inicial de recursos financeiros para que as instituições (públicas ou privadas) deem início às ações previstas (ANATER, 2019a). A agência possui vínculos em 21 estados federados, com ações que beneficiam aproximadamente 90.000 famílias, distribuídas em 1.549 municípios. Dentre os 20 mil extensionistas, 11,6 mil estão integrados ao Sistema de Gestão de Ater. Esse sistema também possui 309 empresas credenciadas (ANATER, 2019a). Para as demais instituições os contratos são realizados por meio das Chamadas Públicas (CP).

²¹⁶ É compreendido como um conjunto de responsabilidades, direitos e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a ANATER e as entidades públicas de ATER em regime de mútua cooperação.

²¹⁷ A ANATER inicia a coordenação das atividades de ATER, em 2018.

APÊNDICE O – Brasil: sistematização dos projetos da ANATER, 2018

Projeto	N. famílias	N. mun.	Estados	Instrumento
Piloto	11.100	423	RO, GO, RS, PA, PR, DF, TO, SC, MG, SE e SP	IEP CP
Fortalecimento da ATER nos Perímetros Irrigados do Jaíba e Gortuba	800	2	MG	IEP
Projeto Dom Hélder Câmara	59.609	902	AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE, MG, ES	IEP CP
Diversificação da cultura de tabaco	13.558	74	PR, RS SC	IEP CP
Programa Nacional de Crédito Fundiário	4.500	129	AL, BA, CE, MA, MG, PE, PI, RN, SE e SP	CP
Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária	2.000,	35	BA, CE, PB, PE e SP	CP
Famílias Quilombolas	2.680	48	AP, GO, MG, MA, MT, PA	-*
Famílias indígenas	3.500	20	MS	-
Projeto Ater Mais Gestão	1.294	-	CE, ES, MG, MA, PA, PR, PB, SC, RS, DF	IEP CP

Fonte: Elaboração própria (2019) com base em ANATER, (2019a)

* (- não informado)

Identificam-se ações de ATER orientadas para a agricultura familiar. Os projetos objetivam gerar trabalho e renda, elevar a qualidade de vida e sustentabilidade da agricultura familiar (ANATER, 2019a). Embora a ANATER faça referência à PNATER não se identificam nos projetos referências ao paradigma agroecológico. A construção da concepção da ATER agroecológica defendida por Caporal e Costabeber (2015) perde espaço nos aparelhos de Estado e está restrita a um pequeno número de pesquisadores e extensionistas.

Dentre os projetos apresentados pela ANATER, o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) é o que abrange o maior número de famílias. As 59.609 famílias são contempladas com os serviços

de ATER por meio dois instrumentos, sendo 27.153 famílias atendidas através das chamadas públicas e 32.456 atendidas por instituições públicas de ATER, por meio do IEP.

APÊNDICE P – Bahia: normas legais referentes aos serviços de ATER, 1990-2018

Instrumento	Objeto
Lei nº 6.074, de 22/05/1991	Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Lei 10.549, de 28/12/2006	Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Decreto nº 11.850, de 23/11/2009	Institui a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos e dispõe sobre a identificação, delimitação e titulação das terras devolutas do Estado da Bahia por essas comunidades, de que tratam o art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado da Bahia de 1989.
Lei nº 12.212, de 04/05/2011	Modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.
Decreto nº 13.247, de 30/08/2011	Dispõe sobre a Comissão Estadual para a Sustentabilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais - CESPCT.
Projeto de Lei nº 19.476/2011	Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar - PEATER e o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - PROATER, e dá outras providências.
Lei nº 12.372, de 23/12/2011	Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar - PEATER e o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - PROATER, e dá outras providências.
Lei nº 12.910, de 11/10/2013	Dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos de Pastos ou Fechos de Pastos e dá outras providências.
Lei nº 13.182, de 06 de junho de 2014	Institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa do Estado da Bahia e dá outras providências.

Decreto nº 15.634, de 06/11/2014	Institui a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, altera o Decreto nº 13.247, de 30 de agosto de 2011, e dá outras providências.
Projeto de Lei nº 21.007/2014	Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Lei nº 13.204, de 11/12/2014	Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
Portaria nº 44, de 13/04/2016	Dispõe sobre as atividades de acompanhamento, controle, monitoramento e fiscalização dos Contratos de Prestação de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, no âmbito Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - PROATER.

