**Construção de uma Política Pública Nacional de ATER**

***(Breves contribuição para compreender a questão)***

***Questões preliminares***

A dimensão continental do Brasil e sua diversidade regional quanto ao meio físico e contexto sociocultural, produtivo e econômico impõem aos formuladores de políticas públicas o desafio de desenvolver ideias que fujam de simplificações ou generalizações. A definição dos públicos-alvo prioritários e o conhecimento de suas demandas são alguns dos primeiros passos para a elaboração de políticas e ações assertivas, focalizadas e que produzam os resultados esperados. Com relação ao meio rural, concretiza-se o entendimento de que a agricultura familiar é bastante heterogênea em sua configuração produtiva. Isso indica a necessidade de compreensão das diferenças por parte dos gestores públicos, as quais devem ser levadas em consideração na formulação e revisão de políticas e programas, de modo que sejam capazes de atender as principais demandas de cada grupo.

A concepção simplificada e generalista da Agricultura Familiar (AF), por exemplo, tal qual idealizada no final dos anos 1990 e refletida no conjunto de políticas e programas de sua sustentação, encontra-se obsoleta devido às novas dinâmicas produtivas e territoriais observadas nas últimas décadas. Por sua vez, o médio produtor rural, embora com papel extremamente relevante no meio rural e capilaridade em todo o território nacional, ainda carece de definição e enquadramento claros na legislação, como ocorre com os agricultores familiares, gerando muitas vezes sobreposição entre esses dois públicos.

O atual cenário de revisão de prioridades dos investimentos públicos torna ainda mais necessário buscar um realinhamento entre as políticas públicas existentes e a realidade atual desses dois públicos, tão relevantes para o cenário agropecuário brasileiro. As políticas voltadas à Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) não fogem a essa regra.

***Mudanças recentes no cenário da agropecuária brasileira***

Estudo recente[[1]](#footnote-1) mostrou que entre 2006 e 2015 o valor adicionado bruto pela AF cresceu 80%, acompanhando o crescimento de toda a agropecuária brasileira, mesmo a AF sendo um segmento que não expandiu sua área de exploração, ao contrário da agricultura não familiar, que cresceu mais 12 milhões de hectares[[2]](#footnote-2). O estudo mostrou ainda que a AF não só se insere nas cadeias de produtos de alimentação básica (feijão, arroz e trigo), mas passou a participar de forma importante também nas de *commodities*, produção animal (suínos, aves e leite) e produção vegetal de alto valor agregado, cujo principal exemplo é a cafeicultura, cadeia na qual o Brasil é o maior produtor mundial e a AF responde por quase metade dessa produção. Esses resultados contemplam os agricultores familiares definidos pela Lei nº 11.326/2006 (conhecida como Lei da Agricultura Familiar), porém também se aplicam a uma parcela de médios produtores que podem ser enquadrados como familiares, de acordo com as definições existente para esse público.

***Diferentes abordagens de ATER para diferentes públicos***

Diante desse novo cenário da agropecuária brasileira, é preciso repensar o papel da ATER para diferentes públicos. No caso da AF, é estratégica a presença de uma ATER principal (“*core*”), preferencialmente pública, vinculada a um sistema de monitoramento de resultados que focalize a gestão global do estabelecimento e que seja capaz inclusive de orientar o acesso a outras fontes de ATER especializadas, dedicadas às diferentes atividades econômicas do agricultor familiar. Ao lado desta, é essencial a presença de uma ATER especializada, que atenda de forma eficiente a esses agricultores familiares cada vez mais diversos, o que nem sempre a ATER pública está preparada para fazer.

Sabe-se que enquanto 81% dos municípios brasileiros são atendidos pela ATER pública, mostrando sua grande capilaridade, as regiões mais consolidadas em termos de produção agropecuária (sul, sudeste e centro-oeste) são aquelas onde essa ATER pública voltada à AF permanece mais atuante, há maior contratação de crédito PRONAF e presença mais forte do cooperativismo. Há, portanto, uma assimetria regional no atendimento do produtor familiar, deixando muitas vezes os que mais necessitam de ATER pública e gratuita sem esse serviço.

