



Consultoria Legislativa do Senado Federal

CENTRO DE ESTUDOS

EXTENSÃO RURAL NO BRASIL – UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO

Marcus Peixoto

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 48

ISSN 1983-0645

Brasília, outubro / 2008

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

Índice

INTRODUÇÃO	6
1. O CONCEITO DE EXTENSÃO RURAL	7
2. BREVE HISTÓRICO DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL E SEUS REFERENCIAIS LEGAIS.....	11
3. MARCOS LEGAIS DA ATER PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988	25
4. OS PAPÉIS DOS MINISTÉRIOS E AS MUDANÇAS DA ATER NA DÉCADA DE 90.....	29
5. ENFIM, UMA POLÍTICA E UM PROGRAMA NACIONAL DE ATER, NO MDA	33
6. A ATER NO MANUAL DE CRÉDITO RURAL	41
7. CONCLUSÕES	42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
ANEXO	48

Lista de tabelas

Tabela 1 - Opções para a provisão e financiamento de serviços pluralísticos de extensão.....	10
Tabela 2 - Decretos presidenciais para criação de campos de demonstração e fazendas modelo	15
Tabela 3 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural - 1948-1974	19
Tabela 4 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, segundo diversos indicadores – 1949/1988	22

Lista de Siglas

ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural

ACAR - Associações de Crédito e Assistência Rural

AIA - Associação Internacional Americana

ASBRAER - Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES - Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária

CMN - Conselho Monetário Nacional

COMPATER - Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural

CNDR - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural

CNDRS - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONDRAF - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNER - Campanha Nacional de Educação Rural

CONTAG - Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura

DATER - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural

DIER - Departamento de Infra-Estrutura e Extensão Rural

EBTU - Empresa Brasileira de transportes Urbanos

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

ETA - Escritório Técnico de Agricultura

FAO – Food and Agriculture Organization

FASER - Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público do Brasil

GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte

GERA - Grupo Executivo da Reforma Agrária

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

IIBA - Imperial Instituto Bahiano de Agricultura

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário

MA - Ministério da Agricultura

MAA - Ministério da Agricultura, do Abastecimento
MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MARA - Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
MAARA - Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
MCR - Manual de Crédito Rural
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
PNATER - Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRO - Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
SAF - Secretaria de Agricultura Familiar
SARC - Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo
SDR - Secretaria de Desenvolvimento Rural
SESI - Serviço Social da Indústria
SIBER - Sistema Brasileiro de Extensão Rural
SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SICON - Sistema de Informações do Congresso Nacional
SNRA - Secretaria Nacional da Reforma Agrária
SSR - Serviço Social Rural
SUPRA - Superintendência de Política Agrária

Extensão Rural no Brasil - uma abordagem histórica da legislação

Marcus Peixoto¹

RESUMO

A assistência técnica e a extensão rural são serviços de importância fundamental no processo de desenvolvimento rural e da atividade agropecuária. Embora a maioria dos textos sobre o assunto afirmarem que tais serviços surgiram em meados do século XX, o estudo da legislação brasileira demonstra que atribuições legais de ações de extensão rural remontam ao século XIX. A análise da legislação federal da segunda metade dos séculos XX e atual demonstra que a obrigação legal da atuação em extensão rural sempre esteve presente, inclusive na Constituição Federal de 1988. Não obstante, na prática o apoio governamental a estes serviços foi decrescente desde a década de 80 passada, provocando uma crise generalizada que só nos últimos 5 anos começa a ser revertida, embora de forma ainda incipiente.

ABSTRACT

Agricultural extension is an essential service for the development process of rural areas or agricultural and livestock activities. Although most studies on this subject state that such service originated at the middle of twentieth century, the study of Brazilian laws shows that the legal obligation of agricultural extension actions was always present, including at Federal Constitution of 1988. In reality, the governmental support to these services decreased since the eighties, causing a general crisis that only in the five past years has began to be reverted, though still in an incipient way.

Palavras-chave: extensão rural – agricultura - legislação

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, Mestre em Desenvolvimento Agrícola, doutorando em Desenvolvimento e Agricultura. Contato: marcusp@senado.gov.br

INTRODUÇÃO

A assistência técnica e a extensão rural têm importância fundamental no processo de comunicação de novas tecnologias, geradas pela pesquisa, e de conhecimentos diversos, essenciais ao desenvolvimento rural no sentido amplo e, especificamente, ao desenvolvimento das atividades agropecuária, florestal e pesqueira.

As ações de extensão rural no Brasil foram institucionalizadas nacionalmente há mais de 50 anos. O tema da Extensão Rural está em permanente discussão, tanto na academia quanto entre os formuladores de políticas públicas, bem como entre extensionistas. Há diversos estudos, no Brasil e no exterior, enfocando aspectos históricos, modelos e sistemas, metodologia de ação, formas de organização e casos diversos. Entretanto, aparentemente há uma carência de estudos sobre a regulação desta atividade.

Mas, o que vem a ser *extensão rural*? Por que instituições públicas devem utilizar o dinheiro dos contribuintes para oferecer esse serviço aos agricultores? Qual a diferença em relação ao conceito de *assistência técnica*? Como tais serviços evoluíram no Brasil? Qual a legislação brasileira que dispõe sobre esse tema? O presente estudo visa apresentar cronologicamente como a legislação brasileira tratou os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER) ao longo do século XX e do atual. Para atingir este objetivo, a primeira seção propõe conceitos de assistência técnica e de extensão rural e apresenta um quadro com modelos de provisão privada ou pública de serviços e de financiamento. A segunda seção trata resumidamente do histórico dos serviços de Ater no Brasil, procurando mostrar que a legislação já regulava tais serviços antes da sua institucionalização efetiva a nível nacional.

A terceira seção trata da evolução dos aspectos legais da Ater nos 20 anos posteriores à promulgação da Carta Magna, na quarta seção é focado particularmente o papel dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário, e na quinta são abordadas brevemente as normas do Manual de Crédito Rural atinentes ao tema. Na conclusão faz-se uma análise do modelo atual e breves reflexões quanto a possíveis aperfeiçoamentos.

Para melhor compreensão pelo leitor leigo a multiplicidade de decretos e leis citados ao longo deste Estudo, no final apresentamos um quadro anexo com a síntese dos

dispositivos legais pesquisados e as principais alterações efetuadas na organização e instituição das atividades de Ater no Brasil.

1. O CONCEITO DE EXTENSÃO RURAL

Embora ações extensionistas estejam registradas na história da Antiguidade, contemporaneamente o termo teve origem na extensão praticada pelas universidades inglesas na segunda metade do século XIX. No início do século XX, a criação do serviço cooperativo de extensão rural dos Estados Unidos, estruturado com a participação de universidades americanas, conhecidas como *land-grant colleges*, consolidou naquele país, pela primeira vez na História, uma forma institucionalizada de extensão rural (JONES e GARFORTH, 1997).

O termo *extensão rural* não é auto-explicativo. Desde a implantação do modelo cooperativo de extensão americano foram muitas as iniciativas de conceituação de extensão rural. Os conceitos evoluíram com o tempo e as mudanças conjunturais e particularidades da dinâmica e estrutura socioeconômica e cultural de cada país. Não é objetivo deste estudo fazer uma revisão bibliográfica dos diversos conceitos propostos. Entretanto, propomos aqui que o termo extensão rural possa ser conceituado de três formas diferentes: como *processo*, como *instituição* e como *política*.

Argumentamos que, como *processo*, extensão rural significaria, num sentido literal, o ato de estender, levar ou transmitir conhecimentos de sua fonte geradora ao receptor final, o público rural. Todavia, como *processo*, em um sentido amplo e atualmente mais aceito, extensão rural pode ser entendida como um processo educativo de comunicação² de conhecimentos de qualquer natureza, sejam conhecimentos técnicos ou não. Neste caso, a extensão rural difere conceitualmente da *assistência técnica* pelo fato de que esta não tem, necessariamente, um caráter educativo, pois visa somente resolver problemas específicos, pontuais, sem capacitar o produtor rural. E é por ter um caráter educativo que o serviço de extensão rural é, normalmente, desempenhado pelas instituições públicas de Ater, organizações não governamentais, e cooperativas, mas que também prestam assistência técnica.

² Não desconsiderando que existe hoje todo um conjunto de teorias e estudos sobre o processo de comunicação, ressaltamos o fato de que Paulo Freire já levantava em 1968 (FREIRE, 1982) a crítica ao processo de extensão rural, por então apresentar um fluxo de informações unidirecional e impositivo, defendendo um processo efetivamente comunicativo, dialógico, de troca de saberes, a ser estabelecido entre o técnico e o produtor rural.

