



Escola Nacional de Administração Pública
MANOEL JOSÉ DINIZ MENDONÇA

**AVANÇOS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL ENQUANTO POLÍTICA
PÚBLICA E OS DESAFIOS DA ATER PARA OS
PRÓXIMOS ANOS**

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Especialização em Gestão de Políticas Agropecuárias da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista.

Orientador: Prof. Dr. Arilson da Silva Favareto

BRASÍLIA

2020



Escola Nacional de Administração Pública

MANOEL JOSÉ DINIZ MENDONÇA

**AVANÇOS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E
EXTENSÃO RURAL ENQUANTO POLÍTICA
PÚBLICA E OS DESAFIOS DA ATER PARA OS
PRÓXIMOS ANOS**

BRASÍLIA

2020



Escola Nacional de Administração Pública

AVANÇOS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E OS DESAFIOS DA ATER PARA OS PRÓXIMOS ANOS

Autor: Manoel José Diniz Mendonça

Engenheiro Agrônomo

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Palavras Chaves: PNATER, instrumentos de execução, orçamento.

Resumo

Historicamente, a Assistência Técnica e Extensão Rural brasileira tem passado por períodos de altos e baixos. Com a promulgação da Lei Geral de ATER em 2010 alguns avanços puderam ser evidenciados na execução dos serviços de ATER e na relação do governo federal com a PNATER, desde a criação da ANATER passando por mecanismos de aperfeiçoamento e diversificação da contratação da ATER. A instabilidade orçamentária tem papel importante na efetivação da política pública de ATER por parte do governo federal. Nesse trabalho propõe-se analisar a evolução dos instrumentos de execução de ATER e sua relação com a instabilidade orçamentária evidenciada ao longo dos últimos anos para então propor ações que possam alavancar a execução dessa importante política pública

Introdução

A Assistência Técnica e Extensão Rural é um instrumento importante para promoção do desenvolvimento rural sustentável. A lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PRONATER, e define a ATER como um 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.

Segundo Marcus Peixoto, no Brasil, a origem dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural remontam de meados do século XIX com a criação dos Institutos Imperiais de Agricultura, que possuíam, principalmente, atribuições de pesquisa e ensino agropecuário mas também realizava ações de difusão de informações porém para o nosso trabalho iremos investigar as ações de ATER a partir de 1948, ano em que foi criado a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), no estado de Minas Gerais.

Apesar de ter sofrido algumas modificações, a ATER brasileira foi moldada no modelo norte-americano e no seu início estava pautada nas linhas de créditos rurais assistidos por meio das ACARs coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 1956. Nos anos 60 o SIBER, Sistema Brasileiro de Extensão Rural, surgiu com uma inovação que foi a expansão do serviço de Crédito Supervisionado por um serviço de ATER. A partir de então a ATER brasileira desempenhou papel importante na intensificação e aceleração da modernização da agricultura

brasileira o que levou ao estado brasileiro a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) com o objetivo de coordenar o Sistema Brasileiro de ATER. Integrada com a Embrapa, foi responsável pela transformação das ACARs e, Empresas Estaduais de ATER (EMATERs) e criação do Sistema Brasileiro de ATER (SIBRATER).

Lima, 2013, afirma que as ações de difusão de tecnologias foram bem-sucedidas e contribuíram significativamente para a pujança agrícola alcançada pelo Brasil, porém não foram capazes de evitar impactos negativos, como a consolidação de um modelo agrário de concentração fundiária, e exclusão de um grande contingente de famílias que não dispunham do capital necessário para acessar as tecnologias, e a degradação dos recursos naturais.

Segundo o Instituto de Economia Agrícola, 2016, a democratização do país propiciou o surgimento do movimento social extensionista, em 1986. Nessa década, a EMBRATER passou a apoiar um modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo, e estimulou o 1º Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) - Decreto no 91.766, de 10/10/1985 –, o qual propôs ações voltadas prioritariamente para os pequenos produtores e assentados rurais, além de novas metodologias de capacitação extensionista.