No caso do médio produtor, a formulação de políticas de ATER passa por um primeiro desafio, que é a própria definição “oficial” desse público, sem a qual fica difícil o entendimento de sua real dimensão, distribuição no território, especificidades e demandas.

Atualmente dois critérios para enquadramento dos produtores rurais como “médios” podem ser utilizados: o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, que secciona esse público de acordo com uma combinação entre a área do estabelecimento rural e a faixa de renda; e o do Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central, que utiliza a renda para o enquadramento dos agricultores que podem acessar o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – PRONAMP. O critério do MCR é assumido pelo Decreto nº 8.252/2014, que institui a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER.

De acordo com a Lei nº 11.326/2006 são agricultores familiares, entre outros critérios, aqueles cujos estabelecimentos rurais (com algumas exceções) são menores que 4 Módulos Fiscais (MF), o que gera um sombreamento de público com parte dos médios produtores definidos pelo IBGE, os “familiares médios”, que possuem o mesmo limite de área, porém renda superior ao limite para acesso ao PRONAF. Em geral, as cestas de políticas públicas voltadas à AF são direcionadas aos agricultores com Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o que exclui os médios produtores e um conjunto amplo de pequenos produtores que obtém mais de 50% de sua renda familiar de outras fontes, que não a propriedade familiar. A análise comparativa dos dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017 revela que, esse grupo de pequenos produtores não familiares cresceu 114%, passando de 351 mil para 754 mil estabelecimentos, dos quais cerca de 82% possui valor bruto da produção inferior a R$ 25 mil anuais, numa evidencia clara do crescimento da pobreza e da desigualdade no meio rural. Além disso, há outra categoria de médios denominados pelo IBGE como “não-familiares médios”, cujo recorte de área dos estabelecimentos está no intervalo entre 4 e 15 MF.

Uma abordagem exploratória sobre a definição de médios produtores foi realizada esse público em estudo recente[[3]](#footnote-3), o qual combinou os critérios do MCR e do IBGE, mostrando uma estimativa de 537 mil estabelecimentos de médios no país (incluindo “familiares médios” e “não-familiares médios”), atuando em diversas cadeias produtivas.

As discussões com especialistas e análise de experiências de sucesso de ATER conduzidas no estudo mencionado mostraram que as chaves para um programa bem sucedido de ATER voltada ao médio produtor são o comprometimento institucional de longo prazo na formação de técnicos extensionistas, a seleção criteriosa e a consolidação da figura de “Técnicos Formadores”, advindos de instituições de excelência em pesquisa e desenvolvimento e abertura para fomentar arranjos e parcerias institucionais locais.

***Tendências dos serviços de ATER nos últimos anos***

A necessidade de mudança de paradigma frente às prioridades de atuação da ATER, tanto para a AF como para o médio produtor, já vem sendo traduzida pela tendência de perda da participação relativa da ATER governamental e um gradual processo de substituição desta por outras fontes (cooperativas, empresas, integradoras, ONGs).

**Percentual de agricultores por origem da orientação técnica recebida em 2017**



Essa substituição é mais intensa em regiões mais desenvolvidas e com agropecuária mais consolidada. O fenômeno vem ocorrendo como resposta natural às novas demandas dos produtores rurais, à redução ou estagnação de recursos para ATER pública e ao aumento da oferta dos serviços de ATER por outras instituições. Entretanto, ainda não há um sistema organizado que oriente e coordene as ações dessas instituições, com definição de papeis, público-alvo, metas e monitoramento de resultados. Outro aspecto relevante é que há necessidade de redefinição do papel e forma de atuação da ATER pública diante desse novo cenário de restrições crescentes dos recursos e maior demanda por acessos à inovação.

1. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário - SEAD/NEAD. 2017. *PIB da agricultura familiar brasileira e instrumentos para o monitoramento da sua produção agropecuária*. Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/083/BRA. [↑](#footnote-ref-1)
2. O crescimento estimado considera apenas as culturas de soja, milho, arroz, feijão, mandioca, trigo e café (SEAD/NEAD, 2017). [↑](#footnote-ref-2)
3. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA. 2019. *Análise territorial das necessidades de ATER, infraestrutura, plano de monitoramento e avaliação de ações empreendidas.* Projeto de Cooperação Técnica UTF/BRA/IICA/13/002. [↑](#footnote-ref-3)