Observe-se que a literatura estrangeira sobre o tema não adota uma separação entre os termos assistência técnica e extensão rural. Em inglês o termo mais usado é *agricultural extension*, mas também são empregados os termos *rural extension* ou *agricultural advisory service* (serviço de consultoria agrícola). Dificilmente uma ação de extensão rural deixará de abranger ações de assistência técnica.

As indústrias produtoras de insumos e equipamentos, as revendas agropecuárias e as agroindústrias (processadoras de matéria prima agropecuária), em geral, prestam serviços melhor caracterizados como assistência técnica, através de suas atividades de vendas, pós-vendas ou de compras³. Portanto, seu público alvo é composto, em geral, por médios a grandes produtores rurais, mais tecnificados e capitalizados, com melhor nível de instrução, e que melhor se enquadram na categoria e agricultores patronais e empresariais. Para essa categoria de produção rural não se justifica a intervenção pública da extensão rural como meio de redistribuição de renda (os produtores já possuem renda elevada) ou de igualdade de oportunidade (produtores capitalizados e bem instalados têm condições de criar as próprias oportunidades de sucesso). Restaria, apenas, a hipótese de instituições públicas atuarem para fomentar e difundir novas técnicas produtivas, geradoras de externalidades positivas para toda a população (barateamento de alimentos, aumento do saldo comercial do País com impacto positivo sobre toda a economia, etc.)

No segundo sentido, como *instituição* ou *organização*, freqüentemente encontraremos textos dizendo, por exemplo, que “a extensão rural desempenha nos estados um papel importante no processo de desenvolvimento dos pequenos produtores”. Aqui “a extensão rural” refere-se às organizações estatais dos estados, prestadoras dos serviços de Ater. A expressão “extensão rural” é entendida, neste caso, como a instituição, entidade ou organização pública prestadora de serviços de Ater nos estados, cuja origem e história serão abordadas na seção seguinte deste texto.

O termo *extensão rural* também pode ser entendido como uma *política pública*. Neste caso referimo-nos às políticas de extensão rural, traçadas pelos governos (federal, estaduais ou municipais) ao longo do tempo, através de dispositivos legais ou programáticos, mas que podem ser executadas por organizações públicas e/ou privadas.

³ Este segmento privado, que presta assistência técnica aos produtores rurais, tem sido negligenciado pelos estudos sobre assistência técnica e extensão rural e, conseqüentemente, não se conhece sua participação relativa no serviço de Ater como um todo, e seu impacto no desenvolvimento tecnológico do setor agropecuário.

É sobretudo à aplicação deste terceiro sentido do termo extensão rural que o presente Estudo se dedica, uma vez que, no sentido de *processo*, já há muitos trabalhos realizados (embora a necessidade da ampliação e renovação de tais estudos nunca se esgote), assim como sobre as instituições estaduais de Ater e sua história.

Ainda em relação ao terceiro sentido do termo, há uma relação entre a política e o modelo de extensão rural resultante, adotado por um país, e as estruturas institucionais que se consolidam. Conforme uma ou outra forma de prestação do serviço seja privilegiada (pelo Estado e/ou pela sociedade) é possível identificar, em linhas gerais, o modelo adotado, que pode ser público ou privado, pago ou gratuito. Nesse sentido, quatro modelos básicos podem coexistir: público e gratuito; público e pago; privado e gratuito; e privado e pago. No Brasil privilegiou-se, ao longo do tempo, o primeiro modelo (público e gratuito), hoje direcionado prioritariamente para os agricultores familiares e exercido pelas instituições estaduais de Ater.

Neste estudo prevalecerá uma interface do sentido legal (*política*) com o sentido institucional (*organização*), uma vez que o modelo de extensão rural privilegiado no Brasil foi o público gratuito. Assim, como veremos, a legislação existente faz muitas referências às instituições estatais que prestam serviço de Ater.

Diversos autores têm proposto, ou analisado em profundidade, modelos ou sistemas de extensão de muitos países, em geral sugerindo sua maior diversificação (ALEX, ZIJP e BYERLEE, 2002; SWANSON, 2006; RIVERA e QAMAR, 2003). Não é nosso objetivo fazer aqui uma revisão das reflexões sobre as mudanças que vêm ocorrendo nos serviços de extensão mundo afora. Todavia, é possível evidenciar na Tabela 1 abaixo a pluralidade de modelos de provisão e financiamento dos serviços de Ater, que podem inclusive coexistir num mesmo país.

Tabela 1 - Opções para a provisão e financiamento de serviços pluralísticos de extensão

		Fonte de financiamento para o serviço				
		Setor Público	Setor Privado: Produtores	Setor Privado: Empresas	Terceiro Setor: ONGs	Terceiro Setor: organizações rurais (OR ¹)
Provedor do serviço	Setor Público:	(1) Serviços de extensão do Setor Público, sem taxas, diferentes graus de descentralização	(5) Serviços de extensão baseados em subsídios públicos	(9) Companhias privadas contratam <i>staff</i> técnico de serviços públicos de extensão	(12) ONGs contratam <i>staff</i> técnico de serviços públicos de extensão	(16) Ors contratam <i>staff</i> técnico de serviços públicos de extensão
	Setor Privado: Empresas	(2) Contratos financiados publicamente para provedores privados de serviços	(6) Companhias privadas provêem serviços pagos de extensão	(10) Serviços inclusos: empresas provêem informação com a venda de insumos e equipamentos ou marketing de produtos	(13) ONGs contratam <i>staff</i> técnico de provedores de serviços privados	(17) ORs contratam <i>staff</i> técnico de provedores de serviços privados
	Terceiro Setor: ONGs	(3) Contratos financiados publicamente para ONGs	(7) Serviços pagos pelos produtores, contratados de ONG'S	(11) Companhias privadas contratam <i>staff</i> técnico de extensão ONGs	(14) ONGs contratam seu próprio <i>staff</i> técnico e fornecem serviços gratuitos	
	Terceiro Setor: organizações rurais (OR)	(4) Contratos financiados publicamente para OR's	(8) Advisory service staff hired by FBO, farmers pay fees		(15) ONGs financiam <i>staff</i> de serviços de extensão contratado a OR's	(18) ORs contratam seu próprio <i>staff</i> de extensão e provêem serviços gratuitos aos membros

Fonte: Anderson (2007). Traduzido pelo autor.

(1) Por Organizações Rurais entenda-se as do sistema cooperativista, os sindicatos (patronais e de trabalhadores) e as associações de produtores ou criadores. O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) é um bom exemplo de serviço de ATER, pertencente às ORs sindicais, voltado à capacitação de mão-de-obra.

Pelo que será apresentado a seguir nesse estudo, é importante citar, a título de informação, que a extensão rural, como *processo*, faz uso de métodos pedagógicos construídos e consagrados ao longo do tempo. Sucintamente, a título de informação, quanto ao número de produtores participantes, os métodos tradicionais de Ater se dividem em:

1. **Individuais:** visita técnica, contato pessoal, unidade de observação (experimento na propriedade rural);
2. **Grupais:** reunião (palestra ou encontro, conferência), demonstração prática (de técnicas ou métodos), demonstração de resultados (de

alguma inovação), unidade demonstrativa, curso, excursão, dia de campo, dia especial, propriedade demonstrativa;

3. **De massa:** exposição ou feira, semana especial, concurso, campanha.

Os métodos de extensão não devem ser confundidos com os meios ou veículos de comunicação utilizados no trabalho extensionista (cartas circulares, cartazes, folders, rádio, álbum seriado, folhetos, revistas, jornais, televisão, etc.). Há ainda quem defenda que, nas últimas décadas, outros métodos de extensão têm sido desenvolvidos como, por exemplo, os chamados métodos participativos, que utilizam, entre outros recursos, dinâmicas de grupo e jogos pedagógicos. E há também os que classificam como métodos os empregados na promoção do desenvolvimento rural local sustentável, mas preferimos enquadrá-los como estratégias de desenvolvimento.

2. BREVE HISTÓRICO DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL E SEUS REFERENCIAIS LEGAIS

Nesta seção do estudo, apresentamos informações sobre a evolução da legislação brasileira que propõe atribuições de regulamentação, planejamento e execução de serviços de Ater. Os registros do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON⁴) foram a principal fonte de informações utilizada para o estudo. Portanto, limitada à documentação legal histórica que foi digitalizada. Além disso, consultamos a escassa bibliografia existente sobre a história da Ater no Brasil, e recorremos a artigos e outros textos, publicados na Internet.

Por outro lado, ressalte-se que a leitura da legislação não permite identificar com clareza as razões dos legisladores para as medidas adotadas, bem como os processos políticos e socioeconômicos que as motivaram. Também não foi possível pesquisarmos as legislações estaduais que eventualmente tenham tratado de Ater, sendo a base de dados do próprio Sicon limitada à legislação federal.