Apesar da Lei de Política Agrícola dá tratamento específico aos serviços de ATER, colocando-o como um dos seus instrumentos, o Governo Federal, com tendências neoliberais, extinguiu a EMBRATER transferindo a competência dos serviços para estados e municípios, desestruturando o sistema oficial de ATER. A falta de investimento do Governo Federal provocou uma diminuição

Escola Nacional de Administração Pública
acentuada das ações de ATER em todo território nacional, levando a extinção de algumas entidades estaduais e rebaixamento de categoria de outras que viraram departamentos, institutos.

Nesse cenário começou a ganhar força a Assistência Técnica privada que atendeu principalmente grandes e médios agricultores e pequenos agricultores com nível maior de organização, principalmente em locais onde o agronegócio estava bem estabelecido, porém os pequenos agricultores familiares que necessitavam de um maior apoio tiveram acesso restrito a esse tipo de serviço.

A pequena produção foi fortalecida em 1996 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar – PRONAF, para além do crédito rural a ações de ATER não estava sobre sua alçada mas tinha com uma de suas competências a difusão tecnológica e fomento à profissionalização dos agricultores familiares. Com o passar dos anos a demanda por um serviço de ATER público foi ganhando força por parte dos movimentos sociais o que levou o Governo Federal a criar o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no ano 2000 que ficou como um dos órgãos responsáveis pelas ações de ATER em nível federal, mas somente em 2003 foi transferida por completo a competência das ações de ATER para o MDA.

Segundo Peixoto, já em 2001, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) através da Resolução nº 26, de 28 de novembro aprovou a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, no âmbito do MDA, mas somente em 2003 a nova política foi construída de forma mais democrática e participativa que a versão formulada dois anos antes pelo CNDRS, em articulação com diversos setores do Governo

Federal, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais. Podemos citar como grandes conquistas da PNATER a forma de organização, em Sistema Nacional Descentralizado de ATER Pública e de obrigar o Governo Federal a incluir no Plano Plurianual - PPA e no Orçamento Geral da União - OGU o volume de recursos necessários para viabilizar as ações de Ater requeridas pela Agricultura Familiar.

Pettan, 2010, afirma que durante seus primeiros anos a PNATER foi executada por meio de convênios e contratos de repasse, realizado principalmente entre o MDA e instituições estaduais de ATER, no caso dos convênios e com instituições não governamentais quando contratos e repasse. Entre os anos de 2003 a 2009 o valor total aplicado nos serviços de Ater brasileiro, foi da ordem de 1,483 bilhões de reais.

Em busca de uma nova forma de execução dos serviços de ATER, em 2010 foi promulgada a Lei 12.188/2010 que instituiu a Política e o Programa Nacional de ATER (PRONATER) e modificou a lei 8.666/93. Foi inaugurada uma nova forma de contratação de serviços específica para a ATER do MDA e do Incra.

A Lei 12.188/10 estabelece no seu artigo 3º os princípios e no artigo 4º as diretrizes para da política bem como define em seu artigo 5º o público beneficiário.

Art. 3º São princípios da Pnater:

I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;

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 como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;

V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia;

VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Art. 4º São 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 a sua produção;

IX - apoiar o associativismo e o 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.

Art. 5º São beneficiários da Pnater:

I - os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e

II - nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela lei.

Na primeira parte desse trabalho pretendemos mostrar avanços a partir da Lei 12.188 de 3 instrumentos da política de ATER relacionados a forma de execução do serviço de ATER, Agência Nacional de ATER e recursos financeiros para ATER e na segunda parte propor algumas ações necessárias para fortalecer a PNATER através desses instrumentos.

A Lei Geral de ATER e os avanços conquistados em relação à forma de execução, entidade executora e desafios orçamentários.

Dias, 2008, define política pública como o processo complexo de definição, elaboração e implantação de estratégias de ação por parte dos governos no qual há identificação e seleção de determinados problemas sociais que, na visão dos gestores públicos, merecem ser enfrentados.