Fonte: Bahia (1991); Bahia (2011a); Bahia (2011b); Bahia (2014); Bahia (2016)

Notas:

1) Observa-se que no Estado da Bahia foram criados alguns instrumentos legais tendo em vista a inclusão social de parcela da população que sempre esteve à margem das políticas públicas. Os decretos estaduais nº 11.850/2009, nº 13.427/2011, e, nº 15.634/2014 são as normas legais que, respectivamente, instituem a Política Estadual para Comunidades Remanescentes de Quilombos, a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais e a Comissão Estadual para a Sustentabilidade dos Povos e Comunidades Tradicionais. Os decretos definem conceitos e procedimentos que devem ser adotados nas políticas e programas transversais a essa temática. Assim, as chamadas públicas para os Povos e Comunidades Tradicionais estão referenciadas por essas normas. Além disso, vale citar outros normativos legais publicados na Bahia que tratam do tema. Tais como a Lei nº 12.910/2013 que “dispõe sobre a regularização fundiária de terras públicas estaduais, rurais e devolutas, ocupadas tradicionalmente por Comunidades Remanescentes de Quilombos e por Fundos e Fechos de Pastos” e a Lei nº 13.182, de 06 de junho de 2014, que institui o Estatuto da Igualdade Racial e de Combate à Intolerância Religiosa.

2) Conforme Decreto nº 15.634/2014, são considerados como PCT grupos culturalmente diferenciados, tais como: povos indígenas, povos ciganos, povos de terreiro, comunidades quilombolas, geraizeiros, marisqueiras, comunidades de fundos e fechos de pasto, pescadores artesanais, extrativistas e outros que ocupam e/ou reivindicam seus Territórios Tradicionais, de

forma permanente ou temporária, tendo como referência sua ancestralidade e reconhecendo-se a partir de seu pertencimento baseado na identidade étnica e na autodefinição, que conservam suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, línguas específicas e relação coletiva com o meio ambiente, que são determinantes na preservação e manutenção de seu patrimônio material e imaterial, através da sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando práticas, inovações e conhecimentos gerados e transmitidos pela tradição (BAHIA, 2014a).

APÊNDICE Q – Comunidades contempladas e visitadas por municípios: 2018-2019

Município	Comunidades contempladas (1)	Comunidades pesquisadas (2)	Proporção (1) e (2)
Nova Fátima	Jabuticaba, São Joaquim, Pau Branco, Alazão, Alto Sereno, Malhadinha, Alto Bonito de Dedego, São Francisco, Santo Antônio, Sinuque, Alto do Bonito de Manoel Grande, Pituba, Queijo, Araçazinho, Ingazeira, Jurubeba, Caldeirão, Maravilha	Jabuticaba, Alto do Sereno, Pituba, Ingazeira, Queijo, Jurubeba,	33,33%
Gavião	Várzea do Laço, Marruás, Cabaças, Cajá, Queimada do Meio, Sítio dos Patos, Alagadiço das Pedras, Palmatória, Terra Vermelha.	Várzea do Laço, Marruás, Cajá, Queimada do Meio.	44,44%
Sobradinho	Barra, Barra do Umbuzeiro, Campo Alegre, Santa Tereza, Tapuia, Tataui, Traíras, São João, Salgadinha, Santana.	São João, Santa Tereza, Campo Alegre	30%
Casa Nova	Boa Vista, Junco, Entroncamento, Mulungu, Palmeira, Caldeirão, Cinquenta e Seis, Volta Grande, Lagoinha, Brejões, Fazenda Alegre, Cacimba, Melosa, Castanheiro, Açude da Pedra, Santa Rita, Lagoa do Vicente, Caracol.	Boa Vista, Junco, Cinquenta e Seis, Volta Grande, Lagoinha, Brejões, Fazenda Alegre, Melosa.	44,44%
Juazeiro	Poções, Malhada da Onça, Angical, Pau Preto, Manga, Goiabeira, União, Altaneira, Canoa, Manoel Joaquim, Poços e Rancharia, Lagoa das Pedras dos Grilos, Rocinha, Cifra, Lagoa do Jacaré, Lagoinha, Juá, Tanque Novo, Serra dos Badecas, Cipó, Alto das Queimadas, Lagoa do Caldeirão, Papagaio, Jaramataia e Itaicí.	Lagoinha, Lagoa do Jacaré, Juá, Canoa, Tanque Novo, Goiabeira, Papagaio, Poções	32%

Fonte: Pesquisa de campo (2019)

APÊNDICE R – Paisagens do TI Bacia do Jacuípe, 2019

Fonte: Fotos da autora (2019)