O governo federal propunha, já na legislação de meados do século XIX, algumas ações de extensão rural, embora muito rudimentares ou implícitas em outras políticas públicas. Por exemplo, os registros do Sicon mostram que em 1859 e 1860 foram criados 4 institutos imperiais de agricultura, que possuíam, principalmente, atribuições de pesquisa e ensino agropecuário, mas também de difusão de informações:

⁴ O Sicon pode ser consultado em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisa.action>.

- Decreto nº 2.500 de 01/11/1859 - criou o Imperial Instituto Baiano de Agricultura;
- Decreto nº 2.516 de 22/12/1859 - criou o Imperial Instituto Pernambucano de Agricultura;
- Decreto nº 2.521 de 20/01/1860 – criou o Imperial Instituto de Agricultura Sergipano;
- Decreto nº 2.607 de 30/06/1860 - criou o Imperial Instituto Fluminense de Agricultura.

Os estatutos dos institutos imperiais eram quase idênticos e previam a realização de exposições, concursos e a publicação de periódicos com os resultados das pesquisas que, como vimos, são ainda hoje métodos de extensão e meio de comunicação utilizados. Haveria mesmo rudimentos de um serviço de extensão rural, prestado por agricultores profissionais. O Decreto nº 2.681, de 3 de novembro de 1860, por exemplo, que aprovou os Estatutos do Imperial Instituto Fluminense de Agricultura, estabelecia que:

Art. 2º O Instituto deverá, em proporção com os seus recursos: 1º, facilitar a substituição dos braços necessarios á lavoura por meio de machinas e instrumentos apropriados, **promovendo a introdução e adoção** daquelles, cuja **utilidade** fôr **praticamente demonstrada**, e bem assim estudando e ensaiando o systema de colonisação nacional e estrangeira que parecer mais proficuo;

[...]

6º, promover a **exposição** annual dos productos da Agricultura, animando-a por meio de **premios**, e facilitando o transporte e venda dos ditos productos;

[...]

8º, crear e manter hum **periodico** no qual além dos trabalhos proprios do Instituto e dos Estabelecimentos normaes, se publiquem artigos, memorias, traducções e noticias de reconhecida utilidade para a nossa Agricultura, e que exponha em **linguagem accommodada** á intelligencia da generalidade dos Agricultores os melhoramentos que mereção ser adoptados cada processo da Agricultura, e os principios de economia rural indispensaveis para o judicioso emprego dos capitaes, boa administração das Fazendas, e aproveitamento de seus productos;

9º, crear nos Estabelecimentos normaes, quando as circumstancias o permittirem, **Escolas de Agricultura** onde se aprendão os principios geraes e as noções especiaes

indispensaveis para que o trabalho se torne mais suave, util e vantajoso. Em quanto não se crear estas Escolas, que ficão dependentes de hum Regulamento especial, haverá nos Estabelecimentos normaes **Agricultores profissionais**, que deem as instrucções que forem pedidas, e que sendo possivel tambem **visitem** os Estabelecimentos particulares. [grifos nossos]

Os estatutos previam a atuação de Comissões Municipais de Agricultura, com a responsabilidade de realizar levantamentos estatísticos rurais e estudar as necessidades da lavoura nos respectivos municípios. Segundo Baiardi (1999), o Imperial Instituto Bahiano de Agricultura (IIBA) foi implantado em sede definitiva com laboratórios e campos experimentais, na localidade de São Bento das Lages, em 1874 e foi a primeira instituição, *stricto sensu*, de pesquisa e ensino superior agropecuário no Brasil, tendo formado 273 engenheiros agrônomos até 1904, e contribuído significativamente para a dinamização e diversificação da economia do recôncavo baiano, até sua extinção, em 1911. Alguns dos institutos criados pelos decretos citados, entretanto, não chegaram a ter funcionamento efetivo.

O Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860⁵, que criou a *Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas*, por decisão da Assembléia Legislativa, não especificava as atribuições da Secretaria (que por também ser tratada no Decreto como Ministério, é considerada o embrião do atual Ministério da Agricultura). Entretanto, a estrutura da Secretaria era extremamente reduzida, não passando de 50 servidores, incluindo os diretores e dificilmente o órgão terá desempenhado suas funções a contento.

Outro exemplo de atribuição legal de extensão rural é o Decreto no 1.606, de 29 de dezembro de 1906⁶, editado no Governo de Affonso Penna, que recriou o *Ministerio dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio*, que havia sido extinto na segunda metade do séc. XIX. Seu art. 2o, item 1o, k, estabelecia que o Ministério teria sob seu cargo o estudo e despacho de assuntos relativos à agricultura e “indústria animal”, com atribuições, entre outras, relativas à comunicação de *informações, propaganda, publicidade e divulgação de tudo quanto interessar á agricultura, industria e commercio no interior e no exterior*.

⁵ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=74554>.

⁶ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=59358>.

O Decreto no 8.319, de 20 de outubro de 1910⁷, sancionado pelo presidente Nilo Peçanha, criou e regulamentou o Ensino Agrônômico, nos níveis básico, médio e superior. Não obstante o termo empregado, o ensino agrônômico atende, neste Decreto, à agricultura e às indústrias correlativas, e compreende o ensino *agrícola, de medicina veterinária, zootechnia e indústrias ruraes*. Trata-se de um Decreto extenso, com 591 artigos organizados em 65 capítulos, que tratam de diversos aspectos da implantação de diversas escolas nos três níveis de ensino, abordando desde o currículo dos profissionais até a infra-estrutura dos laboratórios da Escola Superior de Agricultura e Medicina Veterinária, instalada no Distrito Federal (então, no Rio de Janeiro).

Diversos capítulos do Decreto nº 8.319/10 tratam detalhadamente de atribuições relacionadas à assistência técnica e extensão rural a produtores rurais. O Capítulo XL, por exemplo, trata de Cursos Ambulantes de Agricultura, que tinham por finalidade *a instrução profissional dos agricultores que, por circunstâncias especiais estão privados de recorrer aos cursos regulares dos estabelecimentos de ensino agrícola* (art. 359). O Capítulo XLII, tratava das Consultas Agrícolas e obrigava os institutos de ensino agrícola a *atender às consultas que lhes forem dirigidas, por intermédio dos respectivos directores, pelos agricultores criadores ou profissionaes de industria rural* (art. 379.).

O Capítulo XLIII tratou das Conferências Agrícolas, que podiam ser realizadas pelos inspetores agrícolas e seus ajudantes, pelo pessoal dos cursos ambulantes, sendo invariavelmente seguidas de demonstrações práticas. O Capítulo XLVII tratava detalhadamente da criação de Campos de Demonstração, que tinham *por fim divulgar os conhecimentos praticos, adquiridos em experimentações anteriores, tendo em vista o augmento de produção agrícola* (art. 410). O Capítulo XLVIII tratava da criação de Fazendas Experimentais, que destinavam-se *ao ensino pratico da agricultura, em seus diferentes ramos, por meio de demonstrações e culturas systematicas das plantas uteis, principalmente das que forem communs á região em que se acharem estabelecidas e com auxilio de praticas referentes á zootechnia e ás indústrias ruraes* (art. 428).

Após a edição do Decreto 8.319/10, vários decretos foram publicados nos anos seguintes, instituindo campos de demonstração e fazendas modelo de criação, conforme pode ser evidenciado na Tabela 2 abaixo:

⁷ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=58189>.

Tabela 2 - Decretos presidenciais para criação de campos de demonstração e fazendas modelo

Decreto presidencial	Objeto do decreto
Decreto n. 9.333 - de 17 de janeiro de 1912	Fazenda Modelo de Criação na fazenda de Santa Monica, município de Valença, Estado do Rio de Janeiro
Decreto n. 9.613, de 13 de junho de 1912	Campos de Demonstração na fazenda Alta-Mira, município da Villa do Conde, Estado da Bahia.
Decreto n. 9.868 - de 13 de novembro de 1912	Fazenda Modelo de Criação no município de Uberaba, Estado de Minas Geraes
Decreto n. 10.075 - de 19 de fevereiro de 1913	Fazenda Modelo de Criação no município de Caxias, no Estado do Maranhão
Decreto n. 11.875 - de 12 de janeiro de 1916	Fazenda Modelo de Criação na ilha de Marajó, Estado do Pará
Decreto n. 11.876 - de 12 de janeiro de 1916	Fazenda Modelo de Criação no município de Ponta Grossa, Estado do Paraná
Decreto n. 11.882 - de 12 de janeiro de 1916	Fazenda Modelo de Criação, no Estado de Pernambuco

Fonte: SICON/Senado Federal (elaboração do autor)

A Lei nº 3.089, de 8 de janeiro de 1916⁸, fixou “*a despeza geral da Republica dos Estados Unidos do Brazil para o exercicio de 1916*”. O artigo 74 da Lei 3.089/16 autorizava o Presidente da República, através do Serviço de Agricultura Prática do então *Ministério da Agricultura, Industria e Commercio*, a despender recursos com “*instruções de caracter pratico que interessem directamente á agricultura, aquisição e encadernação de livros, revistas e jornaes scientificos de interesse agrícola*” (item 6).