No caso da Assistência Técnica e Extensão Rural apesar de ser um dos instrumentos definidos na Lei de Política Agrícola, podemos afirmar que a mesma passou por períodos de forte apoio do governo federal e períodos de quase nenhum apoio, isso fica evidenciado nos anos 1990 e 2000, em que a falta de apoio durante os anos 90 devido à desestruturação do sistema até então existente e a ausência de uma ação nacional coordenada de ATER foram a mola propulsora para o início de um processo de recuperação, ampliação e fortalecimento destes serviços como estratégia para o desenvolvimento rural sustentável após os anos 2000.

Pettan, 2010, afirma que a Pnater prevê um conjunto significativo de mudanças em relação à configuração institucional, ao público-alvo e à orientação metodológica da ação extensionista se comparada à proposta de assistência técnica e extensão rural convencional implementada no país entre os anos de 1948 a 1990. Por sua vez o Pronater tem papel de orientar as ações que devem ser realizadas pelos extensionistas e pelas entidades de ATER.

Silva, 2013, afirma que a dinâmica do serviço de assistência técnica extensão rural do MDA se caracteriza por manter o caráter público, sendo executada na forma de terceirizada, via licitação através da modalidade “Chamada Pública” e, subsequente celebração de contrato com instituições tanto de caráter público (entidades estaduais ou municipais), como privado (Organizações Não

Escola Nacional de Administração Pública
Governamentais – ONG, Organização da Sociedade Civil de
Interesse Público – OCIP, Cooperativas e Empresas).

Segundo Silva, 2017, o papel do MDA era de articular os vários instrumentos de políticas públicas para que um estivesse sincronizado com o outro e juntos produzissem os melhores resultados, ou seja, que essas ações chegassem aos agricultores de forma a oferecer um cardápio combinado das ferramentas de crédito, assistência técnica, acesso a mercado, etc. No caso do MDA, este não executava diretamente nenhum dos instrumentos de política pública (exceto o INCRA que até então era uma autarquia vinculada ao MDA, possuía autonomia financeira, operacional e administrativa), pois não tinha capacidade em termos de estrutura e corpo técnico. Portanto, este fato explica o surgimento e a existência das chamadas públicas, que firmaram os contratos e parcerias com os agentes financeiros, governo do estado, prefeituras, entidades de Ater. O que o MDA fez foi promover o diálogo com esses parceiros, articular e zelar para que esses programas, ações e contratos funcionassem adequadamente.

A Lei 12.188/2010 alterou a Lei 8.666/1993 dispensando de licitação a contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

Esse avanço foi muito importante para execução das ações de ATER, segundo o Tribunal de Contas da União, as chamadas públicas funcionam melhor que o convênio porque há mais liberdade para gerir os recursos e a prestação de contas é de resultados e não de notas fiscais. A documentação para se

habilitar é volumosa, mas é feita uma vez só, depois só é preciso manter atualizada.

Visando aperfeiçoar a dinâmica organizativa da PNATER e promover maior agilidade nos processos de contratação das entidades de extensão rural, de um sistema articulado de capacitação técnica e de uma unidade responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados aos agricultores o governo federal em 2013 cria a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER serviço social autônomo de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, criada pela lei nº 12.897, de 18/12/2013 e instituída pelo decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014 em que teve definidas suas competências, público, órgãos de direção (com sua composição e atribuições) e estrutura operacional. São finalidades da ANATER:

I - promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social;

II - promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentar o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;

III - apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais utilizados pelos produtores rurais;

IV - credenciar e acreditar entidades públicas e privadas prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural;

V - promover programas e ações de caráter continuado, para a qualificação dos profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável;

VI - contratar serviços de assistência técnica e extensão rural, conforme disposto no regulamento de que trata o inciso II do caput do art. 19 da Lei nº 12.897, de 2013;

VII - articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas para o cumprimento de seus objetivos;

VIII - colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da Anater, por meio de instrumento específico estabelecido no Regulamento a que se refere o inciso II do caput do art. 19 da Lei nº 12.897, de 2013 ;

IX - monitorar e avaliar os resultados dos prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural com que mantenha contratos ou convênios;

X - promover a universalização dos serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares e os médios produtores rurais; e

XI - promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade federada e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários.

