

## A PERCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS DO CEDRAF-MG SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DA ATER

Marcelo de Souza  
Marcelo Leles Romarco de Oliveira

### 1. INTRODUÇÃO

A Extensão Rural no Brasil tem uma história singular. Fruto das inquietações dos diferentes governos sobre a melhor forma de auxiliar o produtor rural desde as suas necessidades básicas até a melhor forma de cultivar a terra, a maximização da renda sempre foi o cerne das políticas governamentais. Assim, desde a implantação dos serviços públicos de ATER com fins prioritariamente assistencialistas até a consolidação do uso disseminado do crédito agrícola e da modernização da agricultura, a política de Extensão Rural esteve a cargo de diferentes instituições governamentais. Da mesma forma, as diretrizes e orientações das instituições de governo sempre imprimiram um *savoir-faire* normatizador às políticas de ATER para seus públicos beneficiários, entidades executoras e produtores rurais. Dito de outra forma, a Extensão Rural sempre esteve prioritariamente a cargo de instituições governamentais que no decorrer da sua existência souberam imprimir uma conduta normatizadora que orientasse os serviços de ATER no meio rural com objetivos meramente assistencialistas e/ou fortemente fomentadores da produção agrícola.

Com o processo de abertura política, pós-regime militar, a esfera política governamental do campo da extensão rural vem sofrendo um processo de alargamento institucional e legal, onde diferentes grupos antes alijados das decisões políticas passaram a ser convidados a participar do processo de construção das políticas públicas que tem atuação no seu meio social de convívio.

Neste contexto, destaca-se a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) que a partir de 2003 e, ao longo de dez anos, vem sofrendo mudanças nos seus princípios e diretrizes que culminaram

com a promulgação da Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que instituiu a Lei de ATER e o PRONATER<sup>1</sup>.

A partir da proposição da PNATER, as propostas de desenvolvimento rural para os agricultores familiares mineiros passaram por um processo de controle social pelos beneficiários da política de ATER mediante o incentivo à participação, pautando temáticas relativas ao desenvolvimento rural que são elaboradas e discutidas pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável-CMDRS e comitês intermunicipais e inter-territoriais até serem condensadas e pautadas pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado de Minas Gerais-CEDRAF-MG. O destino das temáticas mais debatidas e aprovadas passa a ser o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável-CONDRAF<sup>2</sup>. Com isso, compete ao CEDRAF-MG consolidar a demanda estadual, a partir das informações dos CMDRS, subsidiando o CONDRAF na elaboração das propostas anuais de alocação de recursos para financiamento do PRONAF. Por isso, entende-se o CEDRAF-MG como um locus privilegiado para a definição das políticas públicas de desenvolvimento rural, na medida em que esse espaço congrega as diferentes demandas dos beneficiários, especialmente com relação às políticas de ATER.

Assim, objetivou-se com esse trabalho discutir a ATER mineira sob as diretrizes e preceitos da PNATER, partindo do debate em torno da criação da política pública até os seus desdobramentos políticos posteriores - Lei Geral de ATER e ANATER – tendo como fio condutor a visão e experiência dos conselheiros do CEDRAF-MG.

---

<sup>1</sup> Segundo Peixoto (2014), a Lei 12.188 de 2010 ou lei geral de ATER foi a resultante de um projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional (PL 5.665) em 2009 com objetivo de adequar a modalidade de contratação de convênios de ATER adotada pelo MDA às regras impostas pela lei de licitações (Lei 8.666, de 1993). A lei foi criada visando instituir a PNATER, com seus princípios, diretrizes e público beneficiário e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, regulamentado pelo decreto 7.215, de 2010.

<sup>2</sup> O CONDRAF, assim como os CEDRAF dos estados, é um órgão colegiado composto por representantes do poder público e da sociedade civil, porém, da instância nacional e integrante da estrutura básica do MDA, responsável por, dentre outras atribuições, elaborar, implementar e acompanhar os planos nacionais de desenvolvimento rural resultantes dos documentos finais das conferências nacionais (MDA, 2013).

