

DA EBDA A BAHIATER: OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ATER NA BAHIA

From EBDA to BAHIATER: public services of ATER in Bahia

De la EBDA hasta BAHIATER: los servicios públicos de ATER en Bahia

Álvaro Antônio Xavier de Andrade
Universidade Federal de Viçosa
aaxandrade2@hotmail.com

Hadma Milaneze de Souza
Universidade Federal de Viçosa
hadmamilaneze@hotmail.com

Dênis Antônio da Cunha
Universidade Federal de Viçosa
denis.cunha@ufv.br

Marcelo Leles Romarco de Oliveira
Universidade Federal de Viçosa
marcelo.romarco@ufv.br

José Ambrósio Ferreira Neto
Universidade Federal de Viçosa
ambrosio@ufv.br

Resumo

O objetivo deste artigo é contribuir com as discussões sobre os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER). Pretende-se debater como a substituição da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) pela Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER) afetou esses serviços na Chapada Diamantina, semiárido baiano. Além disso, o trabalho possui como objetivo demonstrar as incongruências existentes entre as diretrizes da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e da Lei Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Lei de ATER), bem como o que estas incongruências podem causar em regiões como a do estudo de caso. Além da pesquisa bibliográfica, o artigo foi construído por meio da síntese dos resultados de pesquisas de campo, realizadas junto a servidores das duas instituições baianas: em 2013 com a EBDA e, em 2016 com a BAHIATER. Constatou-se que, até o final de 2016, o arranjo institucional do governo baiano não havia possibilitado melhorias aos serviços de ATER na Chapada Diamantina e, conseqüentemente, pouco potencializou o desenvolvimento regional da agricultura familiar. Ademais, observou-se que as incongruências entre ANATER/Lei de ATER podem tornar mais complexos os serviços de ATER em regiões como a deste estudo de caso.

Palavras-chave: Assistência técnica; Extensão rural; Agricultura familiar.

Abstract

The main purpose of this paper is to contribute with the discussions about the public services of Technical Assistance and Rural Extension (ATER). It is intended to discuss how a replacement of

the Company of Agricultural Development of Bahia State (EBDA) by the Superintendence of Technical Assistance and Rural Extension of Bahia State (BAHIATER) has affected these services in "[Diamond Plateau](#)", semiarid of Bahia. Besides this paper has as goal to point out the incongruities between the guidelines of the National Agency for Technical Assistance and Rural Extension (ANATER) and the national law of on Technical Assistance and Rural Extension (ATER Brazilian law), and also how this impact this region, and similar areas. The article was made up through bibliographic and field research, with staff of two institutions: in 2013 with EBDA staff, and in 2016 with BAHATER staff. It was found that by the end of 2016, the institutional arrangement of Bahia State does not contributed to better ATER services in "[Diamond Plateau](#)", and as a consequence, the regional development of family farming was barely stimulated. It was verified that incongruities between ANATER/ATER Law can make more complex the ATER services in similar regions as in this study.

Keywords: Technical Assistance; Rural Extension; Family farming.

Resumen

El objetivo de este artículo es contribuir con las discusiones sobre los servicios públicos de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER). Se pretende debatir cómo la sustitución de la Empresa Baiana de Desarrollo Agrícola (EBDA) por la Superintendencia Baiana de Asistencia Técnica y Extensión Rural (BAHIATER) afectó estos servicios en la Chapada Diamantina, semiárido bahiano. Además, el trabajo tiene como objetivo demostrar las incongruencias existentes entre las directrices de la Agencia Nacional de Asistencia Técnica e Extensión Rural (ANATER) y de la ley nacional de asistencia técnica y extensión rural (Ley de ATER), así como lo que estas incongruencias pueden hacer en regiones como la del estudio de caso. Además de la investigación bibliográfica, el artículo fue construido por medio de la síntesis de los resultados de investigaciones de campo, que fueron hechos junto a servidores de las dos instituciones bahianas: en año de 2013 con la EBDA y, en año de 2016 con BAHATER. Se constató que hasta el final de 2016, el arreglo institucional del gobierno bahiano no había posibilitado mejoras a los servicios de ATER en la Chapada Diamantina y, consecuentemente, poco ha contribuido en el desarrollo regional de la agricultura familiar. Por tanto, se observó que las incongruencias entre ANATER y la Ley de ATER pueden hacer más complejos los servicios de ATER en regiones como la de este estudio de caso.

Palabras clave: Asistencia técnica; Extensión rural; Agricultura familiar.

Introdução

Instituído no Brasil em 1948, através de convênios firmados entre os governos brasileiro e estadunidense, principalmente por meio da *American Internacional Association for Economic and Social Development* (AIA), os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER) tinham por finalidade o desenvolvimento socioeconômico dos agricultores. A partir de 1960, quando o governo federal optou por apoiar a modernização do setor agrícola nacional, objetivando o aumento de produção e produtividade dos cultivos com o discurso oficial que isto melhoraria as condições de vida dos agricultores, a ATER pública passou a ser a principal ferramenta para implementar esse processo modernizante, conhecido como Revolução Verde (FONSECA, 1985; RODRIGUES, 1997; SILVA, 2009).

Dessa forma, como eixo orientador, os serviços de ATER passaram a ser pautados no modelo teórico-metodológico intitulado “difusionismo inovador”, que possuía como mentor Everett

Rogers. Nesse contexto, as regiões norte e nordeste, independente das críticas à Revolução Verde, foram menos beneficiadas com as ações modernizantes governamentais em relação ao centro sul do país, o que fez com que o processo modernizante fosse parcial. O difusionismo, por sua vez, foi o principal responsável por implementar e expandir a Revolução Verde, bem como por ampliar a ATER no Brasil: em 1960, apenas 10% dos municípios brasileiros possuíam esses serviços; em 1990 o índice elevou-se a 83,7% (FONSECA, 1985; RODRIGUES, 1997; NASCIMENTO, 2005).

Apesar das ações governamentais em prol da modernização agrícola terem realmente possibilitado aumento de produção e produtividade dos cultivos, principalmente das commodities agrícolas, são inúmeras as externalidades negativas atribuídas à Revolução Verde, entre elas: ampliação da concentração fundiária, desvalorização do trabalho agrícola, aumento do êxodo rural e diversos impactos ambientais oriundos do uso intensivo de agrotóxicos e fertilizantes, que provocaram redução e poluição da biodiversidade brasileira (CAPORAL, 1991; CAPORAL e RAMOS, 2006).

Assim, no início da década de 1980, quando os efeitos adversos da modernização parcial da agricultura tornaram-se conhecidos, diversos atores intensificaram suas críticas em relação ao modelo difusionista da ATER pública brasileira (DIAS, 2008) e buscaram mudanças para este setor, dentre os quais: agricultores, militantes políticos, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais e acadêmicos. Contudo, em 1990, em meio a uma crise financeira que assolou o país e, tendo por base a perspectiva liberal de Estado Mínimo, o governo federal optou por extinguir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), deixando estados e municípios como os únicos responsáveis pelos serviços de ATER em suas respectivas áreas de atuação (SANTOS, 2004). Nesse contexto, o governo estadual da Bahia criou em 1991 a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) (ANDRADE, 2014).

Na busca de melhorias para os serviços de ATER, ao longo da década de 1990, vários debates entre atores e instituições envolvidas com estes serviços ocorreram no país. Diagnosticou-se que a ATER pública precisaria ser vista sob uma nova perspectiva, onde questões sociais, culturais e tradicionais deveriam ser valorizadas. Nessa reconfiguração, buscou-se respeitar a forma de viver e pensar dos agricultores. A sustentabilidade, incorporada principalmente por meio da agroecologia, entrou em cena e, a troca de conhecimentos acadêmicos e empíricos entre extensionistas e agricultores começou a ser considerada essencial para que o sucesso da ATER e os anseios dos agricultores fossem realmente alcançados (ANDRADE, 2014).