Para execução dessas finalidades, a ANATER estabelece vínculo com o governo federal através do Contrato de Gestão celebrado atualmente com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

A contratação dos serviços de assistência técnica e extensão rural destinados ao público a que se refere o art. 3º da Lei nº 11.326, de 2006, observará o disposto nos arts. 3º este 4º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que estabelecem os princípios e objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Pnater.

Além das chamadas públicas a ANATER criou regulamento próprio para contratação de entidades públicas de

ATER, o chamado Instrumento Específico de Parceria (IEP) que é compreendido como conjunto de responsabilidades, direitos e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a Anater e Entidades

Públicas de Ater, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, como condição prévia à execução de projetos voltados à prestação de serviço público de Ater por resultados segundo as disponibilidades orçamentárias da Anater. O IEP permite a contratação direta de entidades públicas sem ser necessária a participação em chamadas públicas um grande avanço na execução do serviço de ATER.

Além do IEP, a ANATER pode, para a execução de suas finalidades, celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, sempre que essa solução for a mais econômica para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão com o executivo federal, observados os princípios da economicidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

O Regulamento de Convênios da ANATER normatiza a celebração de convênios entre a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e entidades públicas ou privadas, para execução de projetos ou ações de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação, que visem apoiar, estimular e implementar o desenvolvimento de serviços de ATER em todo o País. Art. 2º - Os Convênios serão estabelecidos entre a ANATER e instituições públicas ou privadas, e poderão ser realizados com ou sem transferência de recursos entre as partes.

Apesar dos avanços relacionados a execução dos serviços de ATER, a questão orçamentária para o financiamento da Assistência Técnica e Extensão Rural precisa ser evidenciada

já que implica diretamente na contratação das ações, segundo informações de Frente Parlamentar de Assistência Técnica e Extensão Rural, presente em mais de 5 mil municípios federais, com cerca de 15 mil extensionistas, são os Estados os responsáveis por manter este serviço essencial, investindo aproximadamente 2 bilhões. O governo federal chegou a garantir 60% dos recursos financeiros deste serviço nos seus tempos áureos da década de 70, hoje não chega a 10% do orçamento anual das entidades estaduais.

Segundo o Instituto de Economia Agrícola, entre os anos de 2010 e 2019, para financiamento das ações de ATER, a política nacional estabeleceu que o MDA deveria incluir no Plano Plurianual (PPA) e no Orçamento Geral da União recursos necessários para viabilizar as ações de ATER requeridas pela agricultura familiar, cabendo ao DATER/SAF/MDA identificar, captar e alocar recursos de outras fontes, viabilizando convênios com outros ministérios e entidades governamentais e não governamentais. Do mesmo modo, deve promover ações capazes de viabilizar a alocação de recursos de parceiros internacionais, mesmo com a criação da ANATER.

Em relação ao orçamento para ATER entre os anos de 2010 e 2019 foi realizada uma extração de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e evidenciamos um aumento seguido de uma queda significativa no volume de recursos previsto para ATER NA Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme tabela abaixo:

Tabela 1. Recursos para ATER Previsto na LOA 2010-

2019

ANO	RECURSOS LOA (R\$)
2010	R\$ 264.632.520,00
2011	R\$ 160.864.071,00
2012	R\$ 395.006.200,00
2013	R\$ 506.341.624,00
2014	R\$ 629.845.248,00
2015	R\$ 631.307.500,00
2016	R\$ 280.710.865,00
2017	R\$ 246.953.610,00
2018	R\$ 185.373.018,00
2019	R\$ 113.910.851,00

Fonte: SIOP Gerencial. Acesso em 16/11/2020.

Ações Importantes para fortalecer a Política Pública de ATER no cenário atual

De acordo com Peixoto, 2014, os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) no Brasil voltados para a agricultura familiar vem recebendo atenção crescente por parte do governo federal, tendo havido, desde 2010, um aumento significativo dos recursos do orçamento da União destinados a provisão desses serviços, a instituição de uma Lei Geral de Ater e a criação de uma agencia de fomento.