A escolha do CEDRAF-MG como objeto de estudo foi importante para entender os meandros da criação da política e seus desdobramentos políticos posteriores, pois se configura como uma arena de discussão e debate das políticas públicas para agricultura familiar, assentados, quilombolas, indígenas e povos tradicionais com vistas ao desenvolvimento rural sustentável. Ademais, tendo em vista que esse público heterogêneo que está caracterizado sob a insígnia conceitual de agricultor familiar possui demandas e anseios não de todo comuns e muitas vezes conflitantes, buscou-se analisar a configuração e correlação de forças formada na arena política do conselho estadual.

## 2. METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida foi fundamentada em uma abordagem qualitativa e quantitativa de caráter descritivo-analítica, uma vez que se buscou compreender as visões e concepções dos diferentes representantes do CEDRAF-MG com relação à operacionalização da ATER no estado de Minas Gerais. De mesma natureza serão os dados da análise documental gerada sobre os registros dos encontros e reuniões realizadas pelos representantes do conselho.

A pesquisa foi realizada com os representantes do CEDRAF-MG, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, situado na Cidade Administrativa, no município de Belo Horizonte. O conselho está constituído por 18 representantes permanentes e 5 representantes suplentes, totalizando 23 representantes.

Para as entrevistas programadas foi realizado um agendamento prévio por contato telefônico, após cada conselheiro receber via mensagens eletrônicas, o roteiro de entrevista e o termo de consentimento livre-TCLE, com vistas a situar os conselheiros no objeto de pesquisa e estabelecer um melhor tempo de resposta para cada entrevistado. Buscaram-se também entrevistas não programadas no local onde foram realizadas as reuniões rotineiras do conselho, as plenárias, durante os intervalos das reuniões. Dessa forma, os entrevistados foram divididos em duas categorias: repre-

sentantes de entidades governamentais e de entidades da sociedade civil. Essa classificação é realizada pela secretaria executiva do CEDRAF-MG e buscou-se mantê-la uma vez que comungam interesses em comum principalmente o tratamento formal e a linguagem técnica, dentre outras características que serão apresentadas no seu devido lugar ao longo do texto.

Os representantes do conselho foram escolhidos aleatoriamente e de acordo com o interesse em participar da pesquisa. Buscou-se também um esforço maior àqueles representantes que lidam diretamente com as diretrizes e preceitos da PNATER, uma vez que o grau de contribuição desses atores para a elucidação da ATER mineira era fundamental para o estudo.

Assim, da categoria dos representantes governamentais foram entrevistados 10 conselheiros das seguintes entidades:

- Superintendência Regional do Banco do Brasil.
- Superintendência Regional da Caixa Econômica Federal.
- Superintendência Regional da Companhia Nacional de Abastecimento em Minas Gerais.
- Secretaria de Estado da Agricultura Pecuária e Abastecimento.
- Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.
- Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais.
- Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais.
- Delegacia Federal do Ministério de Desenvolvimento Agrário em Minas Gerais.
- Superintendência Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais.

Com relação às entidades da sociedade civil mineira foram entrevistados 10 representantes:

- Associação Mineira de Municípios.
- Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Minas Gerais.
- Federação dos Quilombolas de Minas Gerais.
- Via Campesina de Minas Gerais.

- Associação Mineira de Agroecologia.
- Associação Mineira das Escolas Família Agrícola.
- Articulação do Semiárido de Minas Gerais.
- Organização das Cooperativas de Minas Gerais.
- União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária.
- Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais.

O material colhido das entrevistas foi categorizado em eixos temáticos assim discriminados: PRONAF e sua importância, PNATER e sua importância, ANATER e sua importância e poder e correlação de forças no ambiente do conselho. Esses eixos foram confrontados com a análise das atas de reuniões das plenárias do conselho, documentos de fóruns e conferências.

Nesse processo, para melhor identificar tendências e questões relevantes, recorreu-se à análise e ao cruzamento das respostas dos diferentes representantes do conselho com a verificação concomitante ou posterior das informações extraídas das análises dos documentos e pareceres das reuniões do CEDRAF-MG.