Nesse contexto, reconhecendo a importância da chamada agricultura familiar, definida pela Lei 11.326 de 2006, e a exclusão a que esse setor foi submetido durante a modernização agrícola, os debates em torno da ATER também intensificaram as cobranças para formulação de uma política pública embasada nas novas perspectivas para esses serviços. Dessa forma, buscava-se sanar os

déficits dos serviços de ATER no âmbito da agricultura familiar e colaborar para o desenvolvimento sustentável da produção agrícola nacional. Diante disso, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹, coordenou a formulação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), lançada em 2004. Desde então, a PNATER passou a ser o norte para as organizações que almejam acessar os recursos públicos para ATER. Em 2010, após várias alterações, a PNATER tornou-se a Lei 12.188, ficando conhecida também como Lei de ATER.

Objetivando melhores resultados para os serviços de ATER, o governo federal instituiu em 2013 a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) (LEI 12.897 de 2013). Entre os objetivos dessa agência, encontra-se o papel de coordenação e apoio aos serviços públicos de ATER no país, a exemplo do que realizava a EMBRATER. Pelo mesmo motivo do governo federal, e tendo como norte a estrutura de operacionalização das políticas públicas trazidas com a criação da ANATER, ao invés de reestruturar a EBDA, conforme vinha sendo prometido pelas gestões anteriores e pela gestão 2007/2014, o governo baiano sancionou a Lei 13.204 em dezembro de 2014, que dentre outras resoluções extinguiu a EBDA e criou a Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (BAHIATER). Entre seus objetivos, essa superintendência é responsável por implementar um novo modelo de ATER na Bahia. Modelo este que, conforme será detalhado posteriormente, trazia como medida inovadora a total terceirização dos serviços públicos de ATER em uma unidade da Federação (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ESTADO DA BAHIA, 2014; LEI 13.204 de 2014; PESQUISA DE CAMPO, 2016).

Dessa forma, entende-se que esses dois arranjos institucionais são de suma importância para o contexto da implementação das políticas públicas para agricultura familiar baiana e brasileira. É sabido que os serviços públicos de ATER, geralmente, são os principais responsáveis por potencializar o acesso dos agricultores familiares brasileiros às políticas públicas de desenvolvimento rural. Segundo Gomide e Pires (2014, p. 20), os arranjos institucionais podem ser entendidos como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Nesse contexto, os autores descrevem que as análises das relações existentes entre as políticas públicas de desenvolvimento rural, e as intuições responsáveis por implementá-las, inclusive o Poder Executivo, devem ser embasadas nos arranjos definidos por essas instituições.

¹ Ressalta-se que o MDA foi extinto em maio de 2016 com a reformulação estrutural realizada pelo então presidente da República em exercício, Michel Temer. Com isso, as atribuições desse Ministério foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e para Casa Civil.

Diante do exposto, o objetivo deste artigo é contribuir com as discussões sobre os serviços públicos de ATER, tendo como área para realização de estudo de caso a Chapada Diamantina, no semiárido baiano. Como foco de análise têm-se os referidos arranjos institucionais oportunizados pelos governos baiano e brasileiro. Pretende-se demonstrar como a substituição da EBDA pela BAHATER afetou estes serviços na Chapada Diamantina e de que forma as incongruências entre as diretrizes da ANATER e da Lei de ATER podem complexificar, ainda mais, a implementação dessa política pública.

Procedimentos metodológicos

Como recorte territorial de pesquisa, optou-se por realizar este estudo de caso na Chapada Diamantina, região localizada no semiárido da Bahia. A escolha desse espaço está associada, principalmente, ao fato de se tratar de uma região onde a agricultura se destaca como elemento social, tendo relevante papel na geração de empregos e, conseqüentemente, na economia local. Os dados do Atlas Brasil (PNUD, 2013), apontam que aproximadamente 50% dos trabalhadores dessa região, com idade superior a dezoito anos, estavam ocupados no setor agrícola. Nesse contexto, a agricultura familiar se destaca, pois segundo o IBGE (2006), cerca de 90% dos estabelecimentos agrícolas regionais integram esse setor, que é beneficiário da Lei de ATER.

Para realizar essa pesquisa, utilizou-se de estratégias que conjugam métodos qualitativos e quantitativos, tendo como base para a construção deste trabalho dados primários e secundários. Os dados primários foram levantados por pesquisas de campo efetivadas em dois momentos. Tanto em um, quanto no outro, a entrevista semiestruturada não dirigida foi utilizada como instrumento de coleta de informações. Além disso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica cujo objetivo foi mapear produções acadêmicas sobre a discussão dos serviços públicos de ATER no Brasil, inclusive a respeito da criação e diretrizes da ANATER e suas relações com a Lei de ATER. Esse tipo de procedimento, conhecido como Estado da Arte, vem sendo empregado em distintos campos de estudo como suporte para pesquisas de campo.

Em novembro de 2013, realizou-se a primeira pesquisa na Chapada Diamantina, onde foram entrevistados servidores da EBDA que atuavam na gerência regional que ficava sediada na cidade de Seabra. A Figura 1 apresenta os dezessete municípios que integravam a regional.

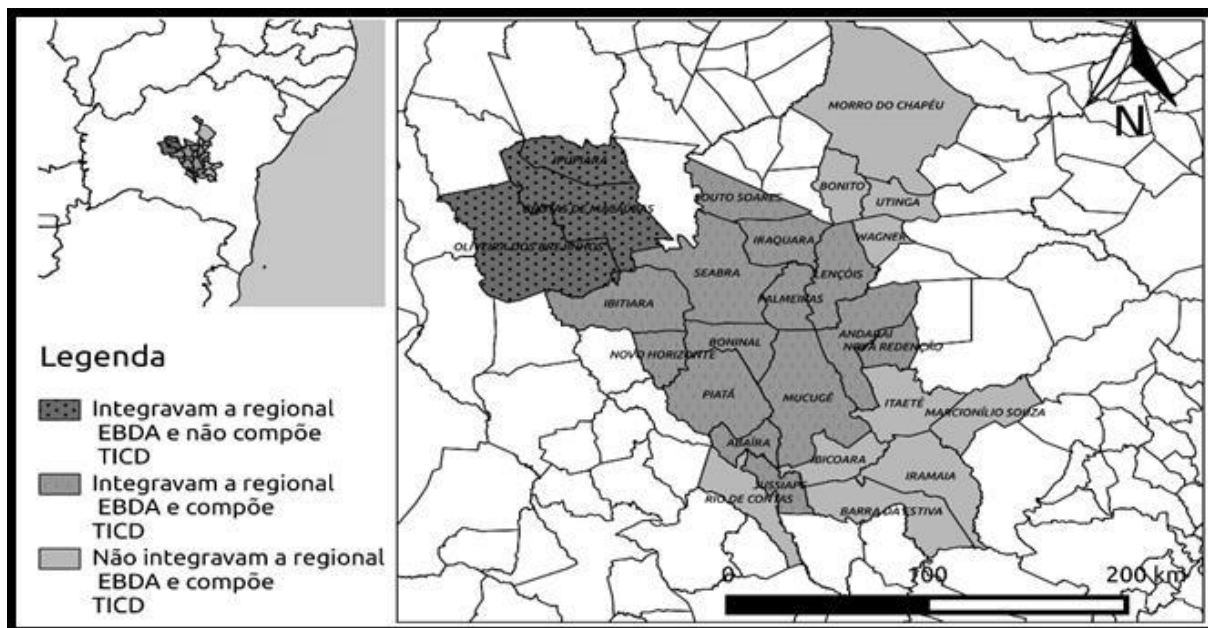


Figura 01 - Municípios que integravam a regional da EBDA e que integram o Território de Identidade Chapada Diamantina - TICD.

Fonte: Elaborado pelos autores

O objetivo da pesquisa em 2013 foi identificar, por meio dos relatos dos entrevistados, caracteres cotidianos que possibilitassem analisar se a Lei de ATER norteava, naquele momento, os trabalhos dessa regional. Nos municípios sob responsabilidade da gerência regional de Seabra existiam 35 servidores atuando com ATER e com o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental a Reforma Agrária (ATES). Desse total, dezenove (54,3%) participaram da pesquisa, dos quais quatro (21%) eram responsáveis, em parceria com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), pela ATES da região. Além desses servidores, participaram da pesquisa dois dos três diretores da EBDA em âmbito estadual, totalizando 21 servidores entrevistados no ano de 2013.