Os dados do último Censo Agropecuário (2017) indicam uma estabilidade nos números de recebimento de ATER pela AF, atingindo aproximadamente 20% dos estabelecimentos, semelhante a 2006. Segundo o Grupo de Políticas Públicas da ESALQ/USP, essa estabilidade mostra um acomodamento estrutural e geográfico da ATER voltada à Agricultura Familiar, sendo que as regiões mais consolidadas em termos

Escola Nacional de Administração Pública de produção agropecuária (sul, sudeste e centro-oeste) são aquelas onde a ATER permanece mais atuante, há maior contratação de crédito PRONAF e presença mais forte do cooperativismo.

Diesel et al., 2015, afirma que as mudanças nos investimentos do MDA nas ações de extensão rural, Plano Pluri Anual (PPA) e relatórios de gestão, permitem refletir sobre as mudanças na orientação do processo de implementação da PNATER, a diversidade temática das chamadas públicas de ATER e a criação da ANATER reforça a perspectiva instrumental da ATER.

As mudanças institucionais com a ida das ações de Agricultura Familiar, em 2019, para o MAPA também influenciaram na gestão da PNATER. O decreto 10.253/2020 cria o Departamento de Desenvolvimento Comunitário em substituição ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural e estabelece as seguintes competências:

I - estimular, coordenar e fortalecer a política nacional de assistência técnica e extensão rural;

II - articular-se com as demais unidades administrativas do Ministério, com os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal e com a sociedade civil para a implementação da política nacional de assistência técnica e extensão rural;

III - contribuir para a formulação da política agrícola quanto à assistência técnica e à extensão rural;

IV - articular e acompanhar ações de capacitação e de profissionalização de agricultores;

V - propor a adoção de metodologias de assistência técnica e extensão rural; e

VI - articular as políticas públicas instituídas no âmbito do Ministério com as demais ações e políticas públicas da



Escola Nacional de Administração Pública administração pública federal, com o objetivo de potencializar o desenvolvimento dos agricultores e de suas organizações.

Segundo a FEALQ, 2018, A ATER para a agricultura familiar deve ser plural e multidimensional, refletindo a diversidade de sistemas de produção e as especificidades econômicas, sociais e ambientais desse universo de produtores. Qualquer tipo de redesenho estrutural ou planejamento estratégico de longo prazo deve ter essa concepção complexa como ponto de partida, esvaziando de sentido as estratégias que seguem a lógica de colocar em polos opostos a Assistência Técnica e a Extensão Rural.

A criação de um Sistema Nacional de ATER, com papel bem definido das instituições é um importante avanço conferir racionalidade ao arcabouço existente, possibilitando a integração de esforços das diferentes instituições que atuam em ATER: governo federal, estadual, municipal, iniciativa privada (cooperativas, empresas de assistência técnica e organizações não governamentais) e outras.

Esse sistema poderá ser responsável pela gestão do orçamento para ATER, como pôde ser evidenciado a alocação de recursos por parte do governo federal foi decisiva para a retomada da ATER no início da década passada, porém com a redução significativa do volume de recursos nos últimos anos por parte do governo federal, o que torna necessário a busca por alternativas para fortalecimento do orçamento para ATER.

Com esse intuito, algumas propostas começam a surgir para aumentar o orçamento geral da união nos próximos anos:

PL 4369/2020 - Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar recursos dos royalties devidos pela produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal para a assistência técnica e extensão rural.

PL 4371/2020 - Altera dispositivos da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que 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.

PL 4370/2020 - Altera a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para destinar parcela da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater.

O fortalecimento do orçamento para ATER é essencial para que possam ser definidas estratégias de longo prazo, e permita aos gestores trabalharem de forma mais assertiva com ações planejadas.

Com o cenário de pandemia, o uso de ferramentas digitais no agronegócio ganhou grande importância, nesse sentido as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) podem levar serviços mais modernos ao campo tanto para o atendimento aos agricultores como monitoramento de serviços realizados. Essa ação pode aumentar o percentual de famílias atendidas por serviço de ATER que historicamente está em torno de 20% para quase 50% segundo o Secretário da Agricultura Familiar e Cooperativismo do MAPA.

Essas ferramentas de ATER Digital abrem todo um universo de possibilidades para análises de dados e geração de informações em tempo real, que podem ser utilizadas para retroalimentar as etapas de planejamento de estratégias regionalizadas de ATER.

