

Título do capítulo	CAPÍTULO 10 ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL E NO MUNDO: QUAL O PAPEL DA ATER PÚBLICA?
Autor(es)	Caroline Nascimento Pereira César Nunes de Castro
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap10

Título do livro	Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil
Organizadores(as)	Gesmar Rosa dos Santos Rodrigo Peixoto da Silva
Volume	1
Série	Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350394
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL E NO MUNDO: QUAL O PAPEL DA ATER PÚBLICA?

Caroline Nascimento Pereira¹
César Nunes de Castro²

1 INTRODUÇÃO

Diversos fatores contribuíram para o processo de modernização da atividade agropecuária ao longo do século XX. Inovação e difusão tecnológica entre os produtores agropecuários, oferta de linhas de crédito específicas para o financiamento da atividade, eletrificação rural, investimento em infraestrutura de transporte, inovações logísticas e nas formas de comercialização, entre outros, constituíram fatores nesse amplo processo.

Com relação ao processo de difusão tecnológica – atividade que constitui o elo entre as instituições e empresas de pesquisa e desenvolvimento, geradoras de novas tecnologias, e os agricultores –, este recebe o título de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Historicamente, a difusão tecnológica é realizada por instituições diversas, públicas e privadas, voltadas exclusivamente para a prestação de Ater, ou com finalidades múltiplas, a exemplo de empresas públicas de extensão rural, empresas integradoras, empresas agropecuárias privadas de consultoria, cooperativas, entre outras.

Esse serviço começou a ser oferecido no Brasil a partir da década de 1940 (influenciado no início pelo modelo norte-americano de Ater); aos poucos, passou a ser oferecido, em maior ou menor intensidade, em praticamente todo o território nacional. A contar do início de sua estruturação, o serviço de Ater no Brasil passou por diversas modificações: criação de uma instituição federal responsável por organizar o serviço público de Ater em todo o país; extinção dessa mesma instituição décadas depois, somada a certo abandono da Ater pública nas décadas seguintes; e, finalmente, em anos recentes, retomada do debate sobre a

1. Doutora em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); e consultora da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

importância da Ater – há uma compreensão de que esse serviço deve, de algum modo, ser oferecido por instituições públicas.

Esse percurso tortuoso seguiu, e continua seguindo, em grande medida, tendências internacionais relacionadas à forma como o Estado e o setor agrícola em geral organizam e usufruem os serviços de Ater. Seja no período de criação das primeiras instituições brasileiras, seja no de extinção dessas mesmas instituições, modelos estrangeiros e o debate internacional sobre o assunto e sobre o papel do Estado na economia influenciaram a evolução da Ater pública nacional.

Do final da década de 1980 em diante, algumas unidades estaduais de Ater foram extintas e praticamente todas tiveram seus orçamentos restringidos. Ao mesmo tempo, houve o crescimento da oferta de outros tipos de orientação técnica, como cooperativas, integradoras, empresas de consultoria e empresas próprias. Apesar do crescimento destas, grande parte dos agricultores familiares brasileiros, principalmente das regiões Norte e Nordeste, é dependente do serviço de Ater pública.

Este trabalho procura avaliar a evolução recente da Ater pública no Brasil e no mundo, por meio de uma revisão de literatura. A partir da revisão da bibliografia, o texto faz uma análise exploratória de dados e apresenta detalhes sobre o uso de orientação técnica entre os estabelecimentos agrícolas brasileiros, por meio de dados do censo agropecuário de 2017.

É intenção do trabalho analisar o acesso à Ater a partir das seguintes variáveis: i) diferenças entre as regiões; ii) tipos de fonte de orientação técnica entre os grupos; iii) grupos de área do estabelecimento; iv) gênero; e v) agricultura familiar (AF) ou não AF. Espera-se, assim, contribuir para a discussão sobre a importância da Ater pública, identificando os estabelecimentos e os grupos de produtores que mais necessitam dela.

Deste modo, o artigo está dividido em cinco seções. Após esta introdução, a seção 2 analisa a evolução recente do serviço de Ater no Brasil e no mundo. A seção 3 avalia a distribuição da orientação técnica por origem, de acordo com região e grupos de área, a partir de dados do *Censo Agropecuário 2017*. A seção 4 examina o uso de orientação técnica e Ater pública entre as mulheres e os homens do campo, além das diferenças entre os estabelecimentos pertencentes e não pertencentes à AF. Por último, a seção 5 encerra o capítulo com as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO RECENTE DO SERVIÇO DE ATER NO BRASIL E NO MUNDO

O processo de evolução tecnológica da atividade agropecuária, durante a maior parte da história humana, ocorreu lentamente, sendo a inovação gerada de forma vagarosa no âmbito de cada propriedade rural individualmente, com o processo de difusão das inovações ocorrendo de maneira informal e

igualmente lenta, por meio de troca de informações entre produtores rurais de uma mesma comunidade.

No século XIX, essa dinâmica de inovação e difusão tecnológica começa a ser rapidamente modificada nos países mais desenvolvidos. O início da história dos serviços de Ater remonta ao período compreendido entre meados do século XIX, em países como Estados Unidos e Inglaterra (Rivera e Cary, 1997); e início e meados do século XX, no Brasil. Nos Estados Unidos, os Farmers' Institutes (o primeiro instituto surge em 1839, no estado do Massachusetts) tiveram um importante papel na difusão do conhecimento relacionado a tecnologias de produção agropecuária (Moss e Lass, 1988).

Apesar dessa mudança verificada em alguns países no século XIX (como Inglaterra e Estados Unidos), tal sistema somente foi implantado na maioria dos países em meados do século XX. Segundo Rivera e Cary (1997), isso ocorreu porque as universidades rurais, na maioria dos países, eram frágeis ou inexistentes, e por esse motivo os serviços de Ater ficaram sob responsabilidade dos ministérios da agricultura, ou instituições equivalentes.

No Brasil, a estruturação institucional relacionada à Ater foi mais lenta. Tal inovação institucional surge no país apenas na década de 1940. O marco desse período foi a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (Acar), em Minas Gerais, em 1948. Aos poucos, instituições congêneres foram criadas em outras regiões e estados brasileiros – principalmente entre 1954, nos estados nordestinos, e 1956, nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina (Castro e Pereira, 2017).

Como consequência dessa rápida expansão do modelo institucional das Acars, foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), em 1956, entidade de caráter privado de supervisão de todas as Acars segundo um modelo centralizado e vertical. As Acars teriam, não obstante a difusão e a regulamentação citadas, vida curta. Em função da crescente subordinação dessas instituições ao Estado na década de 1960 e do crescimento dos investimentos em pesquisa, Ater e crédito agrícola, a partir da segunda metade da década de 1960, o Estado, aos poucos, as absorveu no seu aparato institucional. Esse processo culminou, em 1975, com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), em substituição à ABCAR. Em seguida, as Acars estaduais foram estatizadas sob o nome de Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers) (Castro e Pereira, 2017).

A Embrater, assim como a ABCAR, também não teve vida longa. No final da década de 1970, consequência de crise econômica internacional, o governo federal enfrentou severa crise fiscal. Resultado dessa crise: os alicerces do Estado desenvolvimentista erguidos ao longo das décadas de 1950 a 1970 foram

paulatinamente desconstruídos por meio de uma crítica de cunho econômico liberal orientada para a revisão do papel do Estado interventor para o de um Estado regulador, mínimo. As décadas de 1980 e 1990 são fundamentadas nessa visão liberal de mundo, consequência da dificuldade de financiamento do Estado desenvolvimentista (Castro e Pereira, 2017).

A Embrater – e, por conseguinte, a Ater pública brasileira – é atingida nesse processo. Ao longo dos anos 1980, as atividades da Embrater são impactadas por restrições orçamentárias. O ponto culminante do processo de desmonte da Ater pública ocorre em 1989, quando a Embrater foi extinta, juntamente com outras empresas estatais, mediante o Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro (Brasil, 1989).

Nesse período, décadas de 1980 e 1990, o modelo clássico do serviço de Ater, universal e de financiamento público, começa a ser repensado não apenas no Brasil, mas também em países desenvolvidos. Sobre essa época, Rivera e Alex (2004, p. 5, tradução nossa) afirmam que os

serviços de extensão agrícola públicos ao redor do mundo estão sendo forçados a se adaptarem a restrições financeiras a um setor agrícola em transformação. A perspectiva global da extensão não é mais a de um serviço público unificado, mas a de uma rede multi-institucional de suporte à informação e ao conhecimento para a população rural.³

Nesse processo de retração da Ater pública ao redor do mundo, ocorre uma mudança de percepção, primeiro no âmbito dos agentes do “mercado” e depois na esfera governamental, sobre a categorização da informação agrícola como bem público susceptível a falhas de mercado no seu provimento. A percepção da informação agrícola como tal constituía o principal pilar de sustentação da defesa dos investimentos públicos na manutenção dos serviços públicos de Ater.