O mesmo artigo 74 fixava ainda valores para a “*compra ou aluguel, tratamento e arriamento de animaes para o serviço, fundação e custeio de novos campos de demonstração ou estações experimentaes*”. O item 15 do mesmo art. 74, autorizava o Serviço de Indústria Pastoril do Ministério a realizar despesas com “*postos zootechnicos e fazendas modelo de criação*”. Tais postos e fazendas eram poucos, mas situados em mais de um estado. Na pesquisa realizada para o presente estudo não foram encontradas, infelizmente, informações sobre o número efetivo destes postos zootécnicos, campos de demonstração e fazendas de demonstração, nem de registros dos resultados da sua atuação.

A primeira ação institucionalizada de extensão rural no Brasil, mais comumente citada pela bibliografia que trata deste tema, é a Semana do Fazendeiro, realizada pela primeira vez em 1929, pela então Escola Superior de Agricultura de Viçosa (atual Universidade Federal de Viçosa), com diversos cursos de extensão e palestras. Todavia, embora o evento seja realizado até os dias de hoje e receba visitantes de todo o País, tem periodicidade anual e maior impacto local e regional. Segundo Olinger (2006), semanas ruralistas também eram realizadas na

⁸ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=49167>

década de 40, através de cooperação entre o Ministério da Agricultura e as secretarias de agricultura dos estados. Durante tais eventos, técnicos se deslocavam para municípios do interior e ministravam palestras.

Ainda na década de 40 foram criados, sob os auspícios do Ministério da Agricultura, mais de 200 Postos Agropecuários, com a finalidade de constituírem-se como pequenas fazendas demonstrativas de tecnologias agropecuárias. Os postos deveriam ter pelo menos um agrônomo e um veterinário cada, mas só atendiam a poucos e privilegiados produtores, segundo sua influência na política local. Em geral os postos eram mal administrados, com excesso de empregados e, por estas razões, tiveram duração efêmera. Os últimos postos foram doados, em 1960, a prefeituras, cooperativas e mesmo empresas particulares (OLINGER, 2006).

Outro dispositivo legal que instituíra ações de caráter extensionista foi o Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945⁹, que dispôs sobre a organização da vida rural. Este Decreto, do Presidente Vargas, foi uma tentativa de tutela pelo Estado do processo de organização dos produtores rurais, ao obrigar cada município a possuir uma associação rural, composta de proprietários de estabelecimentos rurais. Em último caso, se ainda não inexistisse associação no município, caberia ao prefeito promover a sua criação, que deveria ser oficialmente reconhecida pelo Ministério da Agricultura. As associações municipais se organizariam em sociedades rurais, uma em cada estado, e estas na União Rural Brasileira, como órgãos técnicos e consultivos do governo federal.

O citado Decreto-Lei nº 7.449/45, além de permitir a subvenção estatal como fonte de recursos (arts. 17 e 20), determinava que as associações teriam como sede as chamadas Casas Rurais e que seriam também órgãos técnicos consultivos dos governos municipal, estadual e federal. No que se refere a ações de Ater, o art. 14 impunha às associações, dentre outras obrigações, a de:

- l) realizar a difusão de ensinamento agro-pecuários, visando, principalmente, a melhoria das condições do *habitat* rural;
- m) promover a aprendizagem agro-pecuária, sempre que possível em cooperação com órgãos oficiais;
- n) manter na sede um museu com os tipos padrões dos produtos locais de expressão econômica, pugnando pela aplicação das medidas oficiais relativas à padronização e classificação

⁹ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=41797>

[...]

t) realizar, em colaboração com o Governo, periodicamente, exposições-feiras distritais, municipais ou regionais, estas últimas em colaboração com as congêneres;

O Decreto-Lei nº 8.127, de 24 de outubro de 1945¹⁰, promoveu algumas alterações na redação do Decreto-Lei nº 7.449/45, organizando as associações em federações estaduais e estas na Confederação Rural Brasileira (fundada efetivamente em 27/09/1951). Obrigava ainda as associações a:

g) manter serviços de assistência técnica, econômica e social em benefício dos sócios;

(...)

j) difundir noções de higiene visando, principalmente a melhoria das condições do meio rural;

l) promover o ensino profissional de interesse agro-pecuária diretamente ou em cooperação com os órgãos oficiais;

Conforme Queda (1987, p.75), “nos primeiros anos da década de 50 já existiam 511 Associações Rurais. Em 30 agosto de 1958, estavam registradas no Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, 1.500 Associações Rurais”, a maior parte delas concentrando-se em Minas Gerais (221), São Paulo (173), Ceará (105) e Rio Grande do Sul (100).

A institucionalização das associações representou uma proposta articulada contra a sindicalização dos trabalhadores no campo. O Partido Comunista promoveu também a criação de algumas associações de trabalhadores rurais, conhecidas como ligas, as quais defendiam a reforma agrária e a sindicalização, mas poucas delas conseguiram subsistir após a colocação do Partido na ilegalidade (QUEDA, 1987).

Outra iniciativa, proposta em 1949 e patrocinada pelo então Ministério da Educação e Saúde, sob a orientação da Igreja Católica e do Serviço Social, foi a criação das Missões Rurais de Educação. Pautadas nas experiências das Missões do México, baseavam-se na filosofia do desenvolvimento de comunidades (DC) por processos educativos e assistenciais, e eram compostas por equipes multidisciplinares, constituídas de agrônomos, médicos, sociólogos, psicólogos e assistentes sociais. As missões rurais duraram pouco, mostrando-se onerosas e pouco úteis (OLINGER, 1986). Porém, uma dessas missões rurais foi implantada

¹⁰ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=30531>

no município de Itaperuna – RJ e, particularmente bem sucedida, acabou servindo de modelo para a criação, em 1952, da Campanha Nacional de Educação Rural (CNER). Apesar da CNER ter mantido até 18 missões em funcionamento, principalmente no Nordeste, os resultados foram pouco visíveis, e ficou demonstrado que apenas as metodologias empregadas no DC não eram suficientes para promover o desenvolvimento local (FONSECA, 1985). A CNER foi extinta em 1963.

A institucionalização efetiva de um serviço de assistência técnica e extensão rural no País se deu ao longo das décadas de 50 e 60, a partir da criação nos estados das associações de crédito e assistência rural (ACAR), coordenadas pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), criada em 21/06/1956. As Acar eram entidades civis, sem fins lucrativos, que prestavam serviços de extensão rural e elaboração de projetos técnicos para obtenção de crédito junto aos agentes financeiros.

No contexto da polarização política, econômica e militar da Guerra Fria, a criação das associações deveu-se, sobretudo, a incentivos da Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Social e Econômico (AIA) entidade filantrópica ligada à família Rockefeller¹¹, então muito próxima do governo americano. A primeira Acar foi criada em Minas Gerais, em 06/12/1948, depois de gestões de Nelson Rockefeller junto ao governo mineiro. Juscelino Kubitschek, baseado nos bons resultados obtidos pela Acar-MG, assinou em 1954 um acordo com o governo norte-americano e criou o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), visando uma cooperação técnico-financeira, para execução de projetos de desenvolvimento rural, entre os quais se destacava a coordenação nacional das ações de extensão rural. Diversos escritórios (ETAs) foram criados em cada estado, nos anos seguintes, tendo em muitos casos sido os embriões de cada Acar no respectivo estado.

Normalmente os estudos e textos sobre a história da Ater no Brasil partem deste marco histórico: a criação da Acar-MG. Mas, o que pretendemos mostrar no início desta seção do nosso estudo é que, ao menos do ponto de vista da legislação, ações de Ater já existiam como atributos legalmente estabelecidos.

O método de ação das Acar foi inspirado no modelo norte-americano de extensão rural, mas os serviços não eram prestados diretamente por universidades, e sim pelas associações. Todavia, o crédito supervisionado por um serviço de assistência técnica foi uma

¹¹ Para uma análise mais aprofundada sobre as circunstâncias, o sentido e o processo de criação das Acar, bem como o envolvimento dos Rockefeller, consultar os trabalhos de Fonseca (1985), Queda (1987) e Oliveira (1999).

inovação no modelo brasileiro que estava sendo implantado, uma vez que nos EUA os produtores rurais já estavam habituados a relacionar-se com os bancos e obter empréstimos.