Em novembro de 2016, aproximadamente dois anos após a criação da BAHATER, efetuou-se nova pesquisa de campo com o intuito de conhecer o novo modelo de ATER proposto pelo governo baiano e averiguar como a substituição da EBDA pela BAHATER havia afetado os serviços de ATER na Chapada Diamantina. Assim, parte dos dados coletados em 2013 foi utilizada para permitir uma análise comparativa do arranjo institucional do governo baiano na região, uma vez que seis dos sete entrevistados nessa segunda pesquisa eram servidores da EBDA na Chapada Diamantina e continuaram a atuar com ATER na região. Entretanto, apesar da gerência da BAHATER pesquisada também estar localizada em Seabra, é relevante destacar que os municípios de atuação das regionais pesquisadas, EBDA e BAHATER, não são os mesmos, conforme pode ser observado na Figura 1. Em 2013 as regionais da EBDA em todo o estado não seguiam o recorte

territorial adotado pelo governo baiano²; uma das propostas trazidas com a criação da BAHIATER foi seguir esse recorte. Assim, dos dezessete municípios que integravam a gerência regional da EBDA em 2013, três não integram o Território de Identidade Chapada Diamantina - TICD, área de atuação da regional da BAHIATER pesquisada, são eles: Brotas de Macaúbas, Ipupiara e Oliveira dos Brejinhos. Contudo, o TICD engloba dez municípios que não pertenciam à gerência da EBDA pesquisada: Barra da Estiva, Bonito, Ibicoara, Iramaia, Itaetê, Marcionílio Souza, Morro do Chapéu, Rio de Contas, Utinga e Wagner.

Dos sete entrevistados nessa segunda pesquisa, seis trabalhavam na gerência da EBDA pesquisada e foram entrevistados novamente. Desses seis, quatro deixaram de trabalhar na EBDA quando esta foi extinta, e durante os trabalhos de campo em 2016 atuavam em empresas privadas de ATER na região; fato que os possibilita serem conhecedores das realidades oriundas da substituição da EBDA pela BAHIATER junto aos agricultores. Os outros dois entrevistados em 2013 estão trabalhando na BAHIATER na Chapada Diamantina, ou seja, tanto conhecem as realidades junto aos agricultores quanto às questões burocráticas oriundas do arranjo institucional do governo baiano na região. Assim, apenas um entrevistado nessa segunda pesquisa não atuava na EBDA em 2013, mas trabalhava com ATER na Bahia e participou da BAHIATER desde sua concepção, o que possibilitou a ele assumir o cargo de diretor dessa instituição.

A ATER pública da EBDA na Chapada Diamantina em 2013

Uma vez que o objetivo da pesquisa no ano de 2013 foi identificar se a Lei de ATER norteava os trabalhos de ATER da gerência da EBDA sediada em Seabra, as perguntas do roteiro de entrevistas foram elaboradas tendo por base as diretrizes dessa política pública. A análise das 21 entrevistas possibilitou maior compreensão do cotidiano dos servidores. Com isso, buscou-se entender o planejamento e a operacionalização das atividades da gerência pesquisada e se a Lei de ATER as balizava.

No que tange ao planejamento, quatro servidores (19,05%) relataram que não o realizavam. Segundo eles, as atividades eram desenvolvidas de acordo com as demandas. Dezessete entrevistados (80,95%) disseram realizar planejamento para suas ações de ATER. Desses dezessete, cinco (29,41%), declararam que os planejamentos eram elaborados entre os servidores da EBDA na gerência regional e na sede da empresa em Salvador. Sete entrevistados (41,17%) descreveram que realizavam os planejamentos sozinhos, de acordo com as demandas. Os quatro entrevistados da equipe de ATER (23,53%) declararam que o planejamento era realizado junto com o chefe do escritório ao qual a equipe estava subordinada, seguindo as diretrizes repassadas pelo INCRA.

² Segundo Blatt e Gondim (2013), em 2007, todo o território baiano foi dividido em 27 Territórios.

Apenas um servidor (5,89%) elencou que o planejamento era feito de forma participativa com prefeitura e agricultores.

Portanto, evidenciou-se a pouca existência do alinhamento entre os planejamentos e a quase inexistência da participação social prevista na Lei de ATER. Segundo Oliveira (2006), as falhas no âmbito das políticas públicas dizem respeito à falta de perspectiva dos planejamentos como um processo construído de forma participativa, que inclusive está ligado a geração de confiança e aprendizado entre aqueles que o integram. Nessa perspectiva, o desalinhamento dos planejamentos e a pouca participação social podem ser considerados relevantes empecilhos para implementação e operacionalização da Lei de ATER.

Outro princípio dessa Lei questionado aos servidores, diz respeito à “adoção de princípios de base ecológica”. Perguntou-se para dezessete servidores o que eles entendiam por agricultura de base ecológica. Excluiu-se, nesse quesito, diretores, gerente e subgerente da regional, uma vez que estes não estavam cotidianamente envolvidos a atividades junto aos agricultores. Apenas um servidor (5,88%) não relacionou agricultura de base ecológica ao não uso de agrotóxicos. Em seu entendimento, agricultura de base ecológica é aquela que evita o êxodo rural e garante a produção de alimentos para os que nela estão envolvidos. Os outros dezesseis servidores (94,12%) relacionaram agricultura de base ecológica ao não uso de agrotóxicos e à redução dos impactos ambientais causados pela agricultura.

Para Rusczyk (2007), agricultura de base ecológica é um modelo de agricultura que embute a ideia de transformação social ligada à reprodução socioeconômica, a “ecologização da agricultura”, à melhoria do bem-estar, da qualidade de vida e, conseqüentemente, da saúde para aqueles que a adotam (RUSZCZYK, 2007, p. 36) e para aqueles que consomem seus produtos. A pesquisa identificou a existência de trabalhos da EBDA que promoviam a agricultura de base ecológica, uma vez que aproveitando a estada em campo visitou-se estabelecimentos familiares onde a empresa implementou seu programa “Quintais Agrofloretais”, que possuía este objetivo. Contudo, segundo os entrevistados, esse princípio da Lei de ATER encontrava dificuldades para ser implementado: principalmente devido à quantidade insuficiente de servidores da EBDA para promovê-lo e aos recursos financeiros disponibilizados pela empresa, considerados insuficientes.

Seguindo as perspectivas trazidas pela Lei de ATER, questionou-se aos dezessete servidores que responderam sobre agricultura de base ecológica se eles classificavam seus trabalhos como educacionais, e por quê. Apenas um servidor (5,88%) acreditava que seu trabalho não era educacional. O motivo, segundo ele, é que as atividades de escritório demandavam muitas horas de trabalho, reduzindo o tempo para atuar com os agricultores em campo. Os outros dezesseis servidores (94,12%) consideravam seus trabalhos educacionais por diversos motivos:

i) Três servidores (17,65%) apresentaram argumentos que relacionavam esse tema à troca de conhecimentos com os agricultores e aos diversos temas abordados na relação servidor/agricultor, o que vai ao encontro da perspectiva da Lei de ATER;

ii) Onze servidores (64,70%) relacionaram o processo educacional às informações dadas aos agricultores sobre políticas públicas destinadas a agricultura familiar e às orientações técnicas sobre os sistemas de plantio, colheita, beneficiamento e comercialização. Dessa forma, o trabalho seria educacional porque possui caráter informativo.

iii) Dois servidores (11,77%) trouxeram relatos que margeiam as perspectivas combatidas pela Lei de ATER, colocando-se como “donos” do conhecimento e desvalorizando os saberes dos agricultores. Um desses entrevistados declarou que seu trabalho era educacional “porque é um modo de instruir o agricultor para a forma correta de administrar a propriedade”. O outro descreveu que, “se você não educar o produtor a seguir aquela linha, ele não vai ter resultado positivo...”.

Assim, sob a perspectiva dos novos rumos para ATER, pautados na dialogicidade apresentada por Freire (1977), e característica dos processos participativos exigidos pela Lei de ATER, diante dos relatos pouco se pode classificar as ações da EBDA na Chapada Diamantina, à época da pesquisa, como educacionais. Segundo os entrevistados, a implementação dos processos participativos exigia muito tempo, o que de acordo com os mesmos era bastante limitado devido a demanda dos trabalhos.