O surgimento de novos modos de provisão desse serviço, por instituições privadas, e o estreitamento do vínculo entre o setor agrícola e o industrial engendrou novos modos de geração e difusão tecnológica, os quais gradativamente contribuíram para a modificação da percepção quanto à informação agrícola constituir bem público.

Nos países desenvolvidos e em parte dos países em desenvolvimento, com o crescimento de escala da produção e a cada vez maior especialização de muitas propriedades agrícolas, serviços privados ganharam espaço junto a esse público (maior escala de produção e especialização produtiva) com relação a serviços de Ater. É o caso do Brasil, de uma boa parte das grandes propriedades rurais (entre

3. "Public agricultural extension services around the world are being forced to adapt to new funding constraints and a changing agricultural sector. The global perspective on extension is no longer that of a unified public sector service, but of a multi-institutional network of knowledge and information support for rural people."

500 ha e 1.000 ha) inseridas no complexo produtor de grãos no centro-sul, no complexo produtor sucroalcooleiro, entre outros. Esse público tem, gradativamente, deixado de ser cliente das instituições de Ater pública.

Adicionalmente a essa mudança de percepção, os serviços públicos de Ater sofreram diversas outras modificações. Norton e Alwang (2020) ressaltam que, nas últimas quatro décadas, a tradicional ênfase em transferência tecnológica dos serviços públicos de extensão rural foi modificada para uma de serviço de aconselhamento mais abrangente, o qual inclui *marketing*, sustentabilidade ambiental, gerenciamento de risco etc.

A forma de difusão da informação também sofreu grandes transformações nesse período. As novas tecnologias de comunicação e informação (telefonía, informática, internet) facilitam essa difusão. Sem dúvida, no caso dos países desenvolvidos, o impacto dessas novas tecnologias tem sido mais intenso. De acordo com o Banco Mundial (World Bank, 2017), por consequência, os serviços de extensão em muitos países desenvolvidos têm se modificado de um serviço de entrega de mensagens para um que auxilie os agricultores em melhor compreender e utilizar as inovações tecnológicas.

Desse processo resultou, por um lado, o surgimento de propostas de modificação da Ater pública e do seu papel com relação ao desenvolvimento do meio rural; por outro, resultou a contestação do financiamento público de instituições dessa natureza – determinadas pesquisas divulgam evidências da ineficiência do modelo tradicional, *top-down*, de transferência de tecnologia dos serviços de Ater em muitas situações (Caporal e Ramos, 2006; Norton e Alwang, 2020).

O novo modelo de Ater pública é, segundo tais autores, mais holístico e envolve uma maior capacidade por parte dos serviços de extensão rural em dialogar com os agricultores e considerar diferenças culturais e de gênero, por exemplo, no processo de aconselhamento e difusão de informação. Nesse sentido, a abordagem tradicional mais rígida, sem espaço para adaptações, tende a receber menor receptividade por parte do assistido. Segundo Diniz e Hespanhol (2018), no Brasil, apesar dessas propostas para romper com o modelo difusionista-inovador em prol de uma extensão rural mais democrática e participativa, a prática extensionista pouco foi alterada nesse período (décadas de 1980-1990).

Um aspecto relevante nesse processo de transformação do serviço público de Ater, fundamental talvez, reside na questão do seu financiamento. Isso porque muitos países têm criado mecanismos de cobrança dos agricultores atendidos de parte do custo de prestação do serviço. De acordo com Norton e Alwang (2020), atualmente, parte dos serviços de Ater públicos dos Estados Unidos cobra tarifas por atendimento; o México criou um serviço pago de Ater para grandes propriedades. Em Honduras, os fazendeiros pagam em torno de 9% do custo do serviço de Ater (Valenzuela e Saavedra, 2017).

Essa questão do financiamento do serviço de Ater é central também no caso brasileiro. Após o desmonte do sistema nacional de Ater, as Ematers tiveram seus orçamentos reduzidos em função do fim do repasse de recursos federais. Por esse motivo, precisaram readequar sua oferta de serviços com a redução do número de eventos de campo, visitas técnicas a agricultores etc. Para compensar a restrição da Ater pública, outras instituições começam a oferecer assistência técnica para agricultores em algumas regiões brasileiras. Organizações de agricultores, cooperativas, movimentos de trabalhadores rurais, entre outras, passam a compensar, parcialmente, a oferta restringida de Ater das Ematers (isso será mais bem analisado nas demais seções deste capítulo).

Mesmo assim, o acesso ao serviço nesse período, no geral, torna-se mais difícil quando comparado ao período de existência da Embrater – especialmente no caso dos agricultores familiares em regiões menos desenvolvidas, como o Norte e o Nordeste, que têm o acesso restrito. A discussão em torno da Ater pública arrefece no decorrer da década de 1990 e somente ressurgue na arena política federal no início dos anos 2000. Essa retomada ocorre a partir de um novo paradigma relativo à missão da Ater pública.

Marco dessa retomada é representado pela criação da Política Nacional de Ater em 2004 (Brasil, 2004). Essa política estabeleceu que a extensão rural deveria ser voltada prioritariamente para agricultores familiares, assentados, quilombolas, pescadores artesanais e povos indígenas. O serviço de Ater pública deveria ter por orientação promover a inclusão social da população rural mais pobre, tendo por base o respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais do país.

A Política Nacional de Ater de 2004 seria, seis anos depois, em 2010, parcialmente substituída por regulamentação mais específica, representada pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), ambos instituídos pelo Decreto nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 (Brasil, 2010).

Em função da mudança de governo em 2016 e de um novo ciclo de ajuste fiscal no âmbito federal, órgão central responsável pela condução das políticas de Ater federais criadas nos anos 2000, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é extinto em 2016. Tal câmbio institucional constitui indício de uma inflexão no modelo de Ater brasileiro. Os resultados dessa inflexão ainda não são totalmente evidentes, uma vez que o novo modelo ainda está em fase de construção e é objeto de inúmeras indefinições, consequência do período recente de instabilidade política, econômica e crise fiscal do governo.

Toda essa instabilidade política relaciona-se a divergências sobre o papel do Estado na economia e com relação à prestação de serviços públicos. No caso da Ater, essa divergência se manifesta em defensores da tese da necessidade de uma Ater pública e de outra tese que propugna que tal serviço deveria ser delegado para a iniciativa privada. Como mencionado, no cerne de tal divergência, reside a questão de se a informação agropecuária constitui bem público ou privado e, conseqüentemente, se é algo que deve ser provisionado pelo Estado ou pela iniciativa privada.

Outra divergência gira em torno da definição de quem deve se beneficiar da Ater pública (caso ela exista): todos os agricultores ou apenas algum subgrupo destes, como agricultores familiares ou assentados da reforma agrária (tal foi a opção explicitada na PNATER).

Independentemente dessa instabilidade, é pouco provável que a Ater pública venha a ter o suporte do Estado que teve nas décadas de 1960 e 1970. Conforme mencionado, as transformações do serviço de Ater fazem parte de uma tendência global. Segundo Davis e Franzel (2018), em muitos países, especialmente nos do mundo em desenvolvimento, orçamentos públicos rígidos, reformas descentralizadoras e a difusão de tecnologias emergentes de comunicação e informação têm favorecido serviços de extensão e de consultoria pluralísticos, os quais combinam métodos públicos e privados de financiamento e implementação de atividades de extensão.

Ao mesmo tempo, é pouco provável que os serviços públicos de Ater deixem de existir. De acordo com Ferris *et al.* (2014), há aproximadamente 1,5 bilhão de pequenos proprietários rurais no mundo, entre os quais concentram-se 75% das pessoas mais pobres do planeta. Davis e Franzel (2018, p. 5, tradução nossa) afirmam que

grande parte desses pequenos proprietários rurais vive em situações de extrema pobreza e depende da agricultura para sua sobrevivência. Esses agricultores de pequena escala fornecem aproximadamente 80% da comida em muitos países em desenvolvimento, inclusive mais no Sul da Ásia e na África Subsaariana. Considerando o número destes, sua importância para as economias locais e sua vulnerabilidade, o suporte para esses agricultores é essencial para a promoção da segurança alimentar e nutricional, a resiliência às mudanças climáticas e a redução da pobreza global. Apesar disso, esses agricultores tendem a ter poucos recursos e acesso restrito a insumos mais eficientes, serviços rurais e a mercados, resultando em baixa produtividade e falta de oportunidade para quebrar o ciclo de pobreza.⁴

4. "Most people living in extreme poverty depend on agriculture for their livelihoods. These smallholder and marginal farmers provide approximately 80 percent of the food in many developing countries, and even more in South Asia and Sub-Saharan Africa. Given their numbers, their importance to their local economies, and their vulnerability, support for smallholder farmers is essential to improving food and nutrition security, climate change resilience, and reducing poverty worldwide. Despite this fact, these farmers tend to be under-resourced and lacking access to improved inputs, rural services and markets, leading to low productivity and a lack of opportunity to break the cycle of poverty."