As demais Acar foram surgindo em cada estado, nas duas décadas seguintes (ver Tabela 3). Vinte e três Acar estavam criadas até 1974 e, juntamente com a Abcar, substituta do ETA e criada em 21/06/1956, formavam o então chamado Sistema Abcar, também conhecido e tratado na legislação como Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). No início da década de 60 foi elaborado o Plano Diretor Quinquenal de Extensão Rural (1961 a 1965), servindo de marco para o Siber.

Tabela 3 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural - 1948-1974

1948	ACAR-MG
1954	ANCAR (CE, PE, BA)
1955	ASCAR-RS, ANCAR (RN, PB)
1956	ABCAR, ACARESC
1958	ACAR-RJ
1957	ACAR-ES
1959	ACAR-GO, ACARPA ¹
1962	transformação dos programas estaduais da ANCAR em associações autônomas, a primeira em SE
1963	ANCARs: autonomia de RN, AL, MA e BA
1964	ANCARs: autonomia de PE, PB e CE
1965	ACAR-Pará, ACAR-MT
1966	ANCAR-PI, ACAR-AM
1967	ACAR-DF
1968	ACAR-AC
1971	ACAR-RO
1972	ACAR-RR
1974	ACAR-AP

(1) O ETA Projeto 15, criado em 1956, foi o antecessor da ACARPA.

Fontes: Lopes, s/d *in* Fonseca (1985, p. 103) e pesquisa na Internet. Tabela elaborada pelo autor.

Paralelamente à evolução do Siber, o Governo Federal promulgou a Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955¹², que autorizou a União a criar, no âmbito do Ministério da Agricultura, a exemplo do já existente Serviço Social da Indústria (SESI), uma Fundação denominada Serviço Social Rural (SSR). Apesar do nome, o SSR era uma entidade autárquica, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, sede e foro no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional. Segundo o art. 3º da citada Lei, o SSR teria por fim:

I. A prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população, especialmente no que concerne:

¹² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L2613.htm

- a) à alimentação, ao vestuário e à habitação;
 - b) à saúde, à educação e à assistência sanitária;
 - c) ao incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o ruralista e a fixá-lo à terra.
- II. Promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural;
- III. Fomentar no meio rural a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas;
- IV. Incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais;
- V. Realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo;

Tais atribuições são típicas de um serviço de extensão rural. Entretanto, conforme a Lei que criou o SSR, a contratação de técnicos para o órgão somente poderia dar-se através de concurso público e, embora o SSR tenha iniciado suas atividades a partir de 1957, aparentemente apenas após o provimento de cargos, pelo Decreto nº 50.634, de 20 de maio de 1961¹³, é que suas atividades tomaram impulso (BELTRÃO, OLIVEIRA e PINHEIRO, 2000).

O Decreto nº 50.622, de 18 de maio de 1961¹⁴, declarou como sendo de utilidade pública, além da Abcar, as Acar do RS, ES, RJ, SC, GO e PR. Paralelamente, o Decreto nº 50.632, de 19 de maio de 1961¹⁵, disciplinou a assistência financeira da União à Abcar, e reconheceu a Abcar (e suas filiadas) como coordenadora do Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado no País e determinou a participação do orçamento da União na oferta de 60 % dos Cr\$ 2.692 bilhões, necessários à execução do Plano Diretor Quinquenal nos anos de 1961 e 1962. Em valores de setembro de 2008, esse orçamento do Plano corresponde a R\$ 250,134 milhões¹⁶. O citado Decreto, em seu art. 7º, determinava ainda que

Art. 7º A concessão de recursos financeiros permanentes para custeio dos Serviços de Extensão Rural vinculados ao Sistema ABCAR bem como à sua articulação com a política agrícola governamental, serão objeto de anteprojeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional com Mensagem do Poder Executivo¹⁷.

¹³ Disponível em:

<http://aplicativos.planejamento.gov.br/conlegis.nsf/0/b8bb9a2d5d9eef883256ab70064b01e/Conteudo/M2/50.634-1961.doc?OpenElement>.

¹⁴ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=113324>.

¹⁵ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=181056>.

¹⁶ Valores corrigidos pelo IGP-DI/FGV, obtidos pela Calculadora do Cidadão, disponível no site do Banco Central.

¹⁷ Não encontramos registro de lei ou projeto de lei a que se refere o art. 7º em questão.

Frente à valorização do Siber e, talvez pelo atraso no preenchimento dos cargos e por outras razões, o SSR teve “vida curta”, o que se concretizou com a promulgação da Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962¹⁸, que criou a Superintendência de Política Agrária (SUPRA). A Supra incorporou o SSR e outros órgãos¹⁹, mas a Lei que a criou foi mais contida na definição das atribuições do novo órgão referentes a Ater, ao estabelecer em seu art. 2º que:

Art. 2º Compete à SUPRA colaborar na formulação da política agrária do país, planejar, promover, executar e fazer executar, nos termos da legislação vigente e da que vier a ser expedida, a reforma agrária e, em caráter supletivo, **as medidas complementares de assistência técnica**, financeira, **educacional** e sanitária, bem como outras de caráter administrativo que lhe venham a ser conferidas no seu regulamento e legislação subsequente. (grifo nosso)

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964²⁰, que dispôs sobre o Estatuto da Terra, extinguiu a Supra e criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA). Pelo art. 73, § 3º, o Ibra recebeu a atribuição de prestar assistência técnica integral aos projetos de reforma agrária, em colaboração com os órgãos estaduais. Quanto ao Inda, o art. 74, I, estabelecia que tivesse por finalidade *promover o desenvolvimento rural nos setores da colonização, da extensão rural e do cooperativismo*. O inciso V da mesma Lei também atribuía do Inda:

d) planejar, programar, promover e controlar as atividades relativas à extensão rural e cooperar com outros órgãos ou entidades que a executem;

[...]

f) proceder à avaliação do desenvolvimento das atividades de extensão rural.

Embora o governo federal não criasse instituições encarregadas pela prestação de serviços de Ater pública em larga escala, apoiava com recursos o Siber. Embora os dados disponíveis sejam escassos, sabe-se que a capacidade de atuação do Siber cresceu significativamente somente durante as décadas de 60 e 70, conforme pode ser visto na Tabela 4 a seguir:

¹⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/Ldl/Ldl11.htm>.

¹⁹ Além do SSR, integraram a Supra o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, o Conselho Nacional da Reforma Agrária e o Estabelecimento Rural do Tapajós.

²⁰ Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.504-1964?OpenDocument.

Tabela 4 - Evolução do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, segundo diversos indicadores – 1949/1988

Ano	ACAR (ano de criação)	Escritórios	Municípios atendidos	Pessoal Técnico	Pessoal - administrativo	Pessoal (total)	Agricultores assistidos	Agricultores assistidos por técnico	Número de planos de crédito ⁽²⁾
1948	MG	-							
1949	-	4	-	-	-	-	-	-	-
1950	-	8	-	-	-	-	-	-	-
1951	-	10	-	-	-	-	-	-	-
1952	-	21	-	-	-	-	-	-	-
1953	-	21	-	-	-	-	-	-	-
1954	Ancar (ação regional), CE, PE e BA	42	-	-	-	-	-	-	-
1955	PB, RN, RS	69	-	-	-	-	-	-	-
1956	ABCAR, SC,	106	-	-	-	-	-	-	-
1957	ES	134	-	-	-	-	-	-	-
1958	RJ	167	-	-	-	-	-	-	-
1959	PR,GO	174	215	-	-	-	-	-	-
1960		197	-	-	-	-	-	-	-
1961	-	220	-	-	-	-	-	-	-
1962	SE	250	-	-	-	-	-	-	-
1963	MA, AL	326	-	-	-	-	-	-	-
1964		424	-	-	-	-	-	-	-
1965	MT, PA	533	831	-	-	-	-	-	8.421
1966	AM, PI	725	-	-	-	-	-	-	5.534
1967	DF, CATI-SP ⁽¹⁾	948	-	-	-	-	-	-	12.643
1968	AC	1.021	-	-	-	-	-	-	19.024
1969	-	1.025	1.393	2.434			220.000	90	28.526
1971	RR, RO		-	-	-	-	-	-	-
1974	AP	1.422	2.236	3.371	3.331	6.704	240.028	71	56.955
1975	Início da estatização das ACAR	1.564	2.555	4.605	3.972	8.579	-	-	-
1976	-	1.789	2.816	6.584	5.495	12.081	-	-	-
1977	-	1.800	2.913	6.540	6.562	13.104	474.189	73	81.404
1978	-	1.920	3.047	7.193	7.082	14.277	-	-	-
1983	-	2.506	3.166	12.121	-	-	1.113.557	92	-
1988	-	2.900	3.300	-	-	-	-	-	-
2003			3.664			20.599	1.890.739		
2006			4.295			26.877	2.492.662		

Fontes: Dados numéricos: EMBRATER, Padilha, In Carvalho (1992) e Soares (2007). Dados de criação das ANCAR: Lopes, s/d in Fonseca (1985, p. 103) e pesquisa na Internet. Tabela elaborada pelo autor.