Na perspectiva Freireana, a educação é vista como “libertadora” e tem como princípios a “problematização” e a “dialogicidade” de situações existenciais dos educandos, o que, segundo os relatos, pouco parecia acontecer na região pesquisada. Segundo Freire (1977), apenas o ato de informar sobre a existência de políticas públicas, ou a orientação técnica sobre sistemas de plantio, não caracterizam o trabalho como educacional. Na perspectiva desse autor, o simples ato de informar pode ser considerado como a extensão dos conhecimentos dos técnicos em um processo que acaba por se tornar “antidialógico”, conseqüentemente, incompatível com o processo educacional almejado pela Lei de ATER.

Perguntou-se para todos os dezenove servidores entrevistados na regional, ou seja, incluiu-se o gerente e o subgerente, se eles haviam sido capacitados para trabalhar com as políticas públicas voltadas para agricultura familiar. Treze servidores (68,42%) disseram que a EBDA realizava capacitações para operacionalização dessas políticas. Entretanto, a falta de conhecimento sobre a Lei de ATER entre os dezenove servidores evidenciou que não houve capacitação no intuito de fazer com que essa política pública fosse a baliza dos trabalhos de ATER por eles prestados. Apenas seis servidores (31,58%) souberam analisar a Lei de ATER, trazendo princípios e objetivos dessa Lei. Entende-se, pois, que o documento dessa política pública era desconhecido, em diferentes graus, para a maioria dos entrevistados (68,42%).

Para os 21 servidores entrevistados nesta pesquisa, indagou-se a respeito das avaliações realizadas pela EBDA sobre os serviços de ATER da empresa. Apenas três servidores (14,28%) declararam não existir nenhum tipo de avaliação. Todos os três responderam que os servidores não possuíam tempo para preencher relatórios no SIN, software desenvolvido pela EBDA para acompanhar os trabalhos. Os outros dezoito servidores (85,72%) relataram que as avaliações eram feitas por meio do SIN. Perguntou-se qual o caráter da avaliação desse software e todos os entrevistados afirmaram que era uma ferramenta de avaliação quantitativa. De acordo com os relatos, a qualidade ruim da internet, o pouco tempo dos servidores e, principalmente, os problemas de passivo trabalhista da empresa faziam com que as atividades não fossem todas cadastradas. Durante a realização da pesquisa, por duas vezes não se pôde realizar as entrevistas porque os servidores estavam participando de paralizações. Segundo os entrevistados, as paralizações objetivavam protestar contra a morosidade da EBDA em resolver o problema do passivo trabalhista que perdurava há anos: fato que pode ter contribuído para que o governo do estado usasse como argumento para extinção dessa empresa a insolvência da mesma, conforme será descrito posteriormente.

Por fim, questionou-se aos dezenove servidores da gerência regional como eles avaliavam seus trabalhos. Doze servidores (63,15%) consideraram suas ações deficientes, pois era impossível atender à demanda existente, uma vez que o número de estabelecimentos agrícolas familiares na área de atuação da regional era elevado para a quantidade de servidores da EBDA. Na época da pesquisa, a relação servidor/estabelecimentos por município variava de 1/234 até 1/2.716. Segundo os entrevistados, a disparidade entre o número de agricultores com os quais eles trabalhavam e a demanda total de serviços se constituía como fator limitante para melhor qualificar os trabalhos prestados por eles e, conseqüentemente, pela EBDA. Os outros sete servidores da regional (36,85%), mesmo tendo ressaltado a insuficiência de profissionais na empresa, avaliaram seus trabalhos de forma positiva. Segundo os relatos de todos os dezenove entrevistados, o déficit de servidores era oriundo da insuficiência de investimentos do governo baiano para ATER pública. Apesar dos relatos de deficiência nos serviços, também foram descritos vários benefícios oriundos da ATER ofertada pela EBDA. Esses relatos, bem como a observação por meio de visitas a alguns dos trabalhos elencados, evidenciaram qualidade aos trabalhos da EBDA. Tais benefícios ratificam a existência dos serviços públicos de ATER e devem ser considerados.

Sobre a realização de avaliações em âmbito das políticas públicas, de maneira geral, Trevisan e Bellen (2008) descrevem que essa ação tem tido papel de destaque nas mudanças que ocorrem no setor público. Dessa forma, as avaliações estão mais presentes nas análises sobre essas políticas. Os autores ainda ressaltam que as avaliações podem se tornar um problema para os

governantes devido à frustração dos resultados, ou podem ser usadas para legitimar as ações governamentais caso os resultados sejam positivos.

Diante disso, as mudanças que Trevisan e Bellen (2008) destacam no âmbito das políticas públicas, e que são oriundas das avaliações dessas políticas, independente do setor que estas integram, são aqui relacionadas às necessidades apontadas pelos entrevistados no que tange a maiores investimentos por parte do governo estadual para a prometida reestruturação da EBDA. Dentre as ações esperadas, os servidores disseram contar com a contratação de profissionais por meio de concurso público, uma vez que as vagas do concurso realizado em 2006 foram consideradas extremamente insuficientes pelos entrevistados.

Ressalta-se que a abertura de concurso público pode ser considerada importante medida adotada por alguns governos estaduais para suas instituições de ATER: no Paraná, em 2014, o governo lançou edital para o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural; no Rio Grande do Sul, também em 2014, a Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) lançou edital; em 2013 foi a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI); em 2012, o governo do Espírito Santo lançou edital para vagas no Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER).

Além disso, sabendo que é obrigação dos governos buscar o bem-comum, de acordo com Lelis, Coelho e Dias (2012, p. 78), os serviços públicos de ATER podem ser considerados como direito fundamental. Na perspectiva desses autores, são três as vertentes trabalhadas pelos serviços públicos de Ater que assim os caracterizam: a dimensão econômica, a procura da igualdade e do bem-estar social e a busca da sustentabilidade da produção agrícola. Diante desse entendimento, esses autores descrevem que “os direitos sobre os quais a Extensão Rural firma seu porto são, de longa data, devidos aos agricultores, podendo ser vistos como direitos fundamentais garantidos pela Constituição...”.

A substituição da EBDA pela BAHIATER e o novo modelo de ATER

Como já mencionado, com o intuito de melhorar os serviços públicos de ATER, uma vez que entre os fatores elencados para a extinção da EBDA estão sua insolvência e a impossibilidade da empresa continuar a realizar suas atribuições (TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO - TRT, 2015a), o governo baiano adotou como arranjo institucional a promulgação da Lei 3.204 de 2014, substituindo essa empresa pela BAHIATER.

Integrando a também recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Rural do Estado da Bahia (SDR), a BAHIATER, segundo a Lei que a instituiu, possui a seguinte finalidade:

[...] promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e para a promoção social e o desenvolvimento sustentável no meio rural baiano (Lei 3.204 de 2014).

De acordo com as pesquisas realizadas para elaboração deste artigo, o governo baiano resolveu substituir a EBDA pela BAHIATER sem discutir o assunto com as representações sociais dos beneficiários desses serviços e, tampouco, com os servidores da empresa, que seriam grandes conhecedores das realidades que envolvem a ATER pública na Bahia. Segundo os entrevistados, as medidas decorrentes dessa ação governamental surpreenderam, de maneira geral, os servidores da EBDA, que esperavam pela prometida reestruturação da empresa, conforme descrito abaixo em matéria da Secretaria de Comunicação do Governo do Estado da Bahia em julho de 2014, com o então presidente da EBDA, ao anunciar acordo do governo estadual sobre a negociação do passivo trabalhista dessa empresa.

O acordo também prevê a reestruturação da EBDA, outra reivindicação antiga dos trabalhadores. Para isso, o Governo do Estado vai instituir, após assinatura do acordo, uma comissão mista formada por representantes da empresa, dos trabalhadores e da Secretaria Estadual da Administração, para elaborar uma proposta de reestruturação. “Devemos redesenhar a atribuição da empresa e alinhar as nossas ações com as políticas públicas do Governo Federal, tendo como referência a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater)” observa o presidente (SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, 2014).