Mulheres responsáveis por propriedades rurais, e pela produção agropecuária, têm dificuldade ainda maior em acessar tais serviços (Manfre *et al.*, 2013). A questão da mulher no acesso ao serviço de Ater será discutida na quarta seção, porém cabe ponderar sobre o feminino no campo brasileiro. Dos 31 milhões de habitantes das áreas rurais, 48% são mulheres,⁵ porém estas comandam os estabelecimentos agropecuários em apenas 19% dos casos, segundo o censo agropecuário de 2017. Essa realidade demanda revisão, tanto que consta, na proposta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a meta 5, que diz o seguinte.

Realizar reformas para dar às mulheres direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso à propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, serviços financeiros, herança e os recursos naturais, de acordo com as leis nacionais.⁶

As mulheres no campo, para obterem maior participação no controle das propriedades, necessitam de políticas que favoreçam a atividade e a manutenção dessa política, como de crédito, capacitação, assistência técnica, reforma agrária e habitação, entre outras, visto que apenas a outorga de propriedade não garante resultados duradouros (Ipea, 2018).

Desde os anos 1980, as mulheres vêm obtendo algumas conquistas que permitiram ampliar e solidificar a participação feminina no campo. O caminho ainda é longo, mas os ganhos são relevantes, como a aposentadoria rural para as trabalhadoras rurais nos anos 1980, o salário-maternidade, a inclusão como beneficiárias no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e na PNATER e a linha de crédito no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Tais políticas podem contribuir para alterar o papel das mulheres, de meras colaboradoras das figuras masculinas da propriedade, como pais e maridos, para agentes independentes e tomadoras de decisões (Spanevello, Matte e Boscardin, 2016).

No Brasil, são aproximadamente 3,9 milhões de estabelecimentos familiares (dos cerca de 5 milhões de estabelecimentos) (IBGE, 2019). Parte considerável desses se enquadra nas características gerais dos agricultores, considerados por Davis e Franzel (2018), como extremamente pobres, especialmente entre cerca de 1,8 milhão de estabelecimentos familiares nordestinos existentes. Muitos desses têm reduzido acesso ao mercado e, em algumas regiões, recebem pequena compensação monetária de sua produção e consomem parte significativa desta. O acesso a um serviço de Ater abrangente, que considere as peculiaridades locais diferenciadas desse grupo de agricultor mais marginalizado (do mercado, dos fornecedores de insumos, dos serviços públicos rurais etc.), constitui aspecto relevante em uma estratégia abrangente de inclusão produtiva e social.

5. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

6. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5>>.

Ferris *et al.* (2014) consideram que milhões de pequenos agricultores ao redor do mundo procuram formas de aumentar a produtividade de suas fazendas e de ter melhor desempenho na comercialização de sua produção. Esses autores defendem que a modernização dos serviços de Ater constitui uma das formas de acelerar esse processo. Eles ressaltam, entretanto, que os serviços de extensão rural têm suas limitações e sozinhos não conseguem equacionar todos os desafios (micro e macroeconômicos) que afetam esses agricultores – deficiência de infraestrutura de transporte, acesso restrito a insumos, concentração fundiária etc.

Sobre aspectos a serem aprimorados com o intuito de tornar os serviços de Ater pública mais eficientes, Ferris *et al.* (2014) destacam, entre outros:

- arranjos institucionais mais dinâmicos, que permitam cooperações mais eficazes entre diferentes provedores do serviço de Ater e que possibilitem a integração da prestação do serviço por parte de instituições de natureza diversa;
- capacitação dos agricultores familiares com relação a alguns requisitos básicos (gestão financeira, *marketing*, processo produtivo, inovação tecnológica) para promover uma maior aproximação do mercado por parte destes;
- análise de mercado;
- gestão territorial integrada entre as instituições públicas (de Ater e outras), organizações de fazendeiros (cooperativas e outras) e empresas privadas;
- mudança de foco de aspectos produtivos (caso da Ater clássica, centrada na difusão tecnológica) para um em gestão de negócio e maximização do retorno financeiro dos investimentos em uma propriedade; e
- gestão de risco.

Tal Ater reformulada, abrangente (não apenas imbuída do propósito de difusão tecnológica), como se preconiza em âmbito internacional, tem servido de norte para a nova Ater debatida no âmbito político federal nos últimos dez anos. Nesse sentido, ao longo da década de 2010, discutiu-se no âmbito político e, eventualmente, concretizou-se a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), por meio do Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014 (Brasil, 2014).

A criação dessa agência ocorreu em um período, como mencionado, de marcante instabilidade política e crise econômica e fiscal. Analisar o papel que essa instituição terá e o modelo de Ater por ela defendido constitui desafio não trivial, dada a curta história dessa instituição, vivida em um período de instabilidades que diretamente impactam sua atuação. Por exemplo, qual é a perspectiva para essa agência e para a Ater pública no Brasil?

Um primeiro motivo da criação da Anater refere-se à pressão política exercida por organizações de agricultores e de representantes das empresas estaduais de Ater, como a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer) e seus funcionários, a Federação Nacional dos Trabalhadores da Assistência Técnica e Extensão Rural (Faser) e o setor público agrícola do Brasil. Além dessas entidades, alguns órgãos do governo federal, como o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário e Combate à Fome, defendiam o pleito de fortalecimento da Ater pública mediante a criação de uma agência responsável por sua condução.

Quanto às perspectivas para essa agência, fazer inferências sobre isso constitui desafio mais delicado. Em função da continuada crise fiscal da União (que perdura pelo menos desde 2015), os anos imediatos à criação da Anater não foram auspiciosos quanto à disponibilização de recursos orçamentários para a agência, a fim de estruturá-la adequadamente para oferecer o serviço de Ater de acordo com o preconizado pela PNATER. Em sua análise sobre a reforma de serviços de Ater públicos, Ferris *et al.* (2014) alertaram que esse processo de aprimoramento no longo prazo requer governos estáveis (em outras palavras, estabilidade política), procedimentos efetivos de reforma de política pública (relacionados com estabilidade política) e um setor privado engajado.

3 DADOS DO SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA NO BRASIL NO CENSO AGROPECUÁRIO

Ao longo dos anos, como visto na seção anterior, enquanto a Ater pública decrescia em atuação devido às restrições orçamentárias e ao fechamento de órgãos públicos, outras fontes de orientação pública ganhavam espaço, principalmente pela forma de condução da atividade agrícola em determinados espaços. Tais fontes acompanharam a evolução da agricultura, como a predominância da orientação própria nas grandes lavouras de grãos do Centro-Oeste e o crescimento das cooperativas no Sul, com forte participação como orientação técnica aos produtores da região Sul.

Entre as diversas fontes utilizadas pelos agricultores brasileiros, elencam-se a governamental (federal, estadual e municipal); a própria ou do próprio produtor; as cooperativas e outras formas de associação; as empresas integradoras; as empresas privadas de planejamento; as organizações não governamentais (ONGs); e o Sistema S⁷ (IBGE, 2019).

Apesar da importância da atividade agrícola para o crescimento econômico brasileiro e a geração de renda para milhões de famílias por todo o país, os

7. O censo agropecuário de 2006 apresenta as mesmas fontes, exceto o Sistema S (no caso, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – Senar), que aparece pela primeira vez no levantamento do censo agropecuário de 2017.

estabelecimentos agropecuários fazem pouco uso dos serviços de orientação técnica. Apenas 20,2% do total recebeu algum tipo de orientação técnica, segundo o censo agropecuário de 2017, com leve decréscimo em relação ao censo de 2006, quando a orientação foi de 22%. Entretanto, em termos de área em hectares, constata-se ampliação da cobertura da orientação técnica pelo território. Atualmente, 178 milhões de hectares recebem orientação, representando 50,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários, um aumento de 7,8% em relação à cobertura de 2006.

Um fato que deve ser salientado é a grande quantidade de estabelecimentos que não contam com nenhum tipo de orientação técnica. Dos mais de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários brasileiros, cerca de 80% não recebem orientação de nenhuma natureza. A ausência de assistência técnica possui impactos diversos na atividade agrícola, como na produção e na renda (Kahn e Silva, 1997; Gonçalves *et al.*, 2014; Milhomem *et al.*, 2017).

