



O PAPEL DA EMATER NO PRONAF: ATUAÇÃO, RELAÇÕES E INTERFACES¹

Indaia Dias Lopes², Airton Adelar Mueller³

¹ Pesquisa desenvolvida inicialmente com a tese de Doutorado da autora principal e ampliada no estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí (PPGDR/Unijuí).

² Pós-Doutoranda em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí), Doutora em História (PPGH/UPF), Mestra em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí), Economista (UFSM).

³ Professor Titular e Pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/Unijuí). Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin, Alemanha.

INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma das principais políticas públicas para a agricultura familiar brasileira. Possui um *modus operandi* consolidado, completou 30 anos de funcionamento em 2025 e envolve diferentes instituições em sua operacionalização, as quais possuem significativo papel nos resultados dessa política pública (Lopes, 2022).

Dessa forma, torna-se importante compreender como as instituições que fazem a mediação do Programa estão organizadas, a relevância da agricultura familiar para essas instituições e a atuação dessas organizações no Pronaf. A compreensão desses processos visa identificar elementos ou estratégias utilizadas pelos distintos sujeitos envolvidos com o Pronaf e que participaram tanto da formulação, quanto da operacionalização dessa política pública.

Entre as instituições que fazem a mediação do Pronaf no estado do Rio Grande do Sul (RS), pode-se destacar a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural, a Emater/RS-Ascar. Ela é a instituição oficial de extensão rural do RS e, através de seus escritórios municipais, está presente em todos os 497 municípios do estado. Em sua trajetória de mais de 65 anos de atuação, é considerada referência em termos de utilização de metodologias de comunicação e de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e executa as principais atividades no que diz respeito a programas e políticas públicas (Emater/RS-Ascar, 2020a), como no caso do Pronaf.

A Emater/RS-Ascar possui 12 escritórios regionais e 497 escritórios municipais no RS. Considerando os dados do Relatório de Atividades da Emater de 2019, a instituição abrangeu todos os 497 municípios do estado do RS, com seus escritórios regionais e municipais. Possui



em seu corpo funcional especialistas, mestres e doutores, além de outros funcionários (Emater/RS-Ascar, 2020a).

Em seus objetivos institucionais elencados nos Relatórios de Atividades, destaca-se: “colaborar com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais na formulação e execução de políticas públicas” (Emater/RS-Ascar, 2020b, p. 2). Esta instituição faz a interação entre políticas públicas em nível federal, estadual e municipal por meio das ações de Ater e se constitui em uma das principais operadoras do Pronaf no estado do RS desde que a política pública foi implementada.

Neste contexto, este estudo tem como objetivo identificar o papel da Emater/RS no Pronaf desde sua formulação até o período mais recente.

O Pronaf é uma política pública que foi formulada principalmente com o objetivo de atender as necessidades de pequenos produtores que se encontravam à margem das políticas públicas e sem apoio do estado para desenvolver seus projetos produtivos. Portanto, considera-se que a temática abordada neste estudo está alinhada aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), mais especificamente o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável.

METODOLOGIA

Este estudo se constitui em uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa dos dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica e documental. Os dados analisados foram provenientes de artigos científicos e documentos oficiais da Emater coletados por meio seu site institucional. A análise dos dados foi realizada por Análise de Conteúdo, seguindo os conceitos de Bardin (2016).

O PAPEL DA EMATER NO PRONAF

A Emater desempenha importantes funções no Pronaf. A instituição atua como promotora do Programa, fazendo com que ele efetivamente chegue aos agricultores familiares. Entre as atividades desempenhadas pela Emater/RS-Ascar no que tange ao crédito rural, pode-se destacar:

- a) Elaboração de planos e projetos de crédito;
- b) Prestação de assistência técnica individual e coletiva;
- c) Realização de Laudos e estudos prévios;
- d) Realização de avaliações de bens rurais e avaliações diversas;



- e) Realização de perícias e laudos visando a indenização de seguros rurais;
- f) Capacitação de agricultores, técnicos e parceiros;
- g) Produção de materiais educativos;
- h) Assessoramento técnico a agricultores e parceiros e em nível de carteira (Emater, s/d, p. 1).

Os projetos técnicos ou projetos de crédito (também chamados de projetos de financiamento) são elaborados, em sua maioria, pelas agências de extensão rural. No entanto, também por serem realizados por escritórios particulares, Abramovay e Veiga (1999) destacam que, para o público do Pronaf, o acesso ao crédito passa, em sua maioria, pela extensão rural oficial e não por escritórios particulares.

Em relação aos papéis desempenhados pelos representantes da Emater/RS-Ascar, cabe destacar a importante função do extensionista rural:

Cabe ao extensionista, na condição de agente de desenvolvimento rural, atuar junto com agricultores familiares, suas representações, parcerias e os diversos níveis de instituições governamentais, municipal, estadual e federal, com vistas a uma co-promoção do processo de desenvolvimento, articulando os recursos financeiros e o capital humano disponíveis. Estimula-se assim o desenvolvimento local, com a valorização das cadeias curtas, processo fortalecido com o lançamento de algumas políticas públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Emater, 2011, p. 22).