APÊNDICE S – Paisagens do TI Sertão do São Francisco, 2019



Fonte: Fotos da autora (2019)

ANEXOS

ANEXO A – Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural

Tabela 4 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, segundo diversos indicadores – 1949/1988

Ano	ACAR (ano de criação)	Escritórios	Municípios atendidos	Pessoal Técnico	Pessoal - administrativo	Pessoal (total)	Agricultores assistidos	Agricultores assistidos por técnico	Número de planos de crédito ⁽¹⁾
1948	MG	-	-	-	-	-	-	-	-
1949	-	4	-	-	-	-	-	-	-
1950	-	8	-	-	-	-	-	-	-
1951	-	10	-	-	-	-	-	-	-
1952	-	21	-	-	-	-	-	-	-
1953	-	21	-	-	-	-	-	-	-
1954	Ankar (ação regional), CE, PE e BA	42	-	-	-	-	-	-	-
1955	PB, RN, RS	69	-	-	-	-	-	-	-
1956	ABCAR, SC,	106	-	-	-	-	-	-	-
1957	ES	134	-	-	-	-	-	-	-
1958	RJ	167	-	-	-	-	-	-	-
1959	PR, GO	174	213	-	-	-	-	-	-
1960	-	197	-	-	-	-	-	-	-
1961	-	220	-	-	-	-	-	-	-
1962	SE	230	-	-	-	-	-	-	-
1963	MA, AL	326	-	-	-	-	-	-	-
1964	-	424	-	-	-	-	-	-	-
1965	MT, PA	533	831	-	-	-	-	-	8.421
1966	AM, PI	725	-	-	-	-	-	-	3.334
1967	DF, CATI-SP ⁽²⁾	948	-	-	-	-	-	-	12.643
1968	AC	1.021	-	-	-	-	-	-	19.024
1969	-	1.025	1.393	2.434	-	-	220.000	90	28.326
1971	RR, RO	-	-	-	-	-	-	-	-
1974	AP	1.422	2.236	3.371	3.331	6.704	240.028	71	56.953
1975	Início da substituição das ACAR.	1.564	2.553	4.605	3.972	8.579	-	-	-
1976	-	1.789	2.816	6.584	5.495	12.081	-	-	-
1977	-	1.800	2.913	6.540	6.562	13.104	474.189	73	81.404
1978	-	1.920	3.047	7.193	7.082	14.277	-	-	-
1983	-	2.506	3.166	12.121	-	-	1.113.537	92	-
1988	-	2.900	3.300	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	3.664	-	-	20.399	1.890.739	-	-
2006	-	-	4.295	-	-	26.877	2.492.662	-	-

Fontes: Dados numéricos: EMBRAPA, Pacilha, in Carvalho (1992) e Soares (2007). Dados de criação das ANCAR: Lopes, s/d in Fonseca (1985, p. 103) e pesquisa na Internet. Tabela elaborada pelo autor.

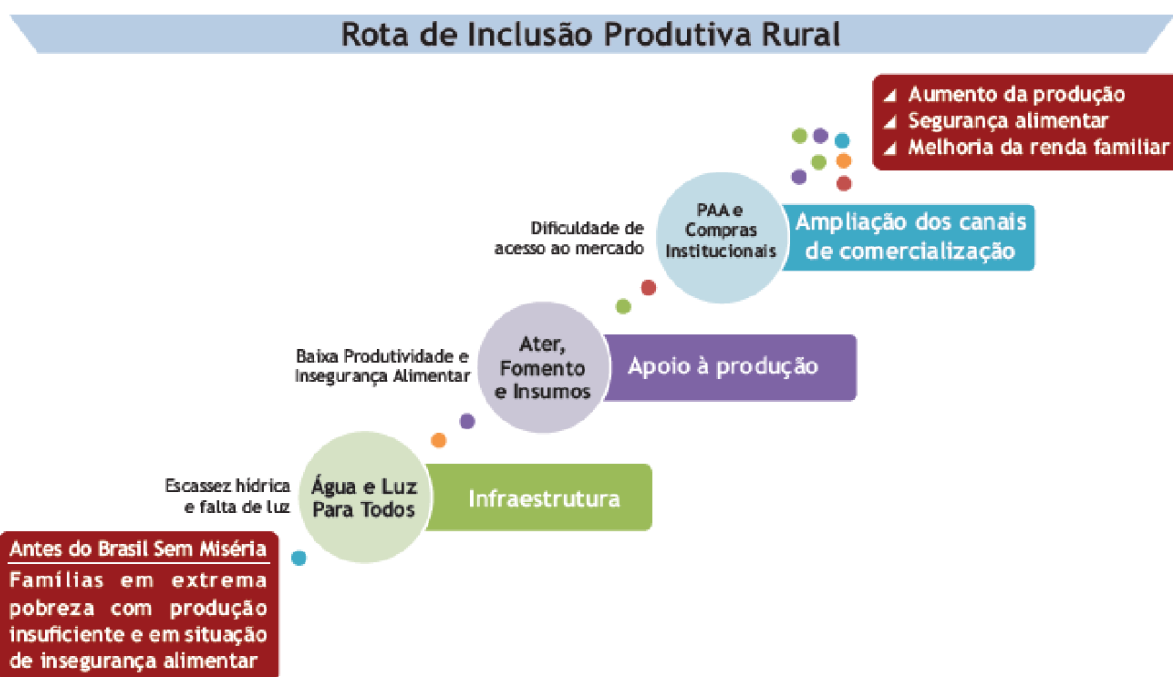
(1) O estado de São Paulo, optou pela criação, em 1967, da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, órgão da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de SP. Todavia, empresas privadas (bancos, principalmente) e a própria Secretaria (através do Instituto Agronômico de Campinas - IAC, por exemplo) já prestavam serviços de fomento e assistência técnica desde o início do século XX (REYDON, 1989; QUEDA, 1987, p. 127).