Obviamente, conclui-se que o governo do estado mudou seus planos e, ao invés de reestruturar a EBDA como vinha sendo prometido, resolveu substituir essa empresa pela BAHIATER, tendo como norte a criação da ANATER. Como grande diferencial, a criação da BAHIATER estava alicerçada em um arranjo institucional inédito no Brasil: a total terceirização dos serviços públicos de ATER em uma unidade da Federação. É relevante citar que essa decisão foi tomada em conjunto no momento de transição governamental entre o governo 2007/2014 que findava sua gestão e o governo que o substituiria, comandado por sucessor e correligionário do ex-governador da Bahia (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA, 2016). Também é preciso descrever que essa medida colocou em cheque o alinhamento dos serviços públicos de ATER à Lei 12.372 de 2011, que instituiu a política estadual de ATER na Bahia. O artigo 22 dessa Lei versa que o “Estado manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários desta Lei, através de órgãos e entidades da estrutura da Administração Pública direta e indireta que desenvolvam estas atividades”. As empresas terceirizadas, ainda que trabalhem em parceria com o Estado e sejam fiscalizadas pelo mesmo, não integram a administração pública: portanto, o arranjo institucional do governo baiano descumpria a Lei de ATER estadual.

Guerra e D’Amato (2016, p. 28) descrevem que ainda que seja cada vez mais comum os governos buscarem a terceirização, com o intuito de diminuir acúmulos e potencializar a eficiência dos serviços estatais, “é necessário discernir qual o alcance e de que forma a terceirização deve ser tratada no âmbito público, bem como sua utilização no que tange à atividade fim da Administração”. O processo de terceirização, ainda segundo esses autores, está inserido no contexto de “diminuição do aparelhamento estatal” e se institui, entre outros meios, por “parcerias, privatização, desestatização”. (GUERRA e D’AMATO, 2016, p. 29).

Nesse contexto, objetivando concretizar a total terceirização dos serviços de ATER no estado, o governo da Bahia optou por demitir todos os 1.182 servidores da EBDA, inclusive os aprovados no concurso de 2006. A demissão em massa gerou um embate judicial entre servidores, representados por meio do Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Área Agrícola do Estado da Bahia (SINTAGRI), e governo estadual (Ministério Público do Trabalho – MPT, 2015). Apesar deste artigo não discutir as questões jurídicas que envolvem a extinção da EBDA, é relevante citar essa informação, pois, segundo diagnosticou-se, os acordos oriundos dessa questão influenciaram para que o governo baiano alterasse a proposta inicial.

Após o início da ação judicial, o governo baiano foi obrigado a readmitir todos os funcionários da EBDA por meio de liminar expedida em maio de 2015 pela 13ª Vara do Trabalho de Salvador -BA, uma vez que essa instituição entendeu que, de acordo com a Constituição Federal, era necessário haver uma prévia negociação coletiva com os servidores (TRT, 2015a). Conforme relatos dos entrevistados, enquanto o processo estava em andamento, a EBDA continuou a prestar seus serviços; porém os recursos do governo estadual ficaram ainda mais escassos. Nesse contexto, a implementação da BAHIATER foi intensificada apenas no segundo semestre de 2015, ou seja, aproximadamente seis meses após a Lei 3.204 de 2014 ter sido aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia.

Ao analisar esta Lei, constata-se que a BAHIATER realmente não seria responsável por prestar serviços de ATER diretamente aos agricultores, uma vez que essa tarefa não é incumbência de nenhuma das quatro diretorias que compõem essa superintendência: Diretoria de Assistência Técnica e Extensão Rural, Diretoria de Inovação e Sustentabilidade, Diretoria Operacional e Diretoria Administrativa e Financeira. Os serviços de ATER em campo seriam prestados unicamente pelas entidades parceiras, ONGs ou empresas privadas de ATER, que vencessem as Chamadas Públicas do governo estadual para prestação desses serviços. Para esse modelo terceirizado, a BAHIATER utiliza o termo “ATER indireta”. Caberia à superintendência a organização, gestão e avaliação dos serviços prestados pela ATER indireta. Para que as instituições desenvolvam trabalhos em parceria com o governo baiano é necessário que as mesmas estejam cadastradas no Sistema Informatizado e Credenciamento de ATER (SIATER), tal qual ocorre com o

modelo de prestação de ATER instituído pela Lei de ATER e colocado em prática pelo governo federal, principalmente, por meio do MDA.

Sobre o modelo de operacionalização dos serviços públicos de ATER por meio de Chamadas Públicas, ainda que se reconheça a necessidade da existência de mais pesquisas nesse âmbito, estudos recentes indicam algumas fragilidades que podem ocasionar baixa eficiência nesses serviços, entre os quais: i) As ações são consideradas pontuais, o público é preestabelecido e as regras, metas e metodologias são totalmente delimitas: fatos que podem engessar a operacionalização dos serviços em campo; ii) Insuficiência de servidores das empresas que vencem as Chamadas, mesmo quando as vencedoras são as próprias instituições públicas de ATER; iii) Carência de servidores nas instituições que lançam as Chamadas para fiscalizar os serviços em campo; fato recorrente à época do MDA; iv) Descontinuidade dos trabalhos devido aos prazos trazidos nas Chamadas Públicas; fato que contraria a Lei de ATER, pois esta versa sobre a necessidade dos serviços serem contínuos; v) Uma vez que a continuidade é afetada, é difícil que se estabeleça a confiança entre agricultores e técnicos, o que torna ainda mais complexo a realização dos serviços pois a confiança é essencial para os mesmos; vi) Desistência dos servidores das instituições contratadas devido ao longo tempo entre a seleção do projeto e o início dos trabalhos, bem como o atraso dos salários (CAPORAL, 2011; DINIZ e TAVARES DE LIMA, 2012; DORNELES e REDIN, 2014; GRÍGOLO, DEON E FROEHLICH, 2015; SOUZA, 2015; SILVA e CAPORAL, 2016; CAPORAL e DAMBRÓS, 2017).

Na Bahia, segundo os resultados das pesquisas para a construção deste artigo, após o início das atividades da BAHATER em campo, a equipe gestora dessa instituição e da SDR constataram a inviabilidade do modelo focado exclusivamente nas Chamadas Públicas para ampliar e melhorar os serviços de ATER no estado. Diante disso, e dos acordos oriundos da ação judicial movida pelo SINTAGRI, a proposta inicial do governo baiano foi alterada. Decidiu-se que os serviços públicos de ATER seriam prestados tanto por meio das Chamadas Públicas quanto pela própria BAHATER.

Apesar da maioria dos servidores da EBDA ter sido demitida, o acordo entre SINTAGRI e o governo, firmado com anuência do TRT, definiu que 348 servidores dessa empresa, que iriam se aposentar em no máximo cinco anos, possuem o direito de ser readmitidos e atuar na BAHATER. Além disso, este acordo determina que caso esse número não seja alcançado, deverão ser convocados outros servidores que estão a no máximo dez anos da aposentadoria para completar o número inicialmente definido (TRT, 2015b). Dos 348 servidores que estão sendo convocados, a BAHATER estima que 228 atuam com ATER e deverão ser alocados para trabalhar com os agricultores: é a chamada “ATER direta”. Os outros 120 ocupam cargos administrativos diversos. Além desses 228, a superintendência conta 123 servidores do Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), que também eram da EBDA, para atuar na ATER direta. O quadro da

BAHIATER ainda é composto por mais 210 servidores de coordenação: 129 lotados em Salvador e três em cada um dos 27 Territórios baianos (BAHIATER, 2016).