(1) O estado de São Paulo, optou pela criação, em 1967, da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, órgão da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de SP. Todavia, empresas privadas (bancos, principalmente) e a própria Secretaria (através do Instituto Agrônomo de Campinas - IAC, por exemplo) já prestavam serviços de fomento e assistência técnica desde o início do século XX (REYDON, 1989; QUEDA, 1987, p. 127).

(2) elaborados por técnicos do Sistema Abcar

Obs.: Há disparidades de informações das fontes quanto à data de fundação de algumas Acar. No Nordeste foi fundada a Ancar, em 1954, uma única associação, que atendia a vários estados. Em 1962, os estados atendidos pela Ancar adquiriram autonomia e cada um passou a ter a sua Ancar.

O Decreto nº 58.382, de 10 de maio de 1966²¹, dispôs sobre a coordenação das atividades de extensão rural, atribuindo-as ao Inda, deixando a execução dos serviços a cargo da Abcar e das Acar a ela filiadas. Neste contexto, o Sistema Abcar e seu Secretário Executivo, Aloísio Campelo, desfrutavam de grande prestígio, sobretudo junto ao Ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima (OLINGER, 1996).

O Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970²², criou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e extinguiu o Inda, o Ibra e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA), cujos direitos, competência, atribuições e responsabilidades foram absorvidas pelo novo Instituto. Segundo Olinger (1996), embora o Incra tivesse a responsabilidade legal de coordenar a extensão rural no País, não conseguia fazê-lo a contento.

Para promover e garantir a articulação entre as ações de Ater e de pesquisa agropecuária foi criada, no Ministério da Agricultura, a Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural (COMPATER) através do Decreto nº 74.154, de 06 de junho de 1974²³. Entretanto, a Compater teve vida curta, tendo sido extinta pelo Decreto nº 86.323, de 31 de agosto de 1981²⁴, que transferiu suas atribuições à Secretaria Nacional de Produção Agropecuária do Ministério.

Em conseqüência das dificuldades de coordenação pelo Incra, o Sistema Brasileiro de Extensão Rural começou a ser estatizado através da Lei nº 6.126, de 06 de novembro de 1974²⁵, que autorizou o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio. A Lei nº 6.126, de 1974, estabelecia ainda os objetivos, as fontes de recursos da Embrater e promovia a sua integração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA²⁶), autorizando-as a dar apoio financeiro às instituições estaduais oficiais que atuassem em Ater e pesquisa agropecuária.

²¹ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=189918>.

²² Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=119982>.

²³ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=203575>.

²⁴ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=214479>.

²⁵ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=122480>.

²⁶ A instituição da Embrapa foi autorizada pela Lei nº 5.851, de 07 de dezembro de 1972.

O parágrafo único do art. 5º da Lei nº 6.126/74, promovia a estatização das Ater ao estabelecer que:

o apoio financeiro da EMBRATER dependerá, em cada caso, da absorção, pela Empresa estadual pertinente, do acervo físico, técnico e administrativo e dos encargos trabalhistas do órgão integrante do Sistema Brasileiro de Extensão Rural da respectiva Unidade da Federação, salvo deliberação em contrário da Associação de Crédito e Assistência Rural interessada.

A Embrater foi efetivamente criada pelo Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975²⁷, que regulamentou a Lei nº 6.126/74. Tendo as estruturas das Ater sido ano a ano absorvidas pelos estados e criadas empresas ou outras estruturas governamentais de assistência técnica e extensão rural (EMATER), o Sistema Abcar (ou Siber) transformou-se no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). O novo nome do Sistema, que incorporou o termo ‘Assistência Técnica’, foi empregado pela primeira vez somente no art. 7º dos Estatutos da Embrater, fixados pelo Decreto nº 75.373/75, nele próprio tendo sido usado, no art. 6º, ainda a denominação anterior. O Sibrater passou a agregar também organizações não estatais de Ater.

A estrutura da Abcar foi absorvida pela Embrater, localizada no Ministério da Agricultura, cuja função principal era fomentar e integrar o Sibrater, sobretudo através da capacitação de extensionistas e repasse de recursos de programas federais de apoio ao setor rural.

O Sibrater participou ativamente, nas décadas de 50 a 70, da promoção da transição do País que, de francamente agrário, com a economia baseada na exportação principalmente de café, passou a industrial, com a adoção do modelo de desenvolvimento rural baseado na difusão de pacotes tecnológicos modernizantes. A modernização da agropecuária foi caracterizada pelo consumo de insumos e equipamentos industrializados. A mecanização intensiva liberou mão-de-obra rural para a indústria e construção civil. As políticas de pesquisa agropecuária, crédito rural e Ater foram voltadas para o fortalecimento desse modelo, e as estruturas político-econômicas favoreceram a produção em grande escala de matéria prima agropecuária, destinada à exportação ou à industrialização.

No fim da década de 70, em decorrência das críticas à falta de sustentabilidade ambiental e socioeconômica do padrão tecnológico do modelo modernizador, somadas ao

²⁷ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=204708>.

recrudescimento do movimento ambientalista, começou a ressurgir o movimento da agricultura alternativa²⁸ (que se subdivide nas correntes orgânica, natural, biológica e biodinâmica). Este movimento sofreu grande resistência de diversos setores (do Estado e dos meios acadêmico e empresarial), só vindo a tomar força a partir do primeiro e segundo Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa, realizados em 1981, em Curitiba-PR e em 1984, em Petrópolis-RJ. Com o fim do regime militar e o advento da Nova República, em 1985, os debates acadêmicos sobre agroecologia²⁹, reforma agrária e missão do serviço público começaram a tomar corpo.

A democratização do País propiciou o surgimento do movimento social extensionista, com a criação, em 28 de novembro de 1986, da Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores de Assistência Técnica e Extensão Rural e Serviço Público do Brasil (FASER). Na década de 80 a Embrater optou por apoiar um modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo, e por estimular, dentro do Sibrater, ações voltadas prioritariamente para os pequenos produtores e assentados rurais do 1º Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA, criado pelo Decreto nº 91.766, de 10/10/1985), além de novas metodologias de capacitação extensionista, baseadas em pedagogia de alternância³⁰.

3. MARCOS LEGAIS DA ATER PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 fixou no art. 187, IV que a:

política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente (...) IV) a assistência técnica e extensão rural.

Não obstante a Constituição Federal determinasse que as políticas agrícolas contemplassem especialmente os serviços de Ater, em 1989 o Governo Sarney extinguiu a

²⁸ As origens das correntes agricultura alternativa datam de fins do século XIX e início do século XX, em países europeus, EUA e Japão.

²⁹ Agroecologia é a base científica e tecnológica da filosofia antes empiricamente preconizada pelas correntes da agricultura alternativa. No Brasil, os primeiros encontros e congressos nacionais de agroecologia só ocorreram na década atual.

³⁰ Segundo Godinho (2008),

alternância significa o processo de ensino-aprendizagem que acontece em espaços e territórios diferenciados e alternados. O primeiro é o espaço familiar e a comunidade de origem (realidade); em segundo, a escola onde o educando/a partilha os diversos saberes que possui com os outros atores/as e reflete-se sobre eles em bases científicas (reflexão); e, por fim, retorna-se a família e a comunidade a fim de continuar a práxis (prática + teoria) seja na comunidade, na propriedade (atividades de técnicas agrícolas) ou na inserção em determinados movimentos sociais.

Embrater, juntamente com outras estatais, através do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989³¹, uma das ações do que ficou conhecido como Operação Desmonte. Todavia, o setor extensionista reagiu politicamente, apoiado pelos produtores rurais, realizando uma grande marcha em Brasília. Em resposta, o Congresso, aprovou o Decreto Legislativo nº 3, de 05 de abril de 1989³², que sustou a dissolução da Embrater, da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (GEIPOT).

Ainda, no mesmo ano, a Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989³³, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, fundiu ao Ministério da Agricultura o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração e para Assunto de Irrigação. Todavia, esta Lei não especificou as competências do Ministério quanto à Ater.