Importante salientar que as ações de atendimento digital de ATER não substituirão o extensionista a campo, são ações

Escola Nacional de Administração Pública
que complementam e fortalecem o papel desse importante
profissional.

Considerações Finais

A Lei 12.188/2010, Lei de ATER, foi um marco na história da ATER brasileira pois modificou a forma de execução dos serviços de ATER por parte do governo federal trazendo a grande inovação da Chamada Pública com dispensa de licitação como principal instrumento de contratação de serviços de ATER, já que os convênios e contratos de repasse, principais instrumentos para execução do serviço de ATER, até então apresentaram uma série de problemas desde a execução até a prestação de contas, conforme relatórios de auditoria do Tribunal de Contas da União.

Segundo Thomson et al, a Lei de ATER além de desvincular a contratação dos serviços de ATER da Lei de licitações, passando a dispensar a realização das mesmas para a seleção de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, também permitiu que os serviços contratados mediante a modalidade de Chamadas Públicas fossem pagos a partir da apresentação de relatório de realização de serviço, ocorrendo apenas posteriormente o processo de fiscalização por meio da apresentação de atestes.

Silva, R. P., afirma que a dinâmica do serviço de assistência técnica extensão rural (ATER) a partir da Lei 12.188/201 se caracterizou por manter o caráter público da ATER, sendo executada na forma de terceirizada, via licitação através da modalidade “Chamada Pública” e, subsequente celebração de contrato com instituições tanto de caráter público (entidades estaduais ou municipais), como privado (Organizações Não Governamentais – ONG, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OCIP, Cooperativas e Empresas).

Além das chamadas públicas, a Lei de ATER prevê a realização da Conferência Nacional de ATER (CNATER) a cada 4 anos, a primeira conferência foi realizada em 2012 e teve como indicativo o restabelecimento de um órgão nacional de ATER que coordenasse a execução das políticas ATER em nível nacional, com a possibilidade de mais recursos e pessoal para a realização do serviço.

Segundo Thomson et. al., a partir de então realizou-se uma série de discussões entre gestores públicos e várias instituições governamentais e não governamentais representativas do setor da ATER além de acadêmicos dedicados à temática da extensão rural que desencadeou na criação da ANATER em 2013. A criação desse braço operacional da Política de ATER permitiu o desenvolvimento de outros mecanismos de contratação de serviços de ATER, visando promover maior agilidade nos processos de contratação das entidades de extensão rural. O Instrumento Específico de Parceria permitiu a ANATER realizar contratação direta de instituições públicas de ATER mediante elaboração de plano de trabalho pactuado entre ambas as partes, por sua vez, o Regulamento de Convênios da ANATER permite a celebração de parcerias com instituições públicas ou provadas para execução de projetos ou ações de interesse recíproco e em regime de mútua cooperação, que visem apoiar, estimular e implementar o desenvolvimento de serviços de ATER em todo o País. Além disso a Lei 12.897/2013, em seu artigo 14, permite a celebração de contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com pessoas físicas e jurídicas. Apesar de ser um serviço social autônomo, de direito privado que estabelece vínculo com o poder executivo federal através do Contrato de Gestão a ANATER pode ter apoio técnico do Poder Executivo Federal para os seus projetos e programas.

Apesar da instabilidade orçamentária apresentada nos números da Lei Orçamentaria Anual dos anos de 2010 a 2019 e das mudanças no cenário político brasileiro que influenciaram a gestão por parte do governo federal da PNATER, a política vem sendo implementada e aperfeiçoada através dos instrumentos mencionados acima.

Estudo da FEALQ, 2018, evidencia que para se avançar na execução da PNATER é importante estruturar um novo e eficiente sistema nacional de ATER, com estabilidade e previsibilidade orçamentária que permita definir estratégias de longo prazo e dê segurança aos gestores para trabalharem de forma mais assertiva e com ações planejadas, pautado fundamentalmente na atuação estatal, mas não com a pretensão de que o Estado seja a fonte única de tais serviços, porém um gestor e articulador das tendências já existentes. Nesse estudo permite-se concluir que Instrumentos de Tecnologias de Informação e Comunicação podem fortalecer a PNATER permitindo o acesso a informações de forma instantânea por parte dos agricultores familiares que têm dificuldades ser beneficiados com ações de ATER ampliando o número agricultores atendidos por esse serviço.