A riqueza de detalhes extraída da metodologia aplicada no estudo permitiu se chegar aos desdobramentos da política de ATER desde a sua proposição até a promulgação da Lei de ATER e da ANATER. Ademais permitiu novas indagações quando muitos conselheiros entrevistados reportaram a existência de uma correlação de forças que denota um caminho a ser tentado para a análise dos resultados extraídos da pesquisa. Com isso depreende-se que a dimensão do poder é um fator essencial na dinâmica de operacionalização da ATER mineira, uma vez que a percepção dos representantes de entidades do governo e da sociedade civil sobre a ATER perpassa por um tipo específico de configuração que foi sendo construída a partir do momento que importantes segmentos rurais antes alijados das discussões e debates políticos ganharam notoriedade no cenário nacional e suas demandas foram sendo incorporadas ao processo de elaboração das políticas públicas para o campo. Porém, essas demandas estão fundamentadas em uma concepção de desenvolvimento rural que foge do pa-

drão de desenvolvimento historicamente concebido para o país, o que se torna um manancial de conflitos de interesses por recursos financeiros e por prestígio quando o poder antes concentrado em determinados grupos passa a ser compartilhado por outros grupos adversários. As instituições e políticas públicas criadas em decorrência dessa partilha de poder espelham uma idiosincrasia conflituosa atuante na configuração brasileira por modelos de desenvolvimento rural que buscam atender as demandas dos segmentos do campo, mas sem torná-los fortes o bastante para agirem como uma contra-força a um poder historicamente constituído e sedimentado. Pelo contrário, acaba atuando como um fator desagregador que tende a minar o poder pouco constituído e ainda frágil que foi sendo dado em decorrência de uma configuração política particular a qual diferentes grupos importantes lutam por suas parcelas de poder.

Os dados colhidos das entrevistas com representantes do CEDRAF-MG, a análise documental de atas de plenárias, documentos do MDA e a observação participante nas reuniões, fóruns e conferência demonstram que a teoria de Norbert Elias no que tange à configuração e as cadeias de interdependência formadas aplicam-se nesse contexto particular de análise da dimensão conflituosa do poder na ATER mineira a partir da proposição da PNATER.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa direcionou o olhar para o fato de a PNATER ter sido construída de forma participativa, ouvindo as diferentes lideranças do campo e representantes do governo, ao mesmo tempo em que justifica sua importância para o atendimento das demandas dos segmentos rurais, a torna frágil diante a complexidade para o seu gerenciamento, uma vez que a deixa exposta ao ataque das críticas e cobranças de um número muito maior de atores sociais envolvidos no processo de gestão. Ademais, não busca atacar o problema estrutural que a torna fragilizada, que é de execução e gerenciamento pelo órgão coordenador, pelo menos é o que demonstram os depoimentos colhidos pelos conselheiros do CEDRAF-MG.

A PNATER surge num governo dito de esquerda do presidente Luís Inácio Lula da Silva absorvendo uma agenda dos movimentos sociais rurais, a partir de inúmeras mobilizações e negociações com o Estado. Portanto, pode-se dizer que ela é produto de uma demanda da sociedade civil e protagonizado por esta em articulação com o Estado.

A partir da PNATER desenvolve-se uma figuração cujas relações sociais que se perpetuam entre as entidades envolvidas no seu processo de gestão são de interdependência entre os seus membros. O poder é exercido no interior dessa figuração como o elemento central da relação entre os seus membros. Cada entidade envolvida no processo de construção da política passa a exercer um determinado poder a partir do momento que comunga interesses em comum com outras entidades numa perspectiva relacional. O processo participativo decorrente da discussão da política até a sua promulgação legal nada mais foi que um processo de partilha-mento do poder, cujos interesses e anseios de cada entidade estavam em jogo e em processo de discussão e legitimação.

De acordo com Pettan, o locus onde foram debatidas as propostas finais de uma política de ATER se deu no CONDRAF que passou por uma “fase de reestruturação a partir de um processo de articulação, principalmente com os movimentos sociais e sociedade civil organizada” (PETTAN, 2010, p. 196). Para o autor, muito mais importante que a discussão das diretrizes e preceitos da política que já vinha sendo discutida desde 1990 e que foram ganhando contornos precisos em 2000, foi a transferência da competência da ATER do MAPA para o MDA por meio de decreto presidencial em 2003.