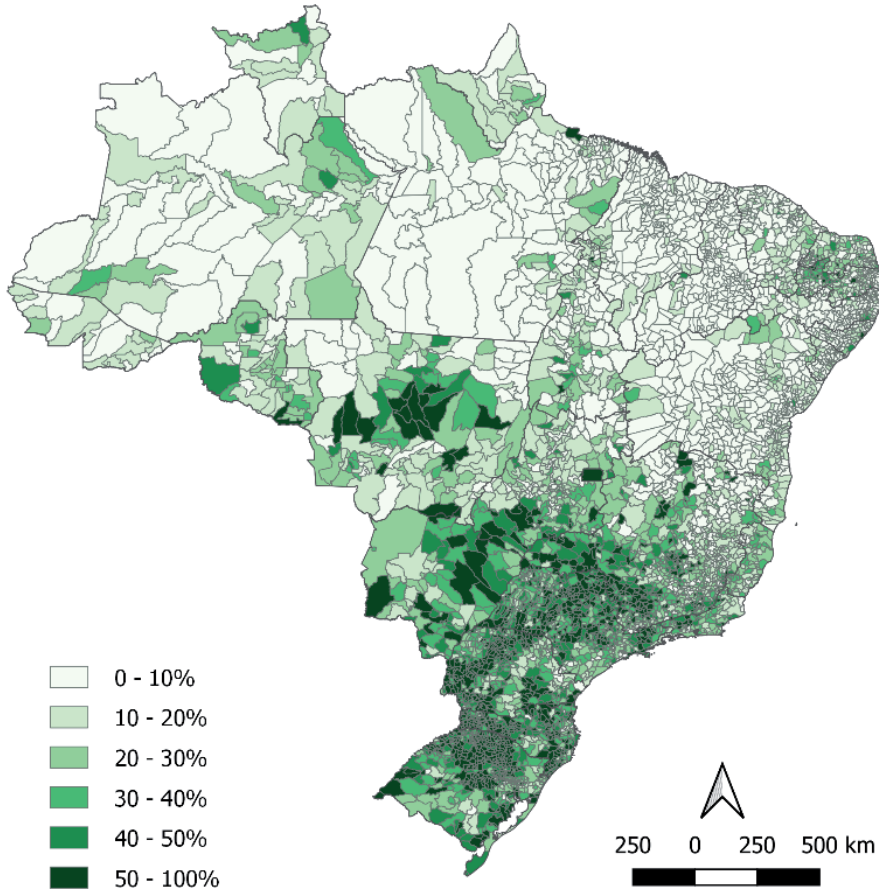
Entre os milhões de estabelecimentos brasileiros recebendo orientação, segundo o censo agropecuário de 2017, a região Sul possui a maior proporção de estabelecimentos recebendo algum tipo de orientação técnica – 48,6%. O Sudeste apresentou 28,6% de estabelecimentos atendidos e o Centro-Oeste aparece em terceiro lugar, com 23,7% de seus estabelecimentos com orientação. A região Norte apresentou 10,4% e a região Nordeste aparece em último, com a menor proporção de orientação técnica do Brasil, 8,2%.

A orientação técnica se concentra em grande medida no centro-sul do Brasil, região onde estão localizadas as grandes lavouras de grãos, cana-de-açúcar, cítricos, café, entre outros produtos voltados para o mercado externo (Frederico, 2011). O mapa 1 apresenta a concentração por faixas de cores, em que a faixa de cor escura representa acima de 50% dos estabelecimentos com orientação técnica, predominante nas regiões Sudeste e Sul. Diversos municípios do Mato Grosso, do Mato Grosso do Sul e de Goiás também se destacam. Esses espaços, principalmente no Centro-Oeste, são marcados por uma agricultura empresarial (Farias e Zamberlan, 2013), que demanda cuidados técnicos pelo alto volume de recursos alocados na atividade.

Observa-se o baixo recebimento de orientação técnica na região Nordeste, com alguns pontos de exceção, como o oeste baiano, área de produção em larga escala de grãos; o polo de fruticultura de Petrolina e Juazeiro; e alguns municípios do Rio Grande do Norte, que possui alguns polos de fruticultura. Ambos os tipos de agricultura citados, tanto a produção de grãos como a fruticultura, são marcados pelo atendimento do mercado externo, o que impõe criteriosos padrões de qualidade para alcançar os mercados exigentes (Assad e Almeida, 2004). Para alcançar rigorosos padrões de qualidade, é necessário o trabalho de profissionais e técnicos orientando a produção desde as etapas iniciais do cultivo.

MAPA 1

Estabelecimentos agropecuários que receberam orientação técnica: censo agropecuário de 2017



Fonte: IBGE (2019).

Obs.: Figura cujos leiaute e texto não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A orientação governamental – federal, estadual ou municipal –, também conhecida como Ater pública, está presente em 7,6% do total de estabelecimentos agropecuários brasileiros, porém, contabilizando pela área total abrangida por esta fonte, somam-se apenas 5,6% da área total desses estabelecimentos. A orientação técnica proveniente do próprio estabelecimento é a segunda mais recorrente em relação ao número de estabelecimentos – 6,2% – e a predominante em termos de área – 38,5% (tabela 1). Neste caso, o dono possui formação técnica em agronomia, engenharia agrícola, entre outras, ou a propriedade tem uma grande área cultivada, escala de produção, especificidade produtiva, entre outros atributos

que demandam funcionários próprios, contratando profissionais específicos para cuidar dos aspectos técnicos da lavoura.

TABELA 1

Brasil: recebimento de orientação técnica por origem – censo agropecuário de 2017
(Em %)

Origem da orientação técnica recebida	Número	Área
Recebe	20,2	50,8
Governo (federal, estadual ou municipal)	7,6	5,6
Própria ou do próprio produtor	6,2	38,5
Cooperativas	5,0	6,6
Empresas integradoras	2,7	3,1
Empresas privadas de planejamento	0,6	3,2
ONG	0,2	0,1
Sistema S	0,2	0,7
Outra	1,0	2,1
Não recebe	79,8	49,2

Fonte: IBGE (2019).

As cooperativas vêm crescendo como fonte de orientação técnica, o que ocorre pelo crescimento deste tipo de negócio, principalmente na região Sul do Brasil – elas tornaram-se grandes, com milhares de cooperados e ofertando diversos produtos e serviços (OCB, 2019). Segundo o censo agropecuário de 2017, as cooperativas são citadas por 5% do total de estabelecimentos como fonte de orientação técnica, perfazendo 6,6% da área total desses estabelecimentos. As empresas integradoras aparecem como opção de 2,7% dos estabelecimentos e 3,1% da área total destes no Brasil. As integradoras, juntamente com a orientação própria, as cooperativas e o Sistema S (Senar), estão entre as opções que ampliaram o atendimento no período.

O Sistema S não constava entre as opções do censo agropecuário de 2006, porém, em 2017, apareceu como uma fonte de orientação para 0,2% dos estabelecimentos. Importante considerar que, como o Senar tem atuação ampla no meio rural, até mesmo na formação e capacitação de associações e cooperativas (Senar, 2019), é possível que ocorra, em alguns casos, a menção a cooperativas e a orientação técnica tenha sido fornecida pelo Senar. Deste modo, é importante considerar esta fonte como potencialmente relevante na oferta de orientação técnica. Em termos de número de estabelecimentos, o Sistema S não é relevante como as ONGs – em termos de área, entretanto, é quase cinco vezes maior que as ONGs.

Importante frisar que os estabelecimentos podem recorrer a mais de uma fonte de orientação técnica. Uma fazenda de soja no estado de Goiás,

por exemplo, pode contratar agrônomos para gerenciar a produção e eventualmente receber funcionários da Emater de Goiás para solucionar algum problema específico.

Assim, essa primeira exposição de dados aponta a relativa importância da Ater pública. Além disso, conforme já exposto, esta fonte vem reduzindo sua participação e seu atendimento, fruto de políticas fiscais que diminuíram o tamanho das agências públicas, cortando o número de escritórios e extensionistas, mas também devido ao tipo de agricultura praticado em determinadas regiões, que estimulou o uso de outras fontes de orientação técnica.

Como mencionado na seção anterior, com o fim da Embrater, a situação da assistência técnica pública ficou dependente dos estados, que apresentam heterogeneidade na oferta deste serviço aos produtores. Ademais, a forma como está estruturada a agricultura em cada região também determina o tipo de orientação recebida. A região Sul é historicamente formada por pequenos produtores cooperados (Farias, 2015), o que explica a maior participação das cooperativas ofertando orientação técnica.

A região Nordeste responde pela maioria dos agricultores familiares brasileiros, para os quais a Ater pública é direcionada (Castro e Pereira, 2017), explicando a participação da assistência técnica pública nesta região. A parcela de orientação própria ou de cooperativas aparece nos espaços mais dinâmicos da região Nordeste, como nos municípios nordestinos situados na região do Matopiba,⁸ a qual é formada por grandes estabelecimentos produtores de grãos (Buainain, Garcia e Vieira Filho, 2018).