A Embrater foi nova e definitivamente extinta pelo Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990³⁴, no primeiro dia do governo Collor, junto com outras estatais. Desta vez o setor extensionista não conseguiu articular-se para reverter a decisão do Governo no Congresso Nacional. A resposta das instituições estaduais de Ater, então, foi a criação da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER³⁵), em 21 de março de 1990. Todavia, a Asbraer só viria a desempenhar um papel mais relevante da articulação dos serviços de Ater anos mais tarde. Nos anos subseqüentes à extinção da Embrater, houve desorganização de todo o sistema oficial de Ater, provocando nos estados extinções, fusões, mudanças de regime jurídico, sucateamentos e, principalmente, a perda de organicidade e de articulação entre as diversas instituições executoras do serviço.

Observe-se que o Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990, que dispôs sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, criou o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA) e excluiu das competências a assistência técnica e extensão rural, aparentemente confirmando a intenção do Governo Federal de não atuar nesta área, a despeito das disposições constitucionais, deixando a tarefa a cargo de estados e municípios.

³¹ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=223856>.

³² Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=132791>.

³³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7739.htm.

³⁴ Este Decreto foi revogado pelo Decreto nº 99.226, de 27 de abril de 1990, que reafirmou a extinção da Embrater, juntamente com outros órgãos, como o Banco Nacional de Crédito Cooperativo S. A. (BNCC). A Companhia de Financiamento da Produção (CFP), Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) e Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) foram fundidas na atual CONAB, o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC) foram também extintos na mesma época.

³⁵ Para mais informações sobre a Asbraer, acessar: www.asbraer.org.br.

Entretanto, menos de um mês depois, de forma um tanto contraditória, uma vez que a Embrater havia sido recém extinta, a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990³⁶, que novamente dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, no art. 19, inciso VI, p, restabeleceu a assistência técnica e extensão rural entre as competências do Mara. O Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990, que também dispôs sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, manteve a mesma atribuição ao Ministério.

No mesmo ano o Decreto nº 99.616, de 17 de outubro de 1990³⁷, em seu art. 1º, transferiu as atribuições e o acervo técnico - patrimonial da Embrater, em liquidação, para

I - Coordenação das atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural em áreas de Reforma Agrária, para a Secretaria Nacional da Reforma Agrária - SNRA, do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária;

II - Coordenação do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural, para a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária EMBRAPA, vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.

O Decreto nº 99.621, de 18 de outubro de 1990³⁸, aprovou nova estrutura regimental do Mara e reiterou, mais uma vez, que este teria a *assistência técnica e extensão rural* (art. 1º, VII) entre as suas áreas de competência. Todavia, tal atribuição não é explicitamente citada entre as determinadas à Secretaria Nacional da Reforma Agrária, que compreendia apenas um Departamento Nacional de Cooperativismo. Assim, as atribuições de Ater nesta Secretaria parecem ter tido sua regulamentação restrita ao Incra, órgão responsável pelo processo de reforma agrária.

Os serviços de assistência técnica e extensão rural receberam um tratamento específico na legislação brasileiro, embora ainda limitado, somente após a Constituição de 1988, com a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991³⁹, que dispõe sobre a Política Agrícola. Conhecida como Lei Agrícola, no Capítulo V, que trata especificamente da Ater, foi estabelecido que:

Art. 16. A assistência técnica e extensão rural buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus

³⁶ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm.

³⁷ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=225280>

³⁸ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=225282>.

³⁹ Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.171-1991?OpenDocument.

problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente.

Art. 17. O Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando:

I - difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural;

II - estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais;

III - identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais;

IV - disseminar informações conjunturais nas áreas de produção agrícola, comercialização, abastecimento e agroindústria.

Art. 18. A ação de assistência técnica e extensão rural deverá estar integrada à pesquisa agrícola, aos produtores rurais e suas entidades representativas e às comunidades rurais.

Observe-se que a Lei nº 8.171, de 1991, ao não conceituar assistência técnica e extensão rural, permite interpretar os termos empregados nos sentidos de *processo*, *política* ou *organização*, como propostos no início do presente Estudo. Já o art. 17 prevê a manutenção (uma *política*) pelo Poder Público de um serviço oficial de Ater (sentido de *organização*), mas sem esclarecer se será atribuição dos governos federal, estaduais, ou municipais.

A Embrapa, a quem pelo Decreto nº 99.616, de 1990, competia coordenar o Sibrater, chegou a criar em sua estrutura uma Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (SER/Embrapa) e elaborar um Plano de Ação Estratégica da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural⁴⁰ (1991/1995), (SEPULCRI, 2005; MARQUES, SILVEIRA e CÓRDOVA, 2006). Todavia, apesar do Plano elaborado, a Embrapa não conseguiu exercer o mesmo papel coordenador, desempenhado pela extinta Embrater.

⁴⁰ Não encontramos na Internet nenhuma menção referente à implantação desse Plano.

4. OS PAPÉIS DOS MINISTÉRIOS E AS MUDANÇAS DA ATER NA DÉCADA DE 90

A organização do governo federal e do Mara continuou a sofrer alterações após a promulgação da Carta Magna de 1988 e da Lei Agrícola de 1991. O Decreto nº 599, de 9 de julho de 1992, que alterou a estrutura regimental do Mara, manteve entre suas áreas de competência a assistência técnica e extensão rural (art. 1º, XV). Todavia, esse Decreto não explicitava competências relativas a Ater a nenhum de seus departamentos e secretarias (de Política Agrícola, de Defesa Agropecuária e de Irrigação).

A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, que dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, transformou o Mara (art. 20) em Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA) e mais uma vez manteve, entre os assuntos de sua competência, a assistência técnica e extensão rural (art. 16, V, o).

No Governo Itamar Franco, o Decreto nº 769, de 10 de março de 1993, dispôs sobre a transferência e a criação, por transformação, de cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito do Maara. Segundo o Anexo desse Decreto, um dos órgãos do Ministério seria a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR). O Decreto também determinou ao Maara o prazo de 30 dias para submeter à Secretaria da Administração Federal projetos de decreto de sua estrutura regimental e do Incra, efetivando as alterações⁴¹.

No mesmo ano, o Decreto nº 936, de 23 de setembro de 1993⁴², transferiu a coordenação do Sibrater para a SDR do Maara, antes atribuída à Embrapa pelo Decreto nº 99.616, de 1990. No ano seguinte, pelo Decreto nº 1.261, de 04 de outubro de 1994⁴³, que alterou o anexo do Decreto nº 769, de 1993, modificou a estrutura da SDR e, no inciso c, criou o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER). Equivocadamente, muitos textos apontam a criação do Dater como tendo sido em 1996.

Embora o Governo tenha criado um departamento exclusivamente voltado para a Ater, a ação do Dater foi também limitada devido, não só à carência de recursos financeiros, como também pela pouca representatividade política dos setores executores de Ater no Maara. Assim, o Dater também não conseguiu desempenhar o importante papel que a Embrater exerceu no passado, prolongando a crise do Sibrater.

Relembremos que, com a ascensão desde a década de 80 do ideário neoliberal e da defesa de contenção de gastos públicos, os serviços de extensão rural estatal, assim como

⁴¹ Não encontramos registros no Sicon de decreto efetivando as alterações estabelecidas pelo Decreto 769/93.

⁴² Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=138222>.

⁴³ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140009>.

diversos outros, foram considerados prescindíveis. O orçamento de diversas Emater passou a depender quase que exclusivamente dos repasses de recursos federais. Este era o contexto de criação do Dater. Paralelamente, em meados da década de 90, inicia-se toda uma discussão a respeito da execução de políticas públicas e programas governamentais através do Terceiro Setor (composto por organizações não governamentais, sindicatos, associações), que naquele momento entrava em crise, em virtude das agências internacionais mudarem suas prioridades e começarem a voltar sua ajuda financeira para países do Leste Europeu e do Terceiro Mundo com renda *per capita* abaixo da brasileira.

Também nos anos 90 o Movimento dos Sem-Terra e o movimento sindical de trabalhadores rurais (organizados na Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura – CONTAG) desenvolveram ações que legitimavam politicamente estudos acadêmicos que propunham uma nova categoria de análise: o de agricultor familiar. O conceito de agricultura familiar influenciaria as políticas públicas no restante dos anos 90, com a intensificação das ações de Reforma Agrária e de fortalecimento dessa categoria de produtores rurais. Note-se que o conceito mostrou-se necessariamente maleável, embora uma de suas características fundamentais seja a preponderância do uso da mão de obra familiar sobre a contratada (seja em regime de parceria ou emprego) na propriedade rural. Chamamos de agricultura patronal a categoria em que a mão de obra contratada empregada na propriedade supera a de origem familiar.