Através de estudo da FEALQ, pode se concluir que o desenvolvimento de ferramentas digitais de monitoramento de serviços prestados e geração de indicadores de eficiência, podem ao mesmo tempo favorecer o treinamento específico e a troca de informações técnicas em redes de colaboração nacionais. Tais ferramentas de monitoramento integradas a sistemas de geolocalização abrem todo um universo de possibilidades para análises de dados e geração de informações em tempo real, que podem ser utilizadas para retroalimentar as etapas de planejamento de estratégias regionalizadas de ATER.

Portanto, o conjunto de informações e reflexões desenvolvidos nesse estudo permite concluir que a previsibilidade orçamentária para a ATER é importante no intuito de continuar fortalecendo e diversificando os instrumentos de execução dessa importante política pública além de dá garantias aos gestores para planejar ações de médio e longo prazo. Além disso, a estruturação de um sistema de gestão de ATER nacional que organize não só as instituições que executam ATER como também as fontes de recursos são essenciais para o fortalecimento da política.

Referências Bibliográficas

ANATER. Regulamento de Convênios. 2019.
Disponível em:
http://www.anater.org/ascom/legado/docs/regulamento_de_convênio.pdf. Acesso: 14/11/2020.

ANATER. Regulamento de Instrumento Específico de Parceria entre a ANATER e as Entidades Públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER. 2017.
Disponível em:
<http://www.anater.org/ascom/legado/docs/Instrumento-Parceria-Entidades-Publicas-de-ATER.pdf>. Acesso: 14/11/2020.

BRASIL, Decreto nº 8252, 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: 15/11/2020.

BRASIL, Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos

Escola Nacional de Administração Pública
em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da
Agricultura, Pecuária e Abastecimento e remaneja e
transforma cargos em comissão e funções de confiança.
Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.253-de-20-de-fevereiro-de-2020-244585023>. Acesso
14/11/2020.

BRASIL, Lei n. 6.126, de 6 de novembro de 1974.
Autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de
Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e dá
outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 7 nov.
1974. Disponível em:
[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6126.htm#:~:text=Lei%206.126&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,EMBRATER\)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6126.htm#:~:text=Lei%206.126&text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20a,EMBRATER)%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias). Acesso em:
15/11/2020.

BRASIL, Lei n. 8171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe
sobre a política agrícola. Diário Oficial da União, Brasília, 17
jan. 1991. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8171.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20agr%C3%ADcola.&text=Art.&text=Para%20os%20efeitos%20desta%20lei,%2C%20pecu%C3%A1rios%2C%20pesqueiros%20e%20florestais.. Acesso em: 12/11/2020.

BRASIL, Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.
Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal,
institui normas para licitações e contratos da Administração
Pública e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.
Acesso: 14/11/2020.

BRASIL, Lei 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui
a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

Escola Nacional de Administração Pública
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-
2010/2010/lei/112188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112188.htm). Acesso: 14/11/2020.

BRASIL, Lei n. 12.897, de 18 de dezembro de 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.
Disponível em:
[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-
2014/2013/Lei/L12897.htm#:~:text=Autoriza%20o%20Poder
%20Executivo%20federal,ANATER%20e%20d%C3%A1%2
0outras%20provid%C3%AAs..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm#:~:text=Autoriza%20o%20Poder%20Executivo%20federal,ANATER%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs) Acesso em 15/11/2020.

BRASIL. Projeto de Lei 4369/2020 - Altera a Lei nº
12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar recursos dos
royalties devidos pela produção de petróleo e gás natural na
área do pré-sal para a assistência técnica e extensão
rural. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/propostas-
legislativas/2261118](https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2261118). Acesso: 15/11/2020.