Desde então, a PNATER passa a ser alvo, pode-se dizer assim, da disputa de interesses e prestígio de duas entidades responsáveis pelo desenvolvimento rural no Brasil: o MAPA e o MDA. Talvez, pode-se indagar qual a relação que uma entidade tem com a outra, já que se referem a ministérios diferentes, com políticas diferenciadas e com recursos financeiros próprios? A princípio, há duas respostas para essa pergunta. A primeira recai no público a quem essas entidades direcionam suas políticas agropecuárias. Ambas atuam para um público bastante heterogêneo, difícil de

categorizar de forma firme e inequívoca, uma vez que a receita oriunda da tomaticultura, por exemplo, pode tanto ser oriunda de agricultores familiares quanto de agricultores patronais<sup>3</sup>.

O que se quer chamar atenção é para o caráter político de cada entidade que imprime a característica central que a tornam tão distintas. Pois, uma entidade é historicamente e politicamente mais forte, e a outra ainda frágil diante um cenário político novo e inóspito. A origem do termo correlação de forças é oriunda da cadeia de interdependência entre as duas instituições de desenvolvimento rural brasileiro pautado no caráter político que cada uma carrega para impor o seu prestígio e interesses nas discussões políticas. A correlação de forças é reflexo da oscilação de um equilíbrio de poder que foi rompido ou alterado por circunstâncias que fogem do domínio do indivíduo e se concentram na sociedade.

Portanto, pensar em correlação de forças é confirmar a existência da polaridade agricultura familiar e agricultura patronal cujos depoimentos dos conselheiros do CEDRAF-MG ajudam a tornar mais evidente o caráter político subjacente nessas entidades. Ademais é comprovar a força política de instituições historicamente bem preparadas e politicamente influentes nas diretrizes do desenvolvimento rural brasileiro, como o MAPA.

Portanto, dito de uma maneira bem simplista, a criação da política de certa forma foi uma faca de dois gumes, já que ao mesmo tempo em que busca atender uma reivindicação dos agricultores por ATER a torna vulnerável diante a fragilidade do órgão coordenador. Ou seja, para que uma política funcione é necessário que o seu órgão proponente tenha condições estruturais de levá-la adiante, que lhe dê suporte, não só financeiro, mas também operacional. Uma questão que se impõe é: a política foi implantada apenas visando legitimá-la aos anseios dos segmentos rurais, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de levá-la adiante? A julgar pelos depoimentos dos conselheiros entrevistados e pela análise dos documen-

---

<sup>3</sup> A referência à agricultura patronal ou agronegócio em contraposição à agricultura familiar pode ser conceituada de forma breve como aquela agricultura de cunho empresarial voltada principalmente para a monocultura em áreas fundiárias extensas utilizando-se em sua maior parte da mão de obra assalariada como regime de trabalho.

tos (atas de conferências, de reuniões, relatórios) que confirmam a real necessidade dos serviços de ATER pelos agricultores e demais grupos do campo, espera-se uma resposta negativa para o questionamento lançado. Contudo, observa-se também que os anseios por ATER, neste caso da política, andam de braços dados com a vigilância desses segmentos rurais.

A ideia que se tem frequentemente e, um tanto errônea muitas vezes, é que ao referir-se a instituições e políticas públicas o quesito recurso financeiro é o elemento desagregador, manancial de discórdias e conflitos, causa da ineficiência e inoperância que prejudica o processo de implantação e implementação de instituições e seus atos legais. No entanto, neste caso específico da PNATER e dos depoimentos colhidos, o recurso é uma causa marginal a todas as críticas descritas. Pode inevitavelmente, como foi salientado, esbarrar na questão financeira quando se trata de dividir o montante dos recursos entre as entidades governamentais e não governamentais mediante as chamadas públicas de ATER, mas de forma alguma é causa central para os problemas descritos pelos conselheiros entrevistados na PNATER em Minas Gerais. Aliás, esse é um dos pontos que o próprio MDA faz coro ao contrário, tecendo elogios ao governo federal em virtude do aumento exponencial dos recursos financeiros para atendimento às tarefas de ATER. Portanto, falta de recursos não condiz com esse caso específico, por outro lado falta de pessoas, de recurso humano, é a tônica dos depoimentos expostos.