A Emater é um dos órgãos credenciados a emitir a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), conforme a legislação vigente. A DAP é o documento que possibilita aos agricultores familiares participarem de diversas políticas públicas, entre elas o Pronaf. A DAP pode ser emitida nos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Agricultura Familiar ou Sindicatos Rurais, nos escritórios das Entidades de Assistência Técnica e Extensão, associações e colônias de pescadores artesanais e aquicultores, e escritórios regionais do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, 2019).

Conforme já destacado, a Emater, por meio de seus 12 escritórios regionais e 497 escritórios municipais, está presente em todos os municípios do estado do RS, com uma estrutura bastante capilarizada, com aproximadamente 1.800 profissionais, entre extensionistas rurais e funcionários de apoio administrativo, que atuam com os serviços de Ater.

Desde sua criação até o período de modernização da agricultura na década de 1960, a extensão rural desempenhou um papel fundamental na mediação entre os agricultores e as



instituições financeiras. Com a criação do Pronaf, essa atuação foi compartilhada com os sindicatos que também emitem a DAP, mas têm sua atuação mais restrita, quando comparada com a da extensão rural (Abramovay; Veiga, 1999).

A Ater se envolve diretamente na execução do Pronaf em todas as regiões brasileiras, seus representantes assumem diferentes papéis, elaborando projetos, informando, orientando, comunicando e intermediando a política de crédito para os agricultores (Santos; Del Grossi, 2018). No entanto, é necessário considerar que há diversas dificuldades enfrentadas pelos representantes da Ater e é preciso evoluir nas políticas de apoio à Ater em relação ao Pronaf (Bianchini, 2015), buscando não apenas o estímulo ao crédito, mas efetivamente o fortalecimento da propriedade familiar.

Os atores sociais que estão vinculados ou foram vinculados à Emater reconhecem que o Pronaf permitiu, a partir de uma legislação própria, a definição de uma categoria, o agricultor familiar. Esta visão também é compartilhada por diferentes autores. Picolotto (2009), a partir de seus estudos sobre o sindicalismo rural no estado do RS, reconhece que o Pronaf contribuiu para a constituição da agricultura familiar enquanto uma categoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pronaf envolve diferentes atores sociais e instituições que fazem a articulação e a execução desse Programa. Neste trabalho identificou-se que a Emater é uma das principais articuladoras/ mediadoras do Programa desempenhando diferentes e importantes papéis na mediação da política pública. Esta instituição atua na elaboração de projetos de crédito, presta assistência técnica aos agricultores, atua na capacitação dos mesmos, orientando, comunicando e fazendo o papel de intermediária/mediadora do programa. Porém, entende-se que este papel precisa ir além de mediar, mas buscar efetivamente fortalecer a agricultura familiar enquanto uma categoria produtiva.

Palavras-chave: Crédito rural. Agricultura familiar. Mediação. Assistência técnica e extensão rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).** Texto para discussão, n. 641. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em:



https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0641.pdf. Acesso em: 10 jan. 2020.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015. Disponível em: <https://silo.tips/download/vinte-anos-do-pronaf>. Acesso em: 20 ago. 2025.

EMATER/RS-ASCAR. **Área técnica: crédito rural**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, s/d. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/area-tecnica/apoio-a-gestao-e-producao/credito-rural.php#.X2cqEWhKjIV>. Acesso em: 20 set. 2020.

EMATER/RS-ASCAR. **Diretrizes para a ação extensionista na Emater/RS-Ascar: a gestão do processo de planejamento**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2011.

EMATER/RS-ASCAR. **Notícias**: Ascar há 65 anos fortalecendo o meio rural gaúcho. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2020a. Disponível em: <http://www.emater.tche.br/site/multimedia/noticias/detalhe-noticia.php?id=31072#.X2K3TmhKjIU>. Acesso em: 16 set. 2020.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades 2019**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2020b. Disponível em: http://www.emater.tche.br/site/arquivos/relatorio-institucional/relatorio_de_atividades_2019.pdf. Acesso em: 10 abr. 2021.

LOPES, I. D. **Políticas Públicas e Agricultura Familiar: um estudo sobre o Pronaf nos municípios de Panambi e Passo Fundo (RS), 1995-2020**. 2022. Tese (Doutorado em História) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2022. Disponível em: <http://tede.upf.br/jspui/bitstream/tede/2502/2/2022IndaiaDiasLopes.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2025.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)**. MAPA, 2019. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/agricultura-familiar/secretaria-de-agricultura-familiar-e-cooperativismo>. Acesso em: 29 dez. 2019.

PICOLOTTO, E. L. A emergência dos “agricultores familiares” como sujeitos de direitos na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. **Mundo Agrário**, v. 9, n. 18, p. 1-37, 2009. Disponível em: <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v09n18a01/829>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SANTOS, S. M.; DEL GROSSI, M. E. A relevância dos serviços de Ater na execução do Pronaf no município de Unaí-MG. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, v. 26, n. 1, p. 199-224, fev./mai. 2018. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v26n1-9>.