BRASIL. Projeto de Lei 4371/2020 - Altera
dispositivos da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que
institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão
Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária –
PNATER e o Programa Nacional e 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:
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitaca
o?idProposicao=2261120](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261120). Acesso: 15/11/2020.

BRASIL. **PL 4370/2020** - Altera a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para destinar parcela da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261119>. Acesso: 15/11/2020.

DIAS, M.M. 2008. **Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades**. Revista Perspectivas em Políticas Públicas 1(1): 202- 114.

DIESEL, V.; DIAS, M.M.; NEUMANN, P. PNATER (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p.107-128.

FEALQ/FAO/MAPA, 2018. **Análise territorial, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas para a agricultura familiar**. Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz - FEALQ / Food and Agriculture Organization - FAO/ Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento - MAPA. Projeto de Cooperação Técnica – PCT UTF/BRA/083/BRA.

FRENTE PARLAMENTA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, **Pacto para o Fortalecimento da ATER Pública Brasileira**. 2019. Cartilha.

Instituto de Economia Agrícola. **Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um pouco de sua história**. Análise e Indicadores do Agronegócio, v. 11, n. 5, maio 2016. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/AIA/AIA-33-2016.pdf>. Acesso 10/11/2020.

LIMA, I. G. F. **Sistemas de monitoramento e avaliação de políticas públicas: o caso da Política Nacional**



Escola Nacional de Administração Pública
de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Escola Nacional de Administração Pública (Enap). 2013.
Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/>.
Acesso: 14/11/2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO. **Programa ATER Digital.** 2020.
Disponível: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2020/10/programa-ater-digital-e-lancado-para-levar-mais-tecnologia-ao-campo> Acesso: 14/11/2020.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E
ABASTECIMENTO - **Conheça o SIOR** – Disponível em:
http://extranet.agricultura.gov.br/sior/sior.principal_sior,
Acesso: 16/11/2020.

PEIXOTO, M. **Extensão rural no brasil: uma
abordagem histórica da legislação.** Texto de Discussão 48,
Brasília, out. 2008. 50 p.

PEIXOTO, M. **Mudanças e desafios da extensão rural
no Brasil e no mundo.** In: BUAINAIN, A. M.; ALVES, E.;
SILVEIRA, J. M. da; NAVARRO, Z. (Ed.). O mundo rural no
Brasil do século 21: a formação de um novo padrão agrário e
agrícola. Brasília, DF: Embrapa, 2014. p. 891-924.

PETTAN, K. B. **A política Nacional de Assistência
Técnica e Extensão Rural (PNATER)- percepções e
tendências.** 2010 355 p. Tese (doutorado) – Universidade
Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Agrícola,
Campinas – SP. Disponível em:
<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/256920>.
Acesso: 14/11/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Relatório de
Auditoria - TC 028.130/2017-0.** Disponível em:
contas.tcu.gov.br. Acesso em 15/11/2020.

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. 20. 70-92. 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2017.v20i1.234. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/319108556_O_historico_de_criacao_da_Agencia_Nacional_de_Assistencia_Tecnica_e_Extensao_Rural_ANATER_e_os_desafios_impostos_a_sua_consolidacao_na_conjuntura_politica_de_2017.

Acesso em: 06/12/2020.

SILVA, R. P. **As Especificidades da Nova ATER para Agricultura Familiar.** Revista NERA (UNESP), v. 16, p. 150-166, 2014.

SILVA, K. R. **A implementação da chamada pública de Ater agroecológica no Vale do Ribeira (PR): desafios e viabilidade.** 2017. Dissertação de Mestrado.

VIEIRA, S. C.; BERNARDO, C. H. C.; LOURENZANI, A. E. B. S. **Política Pública de ATER para o desenvolvimento rural sustentável na Agricultura Familiar.** Revista Eletrônica Competências Digitais para Agricultura Familiar, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 1-22, nov. 2015. ISSN 2448-0452. Disponível em: <<http://codaf.tupa.unesp.br:8082/index.php/recodaf/article/view/7>>. Acesso em: 14/11/2020.

ZARNOTT, A. V.; DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S.; FIALHO, M. A. V. **Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER.** Rev. Fac. Agron. La Plata, La Plata, v. 116, p. 107-119, 2017.