### 3. CONCLUSÕES

A pesquisa permitiu concluir que não basta somente recurso financeiro, ou melhor, o recurso financeiro é importante para se ter uma base firme de sustentação, tanto quanto de articulação de alianças com demais segmentos da sociedade que historicamente possuem uma força política considerável. Deixar instituições importantes, como MAPA e EMBRAPA, fora das discussões das políticas de desenvolvimento rural não se configura apenas em disputas de recursos, como bem pontuou Peixoto (2014), mas possibilitar que a correlação de forças penda inevitavelmente em

favor dessas entidades em desfavor ao MDA. Por outro lado, tornar as discussões pautadas no desenvolvimento rural sob a óptica puramente ideológica ou partidária é não ouvir os anseios e demandas reais de movimentos sociais e da sociedade civil que já demonstram um forte caráter organizativo e reivindicatório.

Ademais, é importante que instituições fragilizadas, como o MDA sejam vistas pelo Estado de forma a contribuir realmente para a função que lhe foi imposta, que não sejam sobrecarregadas por atividades que estão além da sua capacidade operacional e que atuem de forma a justificar a sua preponderância tanto perante a sociedade civil quanto aos movimentos sociais e o Estado. Pois, como ficou demonstrado neste estudo, a cadeia de interdependência que foi criada a partir da PNATER envolvendo diferentes entidades da sociedade civil e do governo além de atuarem como atores sociais que reivindicam mudanças, é constituída por aqueles mesmos atores que cobram pela efetividade da política em todos os seus aspectos legais.

Por fim, conclui-se que o poder, no caso específico da PNATER e seus desdobramentos posteriores, é decorrente da disputa por prestígio e interesses tanto de entidades que compõem o CEDRAF-MG quanto de entidades que extrapolam o ambiente. No caso específico do conselho, a articulação das entidades e a sua forma organizativa não deixam transparecer o jogo de interesses que vai muito além da simples captação de recursos financeiros das entidades pelo Estado. Externo a esse espaço público ainda atuam forças poderosas que tendem a tornar o equilíbrio de poder em torno da PNATER bastante desfavorável para as entidades que se propuseram a implantá-la. Entidades importantes, tais como EMBRAPA e MAPA, foram relegadas ao segundo plano em virtude de visões diferentes para as políticas de desenvolvimento rural, no entanto, ainda demonstram serem bastante atuantes em termos políticos nas esferas deliberativas estaduais e federal do governo. Essas entidades demonstram sua força política no contexto político e econômico que a agricultura exportadora ainda imprime na balança comercial do país. Por outro lado, o MDA e as diferentes articulações formadas com os movimentos sociais e entidades da sociedade

civil, aparenta fragilidade diante um cenário em que a correlação de forças ainda é adversa aos seus propósitos.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. MDA. *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF*. Brasília/DF, 2013.

ELIAS, N. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 2008.

\_\_\_\_\_. *Escritos & Ensaios: Estado, processo e opinião pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

\_\_\_\_\_. *A sociedade de corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. *O processo civilizador*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

PEIXOTO, M. Avaliação da Pnater: uma análise do relatório de auditoria do TCU. In: 52º Congresso Heterogeneidade e suas implicações no Rural Brasileiro. *Anais...* Goiânia/GO: SOBER, 2014.

PETTAN, Kleber Batista. *A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências*. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola). Campinas/SP: UNICAMP, 2010.

Agência Financiadora da Pesquisa: O autor é funcionário do Instituto Mineiro Agropecuário-IMA e na ocasião foi liberado para realizar o curso de mestrado.

Banca: Marcelo Leles Romarco de Oliveira, Alair Ferreira de Freitas e Rennan Lanna Martins Mafra.