O Centro-Oeste apresenta a maior participação de orientação própria devido à proeminente produção de grãos voltada para o mercado externo. A estrutura de produção é grandiosa, contando com profissionais especializados dentro da fazenda, prescindindo cada vez mais de orientações externas. Destaca-se a exceção do Distrito Federal, que apresentou alta participação da Ater pública como fonte de orientação técnica.

A participação de cada tipo de fonte em relação ao total de estabelecimentos por região é apresentada na tabela 2. No Nordeste, a Ater pública é predominante em 4,9% do total de estabelecimentos agropecuários da região. Considerando que a região possui aproximadamente metade do total de estabelecimentos brasileiros, aproximadamente 200 mil estabelecimentos nesta região utilizam este tipo de orientação. No Norte, também há destaque da Ater como opção para os agricultores, com 6,9% do total a utilizando. Os números da cobertura de Ater pública são muito baixos, fruto tanto da queda de oferta de serviços com do desmonte da Ater, mas também pela característica de grande parte dos produtores, que não buscam o serviço.

8. Acrônimo para os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Segundo Braga e Fudemma (2015), entre alguns fatores para a baixa adesão ao serviço de orientação técnica, estão os entraves encontrados no setor, como a dificuldade de financiamento público, o que reduz o impacto da política de assistência técnica – além disso, os produtores que recebem financiamento, como o Pronaf, possuem maior probabilidade de serem beneficiados pela extensão rural. Há também os produtores que apresentam maior nível educacional, levando a uma maior probabilidade de adoção do serviço de assistência técnica.

TABELA 2
Participação de cada fonte de orientação técnica por região: censo agropecuário de 2017
(Em %)

Regiões	Governo	Própria	Cooperativas	Empresas integradoras	Empresas privadas	ONG	Sistema S	Outra
Norte	6,9	2,5	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5
Nordeste	4,9	1,9	0,6	0,2	0,1	0,2	0,1	0,6
Sudeste	9,2	11,9	6,8	1,5	0,5	0,1	0,2	1,8
Sul	14,5	11,5	18,2	12,9	2,1	0,1	0,2	1,8
Centro-Oeste	5,9	12,6	3,8	1,4	0,9	0,1	0,4	0,9

Fonte: IBGE (2019).

Nas demais regiões do Brasil, a Ater também é relevante, porém divide espaço com outras fontes mais proeminentes. No Sul, o destaque são as cooperativas, seguidas da Ater pública, das empresas integradoras e da orientação própria. No Sudeste, a orientação própria se sobrepõe, bem como no Centro-Oeste. Deste modo, o que é possível inferir desta informação é a importância da Ater pública nas regiões Nordeste e Norte, como fonte de orientação técnica para os produtores rurais, mesmo com tão poucos estabelecimentos utilizando esse serviço.

Entretanto, será que, para uma dada região, determinada fonte é predominante para todas as faixas de área? A tabela 3 apresenta a relação entre grupos de área e fontes de orientação técnica, observando-se que o maior uso de uma fonte de orientação é determinado pela região, como a Ater pública predominante no Nordeste, mas também por grupos de área.

Na região Norte, 4,9% dos estabelecimentos até 10 ha e 8,2% daqueles entre 10 ha e 50 ha utilizam Ater pública. Na região Nordeste, este fato se reproduz em escala parecida – 4,5% dos estabelecimentos de até 10 ha e 6,3% daqueles entre 10 ha e 50 ha utilizam orientação técnica governamental.

Salta aos olhos, nestas duas regiões, o fato de que a reduzida participação da Ater pública não significa maior participação de outras fontes. Isso ocorre no Sudeste, em que os estabelecimentos com até 10 ha recorrem à Ater pública

em 7,8% dos casos, mas também em 5,6% dos casos, à orientação própria; e em 4,4%, às cooperativas. Nos estabelecimentos entre 10 ha e 50 ha, a Ater pública se faz presente em mais de 11,3% dos estabelecimentos, bem como a orientação própria e as cooperativas, em menor medida.

A região Sul, na faixa de até 10 ha, apresenta maior participação das empresas integradoras (11,2%), superando a participação da Ater pública (11%) como fonte de orientação técnica, bem como as cooperativas (22,7%) superaram também a Ater pública (18,5%) na faixa de 10 ha a 50 ha.

Na faixa de 50 ha a 100 ha, existe maior diversificação no uso das fontes de orientação técnica. Nas regiões Norte e Nordeste, a orientação própria surge timidamente, com participação mais igualitária no Nordeste, com 5,5% de Ater pública e 4,4% de orientação própria. Ainda assim, as demais fontes não são relevantes nesse grupo de área – no Sudeste, faz maior uso de orientação própria (19,3%), cooperativas (9,9%) e Ater pública (9,6%). No Sul, esse grupo de área já utiliza em maior medida as cooperativas (34,6%), seguidas da própria e governamental.

Entre 100 ha e 1.000 ha, faixa que representa os grandes produtores, a orientação própria é predominante para o conjunto do Brasil (20,3%) – apenas na região Norte a Ater pública é mais relevante para este grupo de área. Até mesmo no Nordeste, a orientação própria (11,2%) supera as demais, possivelmente pelo caráter que a agricultura de larga escala vem assumindo em alguns espaços nordestinos. Nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, a orientação própria predomina com larga vantagem, 32,6% e 23,4%, respectivamente. É somente na região Sul que a orientação própria é buscada quase na mesma intensidade que em cooperativas, cerca de 30% para cada.

TABELA 3
Recebimento por tipo de orientação técnica e por grupos de área total (2017)
(Em %)

Região	Tipo de orientação	Área					Total
		0 ha a 10 ha	10 ha a 50 ha	50 ha a 100 ha	100 ha a 1.000 ha	> 1.000 ha	
Norte	Governo (federal, estadual ou municipal)	4,9	8,2	8,4	8	6,2	6,9
	Própria	0,6	1,4	9,8	6,5	31,5	2,5
	Cooperativas	0,2	0,4	8,1	0,5	0,8	0,4
	Empresas integradoras	0,1	0,3	2,4	0,4	1,8	0,3
	Empresas privadas de planejamento	0	0,1	0,8	0,3	1,6	0,1
	ONG	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
	Sistema S	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1

(Continua)

(Continuação)

Região	Tipo de orientação	Área					Total
		0 ha a 10 ha	10 ha a 50 ha	50 ha a 100 ha	100 ha a 1.000 ha	> 1.000 ha	
Nordeste	Governo (federal, estadual ou municipal)	4,5	6,3	5,5	5,4	3,8	4,9
	Própria	0,9	2,3	4,4	11,2	43,7	1,9
	Cooperativas	0,6	0,8	0,6	0,6	1	0,6
	Empresas integradoras	0,2	0,2	0,2	0,4	2,3	0,2
	Empresas privadas de planejamento	0,1	0,1	0,1	0,3	2,3	0,1
	ONG	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
	Sistema S	0,1	0,1	0,2	0,2	0,5	0,1
Sudeste	Governo (federal, estadual ou municipal)	7,8	11,3	9,6	7,4	5,3	9,2
	Própria	5,6	11,1	19,3	32,6	62,7	11,9
	Cooperativas	4,4	7,4	9,9	12,5	11,9	6,8
	Empresas integradoras	1,2	1,4	1,8	2,4	4,6	1,5
	Empresas privadas de planejamento	0,3	0,4	0,5	1	6	0,5
	ONG	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Sistema S	0,2	0,2	0,2	0,2	1,3	0,2
Sul	Governo (federal, estadual ou municipal)	11	18,5	15,9	8,7	4,7	14,5
	Própria	6,3	11	18,3	32,4	69	11,5
	Cooperativas	8	22,7	34,6	31,8	17	18,2
	Empresas integradoras	11,2	15,8	11,5	6,5	3,1	12,9
	Empresas privadas de planejamento	1	2,4	3,9	4,1	5,3	2,1
	ONG	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,1
	Sistema S	0,1	0,2	0,3	0,4	0,9	0,2
Centro-Oeste	Governo (federal, estadual ou municipal)	8,6	7,4	4,1	3,2	2	5,9
	Própria	3,3	5,5	9,2	23,4	54,6	12,6
	Cooperativas	1,4	3,2	4,1	6,2	5,7	3,8
	Empresas integradoras	1,1	0,8	1,1	2,2	3,6	1,4
	Empresas privadas de planejamento	0,3	0,4	0,6	1,5	3,9	0,9
	ONG	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,1
	Sistema S	0,4	0,5	0,5	0,3	0,3	0,4
Brasil	Governo (federal, estadual ou municipal)	7,6	6,1	10,7	8,4	6,5	7,6
	Própria	6,2	2,4	6,6	9,8	20,3	6,2
	Cooperativas	5	2,2	7,8	8,1	8,7	5
	Empresas integradoras	2,7	1,8	4,3	2,4	2,1	2,7
	Empresas privadas de planejamento	0,6	0,2	0,8	0,8	1,2	0,6
	ONG	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
	Sistema S	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2

Fonte: IBGE (2019).