No âmbito das decisões do governo baiano acerca dos seus serviços públicos, é importante destacar a prática de contratação de servidores pelo REDA: prática que há anos vem sendo usada para evitar a realização de concursos públicos nas mais diversas áreas. O REDA é um tipo de contrato por tempo determinado utilizado desde sua criação por todos os governos da Bahia. O contrato prevê a contratação de servidores por 24 meses, podendo ser prorrogado no máximo por igual período e uma só vez. Foi implementado pela lei nº 6.403 de 20 de maio de 1992 “para atender as necessidades temporárias de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado”. Contudo, entendendo os serviços públicos de ATER como direito fundamental dos agricultores familiares, e dos demais beneficiários da Lei de ATER, tal qual expõe Lelis, Coelho e Dias (2012), tais serviços não podem ser considerados “necessidades temporárias”. Sendo assim, talvez o REDA não seja a melhor opção para contratar os servidores de ATER, uma vez que entende-se que a continuidade do servidor fortalece os laços de confiança entre estes e os agricultores.

Como meta para “ATER indireta”, a BAHATER pretende contar com 550 servidores das instituições que venceram as Chamadas Públicas. Apesar das metas da instituição para dezembro de 2018 objetivarem o atendimento de 112.000 famílias, em 2016, por meio da ATER direta e indireta, suas metas eram atender 67.380 famílias. Em 2014 a EBDA havia atendido 92.000 famílias. Diante desses dados, entende-se que os serviços públicos de ATER na Bahia, estado que segundo o IBGE (2006) possui o maior número de estabelecimentos agrícolas familiares do Brasil, 665.831 no total, carecem de maior atenção e suporte estatal.

Além disso, soma-se a essa questão o atual cenário político e econômico do país, inclusive retratado por meio da extinção do MDA. A BAHATER, que segundo os relatos oriundos das pesquisas de campo foi criada para potencializar os serviços públicos de ATER a custo financeiro inferior àquele que a EBDA representava, tem passado por déficits de investimento, o que, obviamente, inviabiliza a expansão dos seus trabalhos: situação em nada diferente a da EBDA. Assim, a forma que ocorrerá a planejada melhoria da qualidade dos serviços públicos de ATER nos 417 municípios baianos tornou-se uma incógnita. Nesse cenário, a BAHATER foi sendo implementada e, apenas em 2016, quase dois anos após sua criação, conseguiu se fazer presente em todos os 27 Territórios baianos.

Nos Territórios, a instituição se materializa por meio de seus escritórios nos Serviços Territoriais de Apoio à Agricultura Familiar (SETAFs), que são unidades descentralizadas da SDR. Além disso, a BAHATER também é composta pelos Serviços Municipais de Apoio à Agricultura Familiar (SEMAFs). Os SEMAFs, essencialmente, são frutos da parceria da BAHATER com

prefeituras ou Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR). Segundo os levantamentos de campo, existiam cerca de 120 SEMAFs em atividade na Bahia à época da pesquisa. Contudo, cerca de 350 prefeituras assinaram o termo de adesão com a BAHIATER e aguardavam acertos por parte do governo estadual para iniciar os trabalhos, principalmente a alocação de servidores para operacionalizar os serviços de ATER em campo.

A BAHIATER no território de identidade Chapada Diamantina

De acordo com os servidores entrevistados da BAHIATER que atuam no TICD, todos os 24 municípios que compõem sua área de abrangência assinaram o termo de adesão para a implementação dos SEMAFs. Entretanto, até o término dessa pesquisa, em novembro de 2016, os SEMAFs haviam sido implementados em apenas onze municípios. O principal motivo é o mesmo diagnosticado à época da EBDA: insuficiência do número de servidores. Como estratégia para amenizar essa situação, a regional descreveu que desloca os servidores dentro da sua área de atuação, evitando que os serviços públicos de ATER deixem de ser totalmente prestados em alguns municípios.

À época da pesquisa, a equipe de ATER da BAHIATER no TICD contava com seis servidores na ATER direta e 21 na indireta. Segundo as informações levantadas, a média de agricultores atendidos por cada um desses servidores variava de 60 a 120 por mês, evidenciando que, no máximo, 3.240 estabelecimentos agrícolas familiares estavam sendo atendidos, aproximadamente 8,6% do total existente no TICD. Nesse âmbito, a substituição da EBDA pela BAHIATER complexificou ainda mais os serviços de ATER na região. A EBDA regional Seabra possuía 35 servidores atuando com ATER nos 17 municípios sob sua responsabilidade. A BAHIATER no TICD possui 27 servidores para os 24 municípios sob sua responsabilidade. Entende-se, pois, que a continuidade dos serviços prevista na Lei de ATER, tal qual ocorria a época da EBDA, não pode ser garantida; muito menos a expansão dos serviços conforme objetivo da substituição das instituições.

Da mesma forma que ocorria em 2013 com a EBDA, os trabalhos dos servidores são avaliados de maneira quantitativa, por meio de relatórios apresentados mensalmente à BAHIATER. A fiscalização dos serviços das Chamadas Públicas em campo, assim como descrito por outras pesquisas relatadas neste artigo, apresenta dificuldades para se efetivar. Ainda que exista na BAHIATER um Núcleo de Agroecologia, o programa Quintas Agroflorestais foi extinto e a continuidade desses serviços também foi prejudicada devido o próprio modelo da ATER indireta que inviabiliza a continuidade dos serviços. Além disso, de acordo com os relatos, constatou-se que os problemas de infraestrutura levantados anteriormente na regional EBDA/Seabra não foram

corrigidos, tais como: veículos para locomoção dos servidores e recursos diversos para a efetividade dos serviços de ATER junto aos agricultores. Dessa forma, até o encerramento dessa pesquisa, os investimentos governamentais no novo modelo de ATER parecem não ter sido suficientes para potencializar os trabalhos da BAHATER na Chapada Diamantina e melhorar os serviços que vinham sendo prestados pela EBDA. Os relatos dos entrevistados indicam que o número de atendimentos diminuiu e a insatisfação dos beneficiários da lei de ATER aumentou.

Sobre as potencialidades ofertadas pelo arranjo institucional do governo baiano por meio da BAHATER, os entrevistados no TICD informaram que até o momento não se pôde diagnosticá-las. A exemplo do ocorrido com a EBDA em 2013, o número diminuto de servidores mais uma vez foi apontado como fragilidade, junto com a implementação das Chamadas Públicas, consideradas ainda em fase inicial, lentas e pontuais. Dessa forma, a implementação e a funcionalidade dos serviços públicos de ATER no TICD passava por uma série de incertezas, inclusive pensando nos efeitos que as diretrizes da ANATER podem causar em Territórios como este.

Incongruências entre as diretrizes da ANATER e da lei de ATER

A PNATER de 2004 foi criada de forma participativa por atores que estavam inseridos nas discussões sobre a ATER. Mais de 100 instituições e 500 pessoas participaram de sua formulação, coordenada pelo MDA (CAPORAL, 2011). Ainda que a PNATER tenha passado por uma série de modificações para ser aprovada e se tornar a Lei de ATER em 2010, fato que pode indicar que nesse processo houve desrespeito por parte do governo federal à participação social ocorrida em 2003, essa política pública pode ser considerada um avanço para ATER pública brasileira (ANDRADE, FERREIRA NETO e MAFRA, 2015). Os preceitos trazidos pela Lei de ATER reafirmam, ainda que não tanto quanto a versão da PNATER em 2004, as diretrizes desejadas para o modelo de ATER que se entende como mais consistente com as realidades encontradas no campo, em especial para agricultura familiar.

Diferente do processo participativo acima descrito, a criação da ANATER pode ser considerada um retrocesso no âmbito das discussões sobre os serviços públicos de ATER no Brasil. As decisões acerca das diretrizes dessa agência não foram discutidas com a sociedade, sendo estabelecidas como resultado final de uma disputa interna do governo federal (DIESEL, DIAS e NEUMANN, 2015). Nesse processo, a forma como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) percebe a necessidade e a estrutura que os serviços públicos de ATER devem ter prevaleceram sobre o entendimento do MDA, que era o principal defensor e representante público da agricultura familiar e do novo modelo de ATER trazido na Lei de ATER.