(2) elaborados por técnicos do Sistema Abcar

Obs.: Há disparidades de informações das fontes quanto à data de fundação de algumas Acar. No Nordeste foi fundada a Ankar, em 1954, uma única associação, que atendia a vários estados. Em 1962, os estados atendidos pela Ankar adquiriram autonomia e cada um passou a ter a sua Ankar.

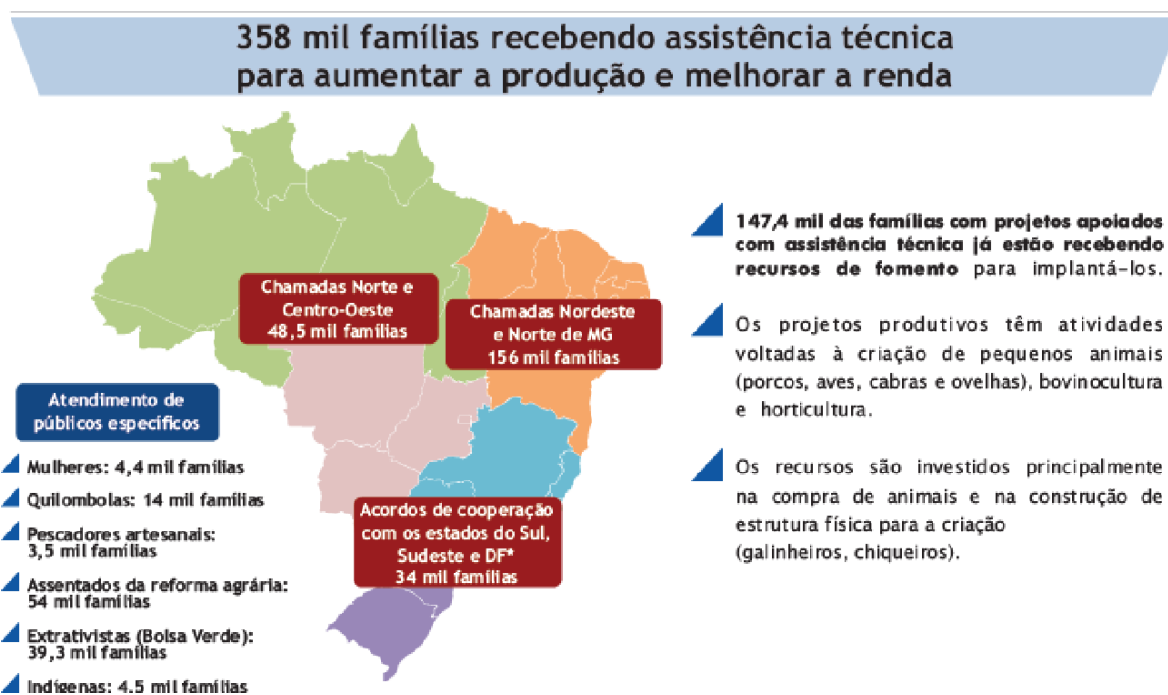
Fonte: Peixoto (2008a, p. 22)