Para as propriedades com mais de 1.000 ha, ou seja, grandes propriedades, o uso de orientação se torna quase indispensável, visto que mais de 60% daquelas com esta escala se valem de alguma fonte de orientação técnica. Na região Norte, mais de 30% das propriedades desta faixa utilizam orientação própria. No Nordeste, esta também predomina, com 43,7%, bem como no Sudeste, com 62,7%. Nesta última região, as cooperativas também se apresentam como uma fonte em 11,9% dos casos. Na região Sul, quase 70% das propriedades neste grupo de área se utilizam de orientação própria, e 17% utilizam cooperativas. No Centro-Oeste, mais de 50% das propriedades deste grupo utilizam orientação própria e 5,7% utilizam cooperativas.

As empresas integradoras aparecem em maior medida no Sul do país, como se vê na tabela 3. Na região, há a tradição deste arranjo produtivo, tendo como exemplo as grandes empresas do ramo de carnes que trabalham junto com os produtores, orientando sobre o manejo, e depois compram o produto de acordo com as especificações. Neste caso, o negócio está amarrado no sentido de que o produtor faz parte de uma cadeia produtiva e operar sozinho é muito difícil (Saes e Silveira, 2014).

Deste modo, relacionando as informações sobre acesso à orientação técnica por regiões e grupos de área, observa-se que as regiões são heterogêneas quanto ao acesso e os grupos de área dentro de todas essas regiões são atendidos em escalas distintas por este serviço.

Assim, políticas que visem amparar os produtores agrícolas, a fim de que obtenham maior êxito em suas lavouras, devem considerar não somente regiões mais vulneráveis, mas também a faixa em que estes produtores se encontram quanto ao tamanho da propriedade. Desta maneira, os pequenos produtores, que entre todos os grupos de área utilizam em menor medida este serviço, devem ser considerados como grupo prioritário em políticas públicas desta natureza. O uso de assistência técnica, combinado com política de crédito, comercialização etc., é capaz de promover o desenvolvimento da atividade agrícola em uma região, gerando renda e emprego para a população envolvida.

4 IMPORTÂNCIA DO SERVIÇO DE ATER PÚBLICA PARA MULHERES E AF

Como se viu na seção anterior, o serviço de Ater pública é fundamental para as regiões Nordeste e Norte, porém possui maior relevância para os grupos de menor área. Mas não são apenas esses grupos que se valem deste serviço e pelos quais é importante manter a Ater pública. As mulheres, que comandam 19% dos estabelecimentos agropecuários do Brasil, segundo o censo agropecuário de 2017, necessitam de políticas públicas específicas considerando suas particularidades.

As mulheres ainda enfrentam muitas dificuldades ao trabalhar no campo brasileiro. Um dos problemas que assolam a maioria delas se refere à dupla jornada, ou seja, além do tempo de trabalho na lavoura, elas também são responsáveis pelos afazeres domésticos, como os cuidados da casa, dos filhos, de idosos e/ou doentes (Gelinski e Pereira, 2005).

Além disso, as mulheres que vivem no campo padecem de menor grau de instrução e recebem menos que os homens, gerando distorções que afetam principalmente as mulheres que são chefes de família (Estiva, Correa e Benini, 2017). É necessário que políticas sejam empreendidas no sentido de fortalecer a atuação das mulheres no campo, como a oferta de serviços de Ater que as favoreçam, visto que muitas possuem restrição de tempo pelo acúmulo de tarefas. A oferta de qualificação para as mulheres pode também trazer impactos positivos, bem como a oferta de crédito e a inserção em programas institucionais de compra de alimentos, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este programa tem contribuído para o fortalecimento do papel da mulher no campo, visto que um dos principais resultados de sua maior inserção na agricultura é a consolidação da segurança alimentar de suas famílias (Conab, 2020).

Apesar de menor proporção em relação aos homens, cerca de 1 milhão de estabelecimentos são liderados por mulheres, de acordo com as declarações dadas ao censo agropecuário de 2017. O Nordeste, por sua vez, é a região onde há maior presença da figura feminina liderando estabelecimentos no campo, com 23% do total. Já a região Sul é a que apresenta a menor taxa, com apenas 12% de seus estabelecimentos liderados por mulheres. Essa presença, porém, varia conforme a faixa etária. Até os 25 anos, as mulheres respondem por 30% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Entre 35 e 75 anos, a presença feminina no controle de tais propriedades é menor – cerca de 17%.

Entre os estabelecimentos agropecuários comandados por mulheres, apenas 12,8% recorrem a algum tipo de orientação técnica. Os homens possuem maior acesso, e em 21,8% dos estabelecimentos gerenciados por eles há algum tipo de orientação técnica. Para ambos os gêneros, apenas na faixa etária dos 45 aos 55 anos é que há maior uso de orientação técnica – 24% nos homens e 13,7% nas mulheres.

Entre as regiões, observa-se grande disparidade, conforme mostra a tabela 4. Na região Norte, 8,2% do total de estabelecimentos comandados por mulheres recorrem à orientação técnica, menor que os 10,8% verificados nos estabelecimentos masculinos.

Na região Sul, apesar da menor proporção de estabelecimentos comandados por mulheres, 12%, há maior uso de orientação técnica entre estas – 32,2% no total. No Sudeste, as mulheres que possuem estabelecimentos se valem de orientação técnica em cerca de 20% dos casos. Na região Nordeste, apesar da maior proporção de estabelecimentos comandados por mulheres, 23%, em apenas 6,4% elas se valem de orientação técnica.

TABELA 4
Estabelecimentos agropecuários que possuem orientação técnica, por gênero e faixa etária
 (Em %)

Faixa etária	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	10,8	8,2	8,6	6,4	29,4	21,2	50,7	32,2	24,3	17,9
< 25	6,8	5,1	5,6	5,3	28,0	15,9	54,9	33,7	19,5	12,2
25-35	8,7	6,7	7,9	6,7	30,7	20,5	59,3	37,8	26,0	16,9
35-45	10,2	8,6	8,9	7,3	30,2	22,0	56,4	36,3	24,5	17,2
45-55	11,6	9,4	9,6	7,2	30,4	22,3	55,3	35,4	24,3	18,8
55-65	12,3	9,0	9,4	6,4	30,1	21,8	49,9	31,2	25,1	18,4
65-75	11,5	8,2	7,9	5,3	27,7	19,9	41,4	26,4	23,3	17,4
> 75	9,9	6,9	6,4	4,5	25,9	20,1	35,2	24,8	23,0	19,0

Fonte: IBGE (2019).

Entre os estabelecimentos que utilizam orientação técnica, busca-se analisar o uso da Ater pública (tabela 5). Naqueles comandados por homens que utilizam algum tipo de orientação técnica, recorre-se à Ater pública em 36,7% das propriedades. Além disso, há maior uso da Ater pública nos estabelecimentos comandados por mulheres e que utilizam orientação técnica, 49,4%.

TABELA 5
Estabelecimentos agropecuários que utilizam serviço de Ater pública que possuem orientação técnica, por gênero e faixa etária
 (Em %)

Faixa etária	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Total	65,5	75,1	59,2	66,3	31,4	41,5	29,6	34,9	23,5	37,9
< 25	66,4	74,6	53,7	68,7	25,6	41,4	21,0	27,0	25,1	45,7
25-35	65,6	76,9	58,2	68,3	27,6	43,3	23,4	33,1	22,2	44,4
35-45	66,3	76,1	59,4	67,7	31,2	45,8	26,7	34,8	24,8	46,6
45-55	65,5	74,7	59,1	67,3	32,3	44,1	29,6	35,4	24,8	38,8
55-65	65,6	76,7	59,7	65,7	32,3	42,1	32,0	36,0	23,9	37,1
65-75	64,2	71,2	59,8	63,3	31,6	38,7	33,1	36,2	22,3	32,2
> 75	64,3	67,4	57,6	58,3	29,0	30,5	30,5	32,6	19,0	22,5

Fonte: IBGE (2019).

Tais proporções de acesso ao serviço de Ater pública se mostram maiores nas regiões Norte e Nordeste, denotando sua importância nestes locais, principalmente para as mulheres. A relevância para esse gênero se confirma nas demais regiões, mesmo onde o serviço de Ater pública não é predominante para o

conjunto dos estabelecimentos. No Centro-Oeste, a Ater pública é importante para as mulheres dos 35 aos 45 anos, em 46,6% dos estabelecimentos comandados por elas. No Sudeste, a proporção também se apresenta relevante: cerca de 40% dos estabelecimentos comandados por mulheres que utilizam orientação técnica se valem da Ater pública.