Dessa forma, diante dos preceitos da Lei de ATER, as diretrizes trazidas pela ANATER podem ser inconsistentes para possibilitar a transformação das realidades e o desenvolvimento regional, em especial em regiões como o TICD, onde os agricultores possuem baixo capital financeiro e pouco estão inseridos nos mercados. Segundo Grígolo, Deon e Froehlich (2015, p. 118), ainda que o objetivo da ANATER seja unificar políticas e recursos para ATER nacional e que a sua instituição possa ser considerada um avanço para a implementação do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), a sua criação traz, em seus materiais de divulgação, “a difusão das tecnologias produzidas nos centros de pesquisa” como diretriz central para seus serviços: perspectiva semelhante a utilizada à época da Revolução Verde.

Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015, p. 402) descrevem que, metodologicamente, a criação da ANATER está alicerçada na “transferência de tecnologia para a modernização agrícola”, perspectiva que parecia ter sido superada com a elaboração da PNATER em 2004. Segundo esses autores, aqueles que defendem essa proposição acreditam que “o estoque de conhecimentos gerados pelas instituições de pesquisa não chega à maioria dos agricultores”. Assim, é necessário “transferir tecnologia” para que os agricultores consigam aumentar produção e produtividade dos cultivos e, conseqüentemente, melhorem suas condições socioeconômicas: discurso análogo ao do difusionismo inovador.

Diante da semelhança entre diretrizes da ANATER e diretrizes utilizadas pelas ações governamentais à época da modernização agrícola iniciada em 1960, é preciso lembrar que, nos moldes da “transferência de tecnologia” para modernização agrícola, os estados das regiões norte e nordeste foram desfavorecidos em relação aos estados do centro sul brasileiro, ainda que se reconheça que muitos agricultores dessa região também foram prejudicados nesse processo. A perspectiva de atuação desse modelo de ATER visou beneficiar agricultores que pudessem “modernizar” seus cultivos com o uso de recursos que nem sempre estão disponíveis para agricultores menos favorecidos socioeconomicamente, como a grande maioria dos que vivem no semiárido brasileiro, a exemplo dos que habitam o TICD.

Diante disso, pode ser que regiões como o TICD, mais uma vez, não sejam assessoradas por serviços de ATER qualificados e estruturados de acordo com suas realidades locais. Segundo Zarnott *et al.* (2015, p. 2), o fato das ações da ANATER serem pautadas na difusão de tecnologias representa a descontinuidade do que vinha sendo construído para ATER nacional e que resultou na elaboração da PNATER em 2004. Para esses autores, o cenário de construção da ANATER evidencia a volta aos pressupostos do difusionismo, caracterizando-se como “um caminho perigoso” que busca reorientar e mudar a dinâmica dos serviços públicos de ATER preconizados na política pública que rege esses serviços.

A Lei de ATER, como exposto nos dados sobre os trabalhos da EBDA em 2013 na Chapada Diamantina, já enfrentava dificuldades para ser operacionalizada e pouco vinha colaborando para o desenvolvimento da região pesquisada: como ficará sua implementação caso exista a reorientação dos serviços de ATER por meio da ANATER? Ademais, segundo Rios (2013, p. 19), as empresas públicas de ATER e a EMBRAPA “ainda insistem no método de pacotes tecnológicos prontos e padronizados para todos os segmentos de produtores”. Tal fato complexifica os serviços de ATER propostos pela Lei de ATER e acaba por desconsiderar os conhecimentos empíricos dos agricultores.

Além disso, Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015) e Zarnott *et al.* (2015) destacam que a ANATER altera os beneficiários trazidos na Lei de ATER, pois inclui como público de suas ações os médios produtores rurais³, retirando a exclusividade da agricultura familiar e dos assentados da reforma agrária como beneficiários dos investimentos públicos para ATER. Ainda, segundo esses autores, a inclusão dos médios produtores rurais foi reivindicação da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e do MAPA, instituições conhecidas por apoiar e, ou, serem compostas, essencialmente, por grandes proprietários de terras produtores das commodities agrícolas. Nesse contexto, a extinção do MDA pelo atual governo federal aumenta as certezas sobre o projeto político que ele apoia.

Outro ponto de extrema relevância sobre as incongruências existentes entre a criação da ANATER e a Lei de ATER diz respeito à participação social na gestão dos serviços de ATER. Segundo Zarnott *et al.* (2015, p. 8), a estrutura organizacional da ANATER, além de não garantir “a estabilidade dos serviços frente às mudanças nas gestões governamentais”, restringe a participação e o controle social da ANATER e, conseqüentemente, dos trabalhos por ela prestados. Esses autores destacam que o decreto que criou a ANATER não determina a criação de espaços de discussão e deliberação sobre a ATER em nível local e regional. A Lei de ATER, que prevê a participação social na implementação e operacionalização dos serviços públicos de ATER, enfrentava problemas neste âmbito na Chapada Diamantina em 2013: como ficará se a relevância da participação social for ignorada na base institucional?

Considerações finais

A substituição da EBDA pela BAHATER, que teve como promessa a melhoria da ATER pública baiana, enfrenta dificuldades para atingir seus objetivos. A insuficiência dos investimentos do governo baiano, até o final de 2016, parece ser responsável pela instabilidade dos serviços de ATER no Território de Identidade Chapada Diamantina, aumentando ainda mais a precarização

³ Apesar da Lei que cria a ANATER não definir quem são os “médios produtores rurais”, Neumann *et al.* (2015, p. 421) descrevem que essa definição segue a do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (PRONAMP).

desses serviços na região. Além disso, no contexto estadual, ao invés da expansão dos serviços, o ano de 2016 registrou diminuição do número de agricultores atendidos em relação ao último ano de funcionamento da EBDA.

Quanto à ANATER, mesmo a agência ainda não tendo se consolidado em campo, pois as mudanças oriundas de sua criação ainda são incipientes para que se possa ter noção do real impacto de seu surgimento, a perspectiva metodológica apresentada para a concretização de suas ações tende a enfrentar problemas, uma vez que é pautada na transferência de tecnologias, modelo que vem sendo combatido desde o início da década de 1980. Dessa forma, evidencia-se grande contradição entre as diretrizes da ANATER e da Lei de ATER; a Lei que criou a ANATER sequer cita a existência da lei que deve nortear os serviços públicos de ATER no país.

Assim, diante das informações aqui descritas, entende-se que as mudanças ocorridas em âmbito da ATER pública baiana e brasileira são paliativos que não resolveram os problemas desses serviços e, por enquanto, pouco puderam potencializar o desenvolvimento sustentável do setor agrícola familiar. As tomadas de decisão a nível federal demonstram sim a vertente do modelo de produção que o governo mais uma vez optou por apoiar de forma veemente, as diretrizes da ANATER evidenciam a força da Bancada Ruralista e o verdadeiro projeto político que seus integrantes querem continuar a impor ao país.

Agradecimentos

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a todos os servidores e extensionistas que participaram das duas pesquisas.

Referências

ANDRADE, A. A. X. **A operacionalização de políticas públicas universais em contextos locais: a PNATER na Chapada Diamantina- Bahia**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa - Minas Gerais, 2014. 106 p.

_____, FERREIRA NETO, J. A.; MAFRA, R. L. M. Gestão social de políticas públicas: a identificação de fluxos comunicativos na construção da PNATER e em sua operacionalização na Bahia. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 8, p. 121-153, 2015.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA BAHIA. **Legislativo promove debate sobre a extinção da EBDA**. 2016. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/noticias/Impressao.php?id=21879> Acesso em: 12 jun. 2017.

BAHIA. **Lei 12.372 de 23 de dezembro de 2011**. Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar - PEATER e o Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar - PROATER, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/arquivos/File/LeiEstadualATER12372.pdf> Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. **Lei 13.204 de 11 de dezembro de 2014.** Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/arquivos/File/LEI13204.pdf> Acesso em: 30 ago. 2016.

_____. **Lei nº 6.403 de 20 de maio de 1992.** Atende as necessidades temporárias de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado. Disponível em: <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/85542/lei-6403-92> Acesso em: 30 ago. 2016

BAHIATER. **Oficina Estadual com Instituições Executoras de Ater.** Salvador, 2016. Disponível em: <http://www.sdr.ba.gov.br/arquivos/File/ApresentaaBAHIATER.pdf> Acesso em: 02 set. 2016.