ANEXO B – A transversalidade dos serviços de ATER nas ações do PBSM



Fonte: Brasil (2015, p. 21)

ANEXO C – Distribuição dos serviços de ATER vinculados ao PBSM por regiões



Fonte: Brasil (2015, p. 21)

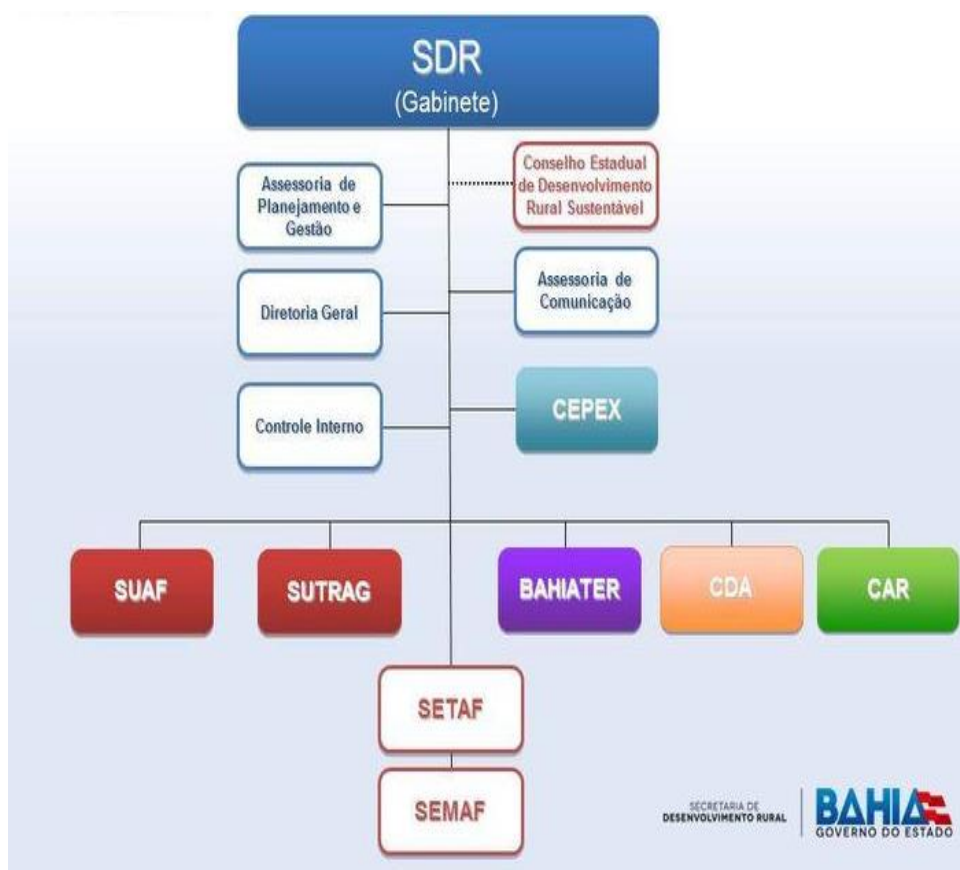
ANEXO D – Dotação orçamentária de 2016 e o Projeto de Lei Orçamentária para 2017

Política	Dotação Governo Dilma (R\$ milhões)	Projeto de Lei do Temer (R\$ milhões)	Diferença (R\$ milhões)
Obtenção de Imóveis Rurais para Criação de Assentamentos da Reforma Agrária	425.501.883	204.240.000	-221.261.883
PAA MDA + MDS	495.472.738	304.046.633	-191.426.105
Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar	490.282.696	333.490.508	-156.792.188
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	165.171.895	28.470.000	-136.701.895
Inclusão Produtiva Rural	133.061.509	70.000.000	-63.061.509
Promoção da Educação do Campo	27.027.196	11.830.000	-15.197.196
Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania - indígenas	15.656.964	11.391.073	-4.265.891
Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania de Mulheres Rurais	15.374.877	11.355.421	-4.019.456
Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas	8.003.248	4.100.000	-3.903.248
Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados	18.074.992	15.348.178	-2.726.814
Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento	11.446.702	10.302.031	-1.144.671
Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas, Povos Indígenas e Povos e Comunidades Tradicionais	1.611.150	1.193.925	-417.225

FONTE: SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Fonte: Intini (2017a)

ANEXO E – Organograma da SDR



Fonte: Bahia (2018)