Considerando mais um grupo dentro desta análise, os agricultores familiares, vemos que o serviço de Ater pública é extremamente relevante para esta categoria de produtor. Segundo o censo agropecuário de 2017, há 3,9 milhões de estabelecimentos agropecuários brasileiros caracterizados como AF, representando 77% do total de estabelecimentos brasileiros. Entre os totais comandados apenas por homens, 76% são da AF, enquanto nos comandados por mulheres há maior proporção de agricultoras familiares (81,4%).

A região Norte possui a maior proporção: 86,3% dos estabelecimentos comandados por mulheres pertencem à AF. A menor proporção está no Centro-Oeste, 72,4%. De toda forma, em todas as regiões, a proporção de estabelecimentos participantes da AF é maior naqueles comandados por mulheres do que nos comandados por homens.

TABELA 6

Estabelecimentos agropecuários que pertencem à AF, recebem orientação técnica e que utilizam orientação governamental (Ater pública), por gênero (2017)
(Em %)

	Estabelecimentos da AF	
	Estabelecimentos comandados por homens	Estabelecimentos comandados por mulheres
Brasil	76,1	81,4
Norte	82,0	86,3
Nordeste	78,2	83,0
Sudeste	70,8	76,3
Sul	78,3	79,2
Centro-Oeste	63,2	72,4

Fonte: IBGE (2019).

Entre os estabelecimentos da AF, apenas 18,2% utilizaram algum serviço de orientação técnica, diante dos 27% daqueles que não pertencem à AF, em ambos os gêneros. Ou seja, os estabelecimentos de AF são mais desamparados em termos de orientação de profissionais e técnicos agrícolas. Analisando por gênero, os estabelecimentos comandados por mulheres em ambos os grupos, AF e não AF, também estão menos assistidos tecnicamente. Nos liderados por mulheres que não pertencem à AF, 16,9% utilizam orientação, enquanto no grupo pertencente à AF apenas 11,2% têm acesso a esse serviço.

Entre os estabelecimentos comandados por mulheres pertencentes à AF da região Nordeste, 6,1% utilizam algum tipo de orientação técnica. Trata-se da menor proporção de todas as regiões. Isso coloca a mulher agricultora nordestina em situação de extrema vulnerabilidade. Entre as mulheres agricultoras da região Nordeste que não são do grupo da AF, apenas 8,1% recorrem ao serviço de orientação técnica. Ou seja, ser mulher ou ser da AF representa menor uso deste serviço. E, ao combinar esses dois grupos, observa-se menor acesso ao serviço de orientação técnica.

A região Sul é a única em que as mulheres da AF utilizam mais o serviço de Ater pública do que as do grupo não AF – 32,4% e 31,4%, respectivamente. Na comparação com os homens que utilizam algum tipo de orientação técnica, entretanto, as mulheres seguem em desvantagem nesta região. Os homens da AF com orientação utilizaram a Ater pública em 51,2% dos estabelecimentos com essas características.

TABELA 7

Estabelecimentos agropecuários que pertencem à AF por recebimento ou não de orientação técnica, por gênero (2017)

(Em %)

	Estabelecimentos da AF que recebem orientação técnica		Estabelecimentos da AF que não recebem orientação técnica	
	Estabelecimentos comandados por homens	Estabelecimentos comandados por mulheres	Estabelecimentos comandados por homens	Estabelecimentos comandados por mulheres
Brasil	19,9	11,2	27,9	16,9
Norte	9,2	7,5	18,5	12,7
Nordeste	7,7	6,1	11,9	8,1
Sudeste	25,5	18,8	38,8	29,0
Sul	51,2	32,4	48,9	31,4
Centro-Oeste	16,9	14,3	37,1	27,4

Fonte: IBGE (2019).

Considerando apenas o subgrupo de estabelecimentos comandados por mulheres pertencentes à AF e que utilizam algum tipo de orientação técnica, 53,8% usam Ater pública. Isso evidencia a importância do serviço para este grupo mais vulnerável. Para efeito comparativo, entre estabelecimentos comandados por homens e pertencentes à AF, 19,9% utilizam orientação técnica. Além disso, entre este subgrupo, 41,9% utilizam Ater pública. O Nordeste, por seu turno, é uma das regiões em que as mulheres da AF mais demandam Ater pública – 68,6% do total de estabelecimentos femininos que recebem orientação técnica (tabela 8).

Mesmo na região Centro-Oeste, onde a agricultura de larga escala é predominante, nos estabelecimentos comandados por mulheres com orientação técnica,

49,5% utilizam Ater pública. Quanto aos não pertencentes à AF, há maior uso da orientação técnica e do serviço de Ater pública, como mencionado, principalmente nas regiões Nordeste e Norte – 57,7% e 58,7% dos estabelecimentos não pertencentes à AF comandados por mulheres utilizam serviço de Ater pública.

TABELA 8

Estabelecimentos agropecuários (AF e não AF) que recebem orientação governamental (Ater pública) como orientação técnica, por gênero (2017)
(Em %)

	Estabelecimentos da AF com orientação técnica que utilizam Ater pública		Estabelecimentos não AF com orientação técnica que utilizam Ater pública	
	Estabelecimentos comandados por homens	Estabelecimentos comandados por mulheres	Estabelecimentos comandados por homens	Estabelecimentos comandados por mulheres
Brasil	41,9	53,8	24,9	36,6
Norte	75,4	79,6	43,1	58,7
Nordeste	66,3	68,6	42,6	57,7
Sudeste	37,7	48,1	21,2	27,6
Sul	31,7	36,5	21,7	28,7
Centro-Oeste	37,9	49,5	12,3	22,0

Fonte: IBGE (2019).

Deste modo, o que se evidencia com esses dados é a vulnerabilidade maior conforme se “afunila” o grupo de estudo. Tanto as regiões Norte e Nordeste como os agricultores em grupos de área menores, as mulheres e os agricultores familiares são mais carentes de orientação técnica e utilizam mais a Ater pública.

O conhecimento deste conjunto de informações é fundamental para elaborar e aprimorar políticas públicas para determinados grupos que possuem menor acesso a serviços que poderiam melhorar a produtividade e a renda de suas lavouras, bem como fortalecer a Ater pública voltada aos grupos que mais necessitam desses serviços e os utilizam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os serviços de extensão rural têm passado por transformações nas últimas décadas ao redor do globo. Tais transformações são explicadas por alguns fatores. Inicialmente, uma das principais mudanças se relaciona com o financiamento das instituições de Ater públicas. Essa ocorrência é resultado de um processo mais amplo de revisão da estrutura e do papel do Estado junto à sociedade. Em tal processo, e como tentativa de reduzir o gasto público, o investimento estatal em serviços de Ater tem sido questionado, diante do debate sobre a informação difundida pelo serviço de extensão constituir ou não um bem público.

No Brasil, esse fator dual – redução do gasto público e questionamento da Ater pública – influenciou o debate político em torno do assunto e, por isso, o serviço tem passado por sucessivas reestruturações nos últimos trinta anos. Após a extinção da Embrater, e a redução expressiva dos recursos e o consequente sucateamento do serviço nos estados e municípios (diante da diminuição dos recursos federais), a Ater pública brasileira não possui a mesma estrutura e capacidade institucional de sua época mais atuante, as décadas de 1960 e 1970.

Os dados dos censos agropecuários de 2006 (IBGE, 2009) e 2017 (IBGE, 2019) indicam a redução da Ater pública, em número de propriedades atendidas. A comparação entre as informações sobre Ater contidas nos dois censos sugere diferenças significativas sobre o acesso ao serviço entre os grandes estabelecimentos agropecuários e aqueles da AF. Apesar disso, essa fonte de orientação técnica ainda é a mais abrangente, capilarizada e apta para atender os pequenos produtores brasileiros. Pela análise dos dados, constata-se que a principal fonte de serviço de Ater para os agricultores familiares e mulheres, principalmente nas regiões Norte e Nordeste, é a prestada pelo Estado. Desse modo, sem a existência da Ater pública, os pequenos agricultores ficariam ainda mais desassistidos do que são.

O processo de transformação do serviço de extensão rural brasileiro continua em curso, e fazer um prognóstico sobre seu futuro não constitui tarefa trivial. Independentemente disso, ante os dados apresentados e a revisão bibliográfica considerada, algumas perguntas podem ser formuladas à guisa de estímulo à reflexão sobre a questão e como possíveis indagações para estudos futuros. Partindo do pressuposto de que o serviço público de Ater continuará sendo relevante, pelo menos para um grupo de agricultores de menor escala e mais marginalizado dos mercados consumidores e de suporte à atividade agrícola, pergunta-se o que segue adiante.