BLATT, N.; GONDIM, P. S. C. Territórios de Identidade no estado da Bahia: uma análise da regionalização implantada pela estrutura governamental na perspectiva do desenvolvimento local e regional. **Tempos, espaços e representações: Abordagens geográficas e históricas.** v. 1, n. 1. 2013. Disponível em: http://periodicos.uesb.br/index.php/coloquiobaiano/article/viewFile/2860/pdf_89 Acesso em 17 de ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria de Agricultura Familiar/Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília, maio 2004. 22p.

_____. **Lei n. 12.188, de 11 de janeiro de 2010.** Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm Acesso em: 02 out. 2016.

_____. **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. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm Acesso em: 08 out. 2016.

CAPORAL, F. R. **A extensão rural e os limites à prática dos extensionistas do serviço público.** Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria – Rio Grande do Sul, 1991. 134 p. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/Dis_Francisco_Caporal.pdf. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____; RAMOS, L. F. **Da Extensão Rural convencional à Extensão Rural para o desenvolvimento sustentável: enfrentar desafios para romper a inércia.** Brasília: [s.n.], 2006. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/dotlrn/clubs/redestematicasdeater/formaodeagentesdeater/contents/photoflow-view/content-view?object_id=885745 Acesso em: 22 nov. 2016.

_____. **Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável,** v. 4, n. 1, Ago/Dez, 2011. Porto Alegre: EMATER-RS-ASCAR. p. 23-33. 2011. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos_pdf/teses/R-Agroec12-11_05_Opiniao-Lei_ATER.pdf Acesso em: 30 set. 2016.

_____; DAMBRÓS, O. Extensão Rural agroecológica: experiências e limites. **Redes - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul,** v. 22, n. 2, maio-agosto, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/9352/pdf> Acesso em: 20 mai. 2017.

DIAS, M. M. Políticas Públicas de Extensão Rural e Inovações Conceituais: Limites e Potencialidades. **Perspectivas em Políticas Públicas,** Belo Horizonte, v. 1, n. 1, 2008. p. 101-114. Disponível em: <http://revistappp.uemg.br/pdf/artigo4ppp1.pdf> Acesso em: 01 jan. 2017.

DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil.** Orgs. GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Editora UFRGS, 2015. pp. 107 - 128.

- DINIZ, P. C. O.; TAVARES DE LIMA, J. R. Leis, Decretos, Chamadas Públicas, Conferências... A construção da Política Pública de ATER. XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. **Anais...** Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/ciso/anaisxvciso/resumos/GT27-25.pdf> Acesso em: 15 de mai. 2017.
- DORNELES, M. A. R.; REDIN, E. A prática extensionistas: uma análise dos projetos de ATER no Rio Grande do Sul. *ACTA Geográfica*, Boa Vista, v. 8, n. 17, abr./agos. de 2014. pp. 33-49. Disponível em: <http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/view/1424>. Acesso em: 05 jun. 2017.
- FONSECA, M. T. L. **A Extensão Rural no Brasil, um processo educativo para o capital**. São Paulo: Edições Loyola, 1985.
- FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** Traduzido por Rosisca Darcy de Oliveira. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1977, 93 p.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. p. 15-28. In.: **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Eds.: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília: Ipea, 2014. 385 p.
- GRÍGOLO, S. C., DEON, P. R. C., FROEHLICH, J. M. A contribuição da abordagem do desenvolvimento territorial na transformação das práticas de extensão rural. **Desenvolvimento Regional em debate**. v. 5, n. 2, p. 109-126, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/917/570> Acesso em: 01 jan. 2017.
- GUERRA, E. M.; D'AMATO, M. C. Terceirização na Administração Pública. **TCEMG**. Belo Horizonte, v. 34, n. 4, p.27-41. Out./dez. 2016. Disponível em: <https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG/article/view/194>. Acesso em: 18 jun. 2017.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf Acesso em: 01 jan. 2017.
- LELIS, D. A. S.; COELHO, F. M. G.; DIAS, M. M. A necessidade das intervenções: Extensão Rural como serviço ou como direito? **Revista Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p. 69.80, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v13n1/a06v13n1.pdf> Acesso em: 01 jun. 2017.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO – MPT. **Audiência de hoje (04) sobre demissão em massa na EBDA pode ser decisiva**. Salvador, 2015. Disponível em: <http://www.prt5.mpt.gov.br/PROCURADORIAS/PRT-SALVADOR/373-ACAO-CONTRA-A-EBDA-DEPENDE-DE-DECISAO-DO-JUIZ-SOBRE-LIMINAR> Acesso em: 11 jun. 2017.
- NASCIMENTO, M. N. M. **Modernização da Agricultura, trabalho e modernização**. VI Jornada do HISTEDBR - História, Sociedade e Educação no Brasil. 2005. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/jornada/jornada6/trabalhos/1205/1205.pdf Acesso em: 01 jan. 2017.
- NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V. A política pública de extensão rural em assentamentos de reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. In. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Orgs. GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Editora UFRGS, 2015. pp. 401 - 428.
- OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40 (1): 273- 78. Mar./Abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf> Acesso em: 22 out. 2016.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/> Acesso em: 17 ago. 2016.

- RIOS, G. L. **Agroecologia como adequação sociotécnica: a experiência e o saber fazer dos associados da AGE (Associação de Agricultura Ecológica de Brasília)**. Relatório final apresentado ao curso de Gestão do Agronegócio. Universidade de Brasília (UnB). Faculdade UnB Planaltina. 2013. 42 p. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/7530> Acesso em: 11 nov. 2016.
- RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 14, n. 1. p. 113-154. 1997. Disponível em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/87857/1/Conceitodeseletividade.pdf> Acesso em: 11 jun. 2017.
- RUSZCZYK, J. C. **Agricultura familiar e de base ecológica, transições e estratégias de reprodução: redefinição e permanências nos olericultores de Rio Branco do Sul/PR**. Tese de doutorado. UFPR. Curitiba, 2007. 284 p. Disponível em: <http://www.reformaagraria.emdados.org.br/sites/default/files/2007%20JOAO.pdf> Acesso em 02 out. 2016.
- SANTOS, A. D. **Mudanças Institucionais e Organizacionais na Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER): Um Estudo de Política Comparada nos Estados do Tocantins, Acre e Rondônia**. 2004 (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Viçosa – MG, 2004. 139 p.
- SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ESTADO DA BAHIA. **Governo fecha acordo com trabalhadores da EBDA para pagamento de ações trabalhistas**. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/modules/noticias/makepdf.php?storyid=120030> Acesso em: 03 jan. 2017.
- SILVA, C. M. **Agricultura e cooperação internacional: a atuação da American International Association for Economic and Social Development (AIA) e os programas de modernização no Brasil (1946-1961)**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em História das Ciências, Casa de Oswaldo Cruz/Fiocruz, Rio de Janeiro. 2009.
- SILVA, T. C.; CAPORAL, F. R. Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural em Alagoas-Brasil: contribuições ou descontinuidade? **Extensão Rural**, DEAER – CCR – UFSM, Santa Maria, v.23, n.2, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/login?source=%2Fextensaorural%2Farticle%2Fview%2F21288%2Fpdf> Acesso em: 9 de out. 2016
- SOUZA, M. **A percepção dos conselheiros do CONDRAF – MG sobre a operacionalização da ATER**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Extensão Rural – Universidade Federal de Viçosa. 2015. 132 p.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42 (3): 529-50. maio/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf> Acesso em: 09 out. 2016.
- TRT – Tribunal Regional do Trabalho da 5ª REGIÃO. **PROCESSO: 0000312-49.2015.5.05.0013**. Salvador, 2015a.
- TRT – Tribunal Regional do Trabalho da 5ª REGIÃO. **Dissídio Coletivo de Natureza Jurídica. Acordo Judicial**. Homologação. Salvador, 2015b.
- ZARNOTT, A. V., DALBIANCO, V. N., NEUMANN, P. S.; FIALHO, M. A. V. Avanços e retrocessos nas políticas de extensão rural: análise crítica sobre a ANATER. In: **53º Congresso Brasileiro da Sober – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. João Pessoa. 2015. Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/tra/arquivos/ser.5/1/5277.pdf> Acesso em: 23 nov. 2016.