- 1) A Ater pública reformulada deverá prestar um serviço universal ou focalizado em determinados grupos de agricultores?
- 2) Como será financiada a Ater pública?
- 3) Os agricultores atendidos deverão pagar, pelo menos parcialmente, pelo serviço?
- 4) Qual será o escopo da atuação dos serviços de extensão rural, difusão tecnológica (prática atual) ou assessoria mais ampla (conforme concepção mais moderna do serviço), envolvendo aspectos de gestão do negócio rural, análise de mercado, cuidados ambientais etc.?

Considera-se, diante de todo o exposto neste capítulo, que a Ater pública se manterá relevante, mesmo em um contexto de crise fiscal e revisão do gasto público, caso suas instituições, sua missão e seu corpo técnico se adaptem a um novo modelo de atuação – tanto em relação ao conteúdo da assistência prestada aos agricultores,

a respeito da modificação de determinados arranjos institucionais, como, possivelmente, em relação ao estabelecimento de parcerias com instituições parceiras (públicas e/ou privadas) para a consecução de seus objetivos.

Apesar das inovações legais e institucionais introduzidas no Brasil nos últimos anos (PNATER, Anater...), ainda não está claro se tais inovações resultarão em mudanças efetivas no sentido de reforçar o serviço público de Ater, ou se continuarão em sua tendência das últimas décadas de perda de orçamento, capacidade e prestígio.

Uma possibilidade de aprimoramento é enfatizar o serviço nos espaços – e junto aos agricultores – onde (e para os quais) ele é realmente necessário e sem substitutos, ou seja, nas áreas menos capitalizadas. Adicionalmente, é preciso considerar a oferta do serviço de Ater de forma integrada com crédito, comercialização, entre outros recursos indispensáveis para o êxito da atividade agrícola. Necessita-se também pensar no atendimento integrado, de maneira a otimizar os recursos e a mão de obra, principalmente nos espaços onde exista alguma atividade preponderante, fortalecendo o *pool* de produtores, não apenas o atendimento pontual de produtores com sua lavoura específica.

Enfim, a realidade da agricultura se alterou ao longo dos anos. As necessidades dos produtores são diversas e o serviço de Ater pública não é capaz, neste momento, de atender a todos os estabelecimentos agropecuários brasileiros. Mesmo porque 80% destes não contam com nenhum tipo de atendimento, reforçando a necessidade de reestruturar o serviço de Ater, não somente para os que já fazem uso, mas também para abranger os que não utilizam e não têm acesso a outras fontes do serviço. Assim, é possível vislumbrar o desenvolvimento rural pelos diversos espaços brasileiros, não apenas nas áreas mais capitalizadas e de produção de larga escala.

REFERÊNCIAS

- ASSAD, M. L. L.; ALMEIDA, J. Agricultura e sustentabilidade: contexto, desafios e cenários. **Ciência e Ambiente**, n. 29, p. 15-30, 2004.
- BRAGA, A. C. R.; FUTEMMA, C. Pluralidade da assistência técnica e extensão rural pública, privada e de organizações da sociedade civil. **Revista do Centro de Estudos Rurais**, v. 9, n. 2, p. 1-22, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 849, 16 jan. 1989.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.

_____. Decreto 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jan. 2010.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 26 maio 2014.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R.; VIEIRA FILHO, J. E. R. A economia agropecuária do Matopiba. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 2, p. 376-401, 2018.

CAPORAL, F. R.; RAMOS, L. F. Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia. *In*: MONTEIRO, D.; MONTEIRO, M. (Org.). **Desafios na Amazônia: uma nova Assistência Técnica e Extensão Rural**. Belém: UFPA, 2006.

CASTRO, C. N.; PEREIRA, C. N. **Agricultura familiar, Assistência Técnica e Extensão Rural e Política Nacional de Ater**. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2343).

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Agricultura familiar: Programa de Aquisição de Alimentos – PAA – resultados das ações da Conab em 2019**. Brasília: Conab, 2020. (Compêndio de Estudos Conab, v. 27).

DAVIS, K.; FRANZEL, S. **Extension and advisory services in 10 developing countries: a cross-sectional analysis**. Washington: Usaid, 2018.

DINIZ, R. F.; HESPANHOL, A. N. Reestruturação, reorientação e renovação do serviço extensionista no Brasil: a (difícil) implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 25, n. 2, p. 7-30, 2018.

ESTIVA, K. G. S.; CORREA, S. R. S.; BENINI, E. G. As políticas públicas para as mulheres no campo e da floresta no Brasil: um olhar a partir da perspectiva da economia feminista e do empoderamento. **Espacios**, Caracas, v. 38, p. 73-30, 2017.

FARIAS, F. R. O cooperativismo agropecuário no Sul do Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 11., 2015, Presidente Prudente, São Paulo. **Anais...** Presidente Prudente, São Paulo: Anpege, 2015.

FARIAS, G. M.; ZAMBERLAN, C. O. Expansão da fronteira agrícola: impacto das políticas de desenvolvimento regional no Centro-Oeste brasileiro. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 2, p. 58-68, 2013.

FERRIS, S. *et al.* **Linking smallholder farmers to markets and the implications for extension and advisory services**. Illinois: Meas, 2014. (Discussion Paper, n. 4).

FREDERICO, S. As cidades do agronegócio na fronteira agrícola moderna brasileira. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v. 1, n. 33, p. 5-23, 2011.

GELINSKI, C. R. O.; PEREIRA, R. S. Mulher e trabalho não remunerado. **Mulher e Trabalho**, Porto Alegre, v. 5, p. 59-87, 2005.

GONÇALVES, A. C. S. *et al.* Assistência Técnica e Extensão Rural: sua importância para a melhoria da produção leiteira. **Revista Brasileira de Higiene e Sanidade Animal**, v. 8, n. 3, p. 47-61, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3NA3hT8>>.

_____. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Agenda 2030: ODS – metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília: Ipea, 2018.

KAHN, A. S.; SILVA, L. M. R. Assistência técnica, eficiência na utilização dos fatores de produção e da produtividade diferencial em propriedades rurais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, n. 2, v. 35, p. 95-114, 1997.

MANFRE, C. *et al.* **Reducing the gender gap in agricultural extension and advisory services: how to find the best fit for men and women farmers**. Illinois: Meas, 2013. (Discussion Paper, n. 2).

MILHOMEM, J. P. L. *et al.* A importância da assistência técnica na agricultura familiar: enfoque no assentamento Maringá, Araguatins-TO. **Revista Craibeiras de Agroecologia**, v. 1, n. 1, 2017.

MOSS, J. W.; LASS, C. B. A history of farmers' institutes. **Agricultural History**, v. 62, n. 2, p. 150-163, 1988.

NORTON, G. W.; ALWANG, J. Changes in agricultural extension and implications for farmer adoption of new practices. **Applied Economics Perspectives and Policy**, v. 42, n. 1, p. 8-20, 2020.

OCB – ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Anuário do cooperativismo brasileiro**. Brasília: OCB, 2019.

RIVERA, W. M.; ALEX, G. **National strategy and reform process**: case studies of international initiatives. Washington: World Bank, 2004. (Discussion Paper, n. 12).

RIVERA, W. M.; CARY, J. W. Privatizing agricultural extension. *In*: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFRANKO, A. J. (Org.). **Improving agricultural extension**: a reference manual. Rome: FAO; ONU, 1997. cap. 22.

SAES, M. S. M.; SILVEIRA, R. L. F. Novas formas de organização nas cadeias agropecuárias brasileiras: tendências recentes. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 386-407, 2014.

SENAR – SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL. **Organizações coletivas no meio rural**: associativismo e cooperativismo. Brasília: Senar, 2019. (Coleção Senar, n. 259).

SPANEVELLO, R. M.; MATTE, A.; BOSCARDIN, M. Crédito rural na perspectiva das mulheres trabalhadoras rurais da agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). **Polis**, v. 44, 2016.

VALENZUELA, M. A. B.; SAAVEDRA, D. **Honduras**: in-depth assessment of extension and advisory services – Developing Local Extension Capacity (DLEC) project. Washington: Usaid, 2017.

WORLD BANK. **ICT in agriculture (updated edition)**: connecting smallholders to knowledge, networks, and institutions. Washington: World Bank, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRAGA, M. J.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; FREITAS, C. O. Impactos da extensão rural na renda produtiva. *In*: VIEIRA FILHO, J. E. R. *et al.* (Org.). **Diagnóstico e desafios da agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 137-160.

MARSH, S. P.; PANNELL, D. J. **Agricultural extension**: a decade of change. Canberra: RIRDC, 2000. (RIRDC Short Report, n. 66).

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