Em conseqüência da repercussão negativa e das pressões políticas resultantes, tanto no Brasil quanto no exterior, dos conflitos por terra no Pontal do Paranapanema (SP), em meados dos anos 90, e das tragédias de Corumbiara-RO (09/08/1995) e Eldorado dos Carajás-PA (17/04/1996), o Decreto nº 1.888, de 29 de abril de 1996⁴⁴, criou o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária⁴⁵, retirando do Maara a atribuição sobre a reforma agrária. Aparentemente, entretanto, somente com o Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998⁴⁶ o órgão passou à denominação de Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA).

Outra importante política pública, iniciada no mesmo ano, foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. O Pronaf fornecia, inicialmente, crédito de investimento e custeio a

⁴⁴ Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%201.888-1996?OpenDocument.

⁴⁵ O Inbra vinculou-se ao Gabinete através do Decreto nº 1.889, de 29 de setembro de 1996.

⁴⁶ Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=149603>. Não encontramos dispositivos legais que tenha registrado a mudança do nome do MAARA em 1996, quando lhe foram retiradas as competências sobre a reforma agrária.

agricultores familiares que tenham 80% da renda da unidade familiar oriunda de investimentos para produção de milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas e leite.

Durante alguns anos após o lançamento do Pronaf, cujos recursos disponibilizados cresceram a cada safra, ocorreu um choque entre o que restava do setor estatal de Ater e o Terceiro Setor (composto por organizações não governamentais, sindicatos, associações), pela disputa da mesma fonte de recursos federais para o setor da agricultura familiar. Ao mesmo tempo em que se consolidava o Pronaf, os movimentos sociais passaram a exigir com mais veemência um serviço de Ater público, gratuito e de qualidade.

Entre 4 e 8 de agosto de 1997 realizou-se um seminário nacional sobre Ater, seguido de seminários nas 27 unidades da Federação, dos quais participaram 5 mil pessoas. Estas reuniões culminaram com a realização de um *workshop*, entre 24 e 28 de outubro de 1997, promovido pelo Ministério da Agricultura e Abastecimento, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Faser, Contag e Asbraer, no qual se fizeram representados setores do governo, da Ater estatal, movimentos sindicais de trabalhadores rurais e dos trabalhadores em Ater, ONGs e universidades, oriundos de todas as unidades da Federação. Deste evento surgiu a proposta de consolidação de um modelo institucional de Ater pública estatal e não estatal, descentralizado, pluralista, autônomo e gratuito. Como princípios, a proposta defendia ainda o desenvolvimento sustentável, exclusiva para a agricultura familiar, o controle social da gestão e organização em rede, com atuação articulada dos agentes (PNUD, 1997).

Não obstante a posição defendida pelos participantes do *workshop*, a maior parte dos extensionistas rurais da Ater pública, em decorrência da sua formação (voltada para a agricultura mais modernizada e de maior escala produtiva) continuou a trabalhar com a agricultura patronal, mais capitalizada (DIAS, 2008).

Também em 1997, em decorrência da dificuldade das entidades estaduais de Ater de assistirem aos assentados da reforma agrária, o Incra lançou o Projeto Lumiar, uma inovadora experiência de terceirização da assistência técnica em assentamentos rurais. O Lumiar chegou a contar com 1.392 técnicos contratados, que assistiam a 1.300 dos 3.800 assentamentos do Incra, existentes em 2000 (JORNAL DO COMMERCIO, 2000). Segundo o Governo, em 1999 o Projeto Lumiar beneficiava quase 104 mil famílias de assentados (BRASIL, 1999). Entretanto, o Lumiar foi extinto no início de 2000, sob acusações de desvio dos recursos por algumas das entidades terceirizadas. O Incra, porém, não criou uma alternativa imediata ao Projeto, deixando os assentados sem recebimento de serviços de Ater adequados por mais de quatro anos.

A Medida Provisória (MPV) nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999, art. 17, transformou o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária em Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar, cujo nome foi em seguida modificado pela MPV nº 1999-13, de 14 de dezembro de 1999, para Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário. Por fim, a MPV 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000, art. 17, item XII, adotou o nome definitivo: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

No contexto das alterações ministeriais, pelo Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999 foi instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), integrante do então Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária. O Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000 transformou o CNDR em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), incorporando o já não tão novo conceito da sustentabilidade ao nome do Conselho. O Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001, que dispôs novamente sobre o CNDRS, quando a Asbraer passou a ter assento no Conselho, que teve o número de representantes ampliado de 10 para 15.

O Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000⁴⁷, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do MDA, dispôs no art. 7º, IV, que à Secretaria de Reforma Agrária compete *apoiar e participar de programas de pesquisa agrícola, assistência técnica e extensão rural, crédito, capacitação e profissionalização dos assentados da reforma agrária*. Igualmente, o art. 8º, IV, dispôs que à Secretaria da Agricultura Familiar compete *apoiar e participar de programas de pesquisa agrícola, assistência técnica e extensão rural, crédito, capacitação e profissionalização voltados a agricultores familiares*. Posteriormente, os Decretos nºs 4.723, de 6 de junho de 2003, e 5.033, de 5 de abril de 2004, que também alteraram a estrutura regimental do MDA, mantiveram tais competências, sem alterações.

O Dater figuraria ainda na estrutura regimental do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, de acordo com o já citado Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998, integrando a Secretaria de Desenvolvimento Rural. Todavia, o Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000⁴⁸, que aprovou nova *estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas* do MAA, extinguiu a SDR e determinou que à sua substituta, a Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo (SARC), competia *coordenar o Sibrater* (art. 11, V, b). Ainda segundo esse mesmo Decreto foi criado, dentro da Sarc, o

⁴⁷ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338.htm.

⁴⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3527.htm.

Departamento de Infra-Estrutura e Extensão Rural (DIER), a quem competia, entre outras atribuições, *promover e acompanhar a operacionalização do SIBRATER*⁴⁹ (inciso VI). O Dier, portanto, substituiu o Dater, a partir desse Decreto.

Destarte, a partir da regulamentação da estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário, as atribuições legais de implantação de ações de Ater passaram a ser legalmente de competência de ambos os ministérios, MAA e MDA.

Um importante estudo coordenado por Guanzirolli e Cardim (2000) feito para o MDA, a partir de dados do Censo Agropecuário de 1996, mostrou que

o acesso a tecnologia apresenta grande variação tanto entre familiares e patronais quanto entre os agricultores de diferentes regiões, mesmo que de uma mesma categoria. Entre os familiares, apenas 16,7% utilizam assistência técnica, contra 43,5% entre os patronais. Entretanto, entre os familiares este percentual varia de 2,7% na região Nordeste a 47,2% na região Sul. Mesmo considerando as diferenças no interior da agricultura familiar nordestina, o número de agricultores com acesso a assistência técnica é muito pequeno.

O estudo atestou que, de fato, a Ater pública sofreu com a extinção da Embrater e a redução dos orçamentos federal e estaduais destinados a este serviços. A criação da Asbraer, em 1990, e do Dater, em 1994, bem como as atribuições legais ministeriais de apoio aos serviços de Ater, não se traduziram em ações ou recursos financeiros que efetivamente recuperassem a importância e a capacidade de ação do setor extensionista.

5. ENFIM, UMA POLÍTICA E UM PROGRAMA NACIONAL DE ATER, NO MDA

Um importante marco legal do planejamento da política de Ater pelo Estado foi a emissão pelo CNDRS da Resolução nº 26, de 28 de novembro de 2001⁵⁰, que aprovou a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, no âmbito do MDA, dez anos depois do Plano elaborado pela Embrapa. A Política foi elaborada pela Câmara Técnica de Assistência Técnica, Extensão Rural, Pesquisa e Capacitação, do Conselho, e atribuía à Câmara de Fortalecimento da Agricultura Familiar a responsabilidade pela elaboração de uma proposta de implantação da referida Política em curto prazo, em 2002, e em médio prazo, em 2003. Entretanto, tudo indica que a Política não chegou a ter uma proposta

⁴⁹ O Decreto nº 4.629, de 21.3.2003, revogou o Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000 e extinguiu o DIER, mas manteve as atribuições do MAPA relativas à Ater.

⁵⁰ Disponível em: <http://www.mda.gov.br/condraf/arquivos/1372514286.pdf>

de implantação formulada, possivelmente em virtude das conturbações políticas do período do processo eleitoral para a presidência da República, em 2002. O Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003, dispôs mais uma vez sobre o Conselho, manteve-lhe o nome, mas alterou a sigla para CONDRAF, em referência à agricultura familiar.

É importante destacar a realização, por demanda da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) em 2002, de uma inovadora pesquisa sobre Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil⁵¹, resultante de Projeto de Cooperação Técnica MDA-FAO, cujo relatório foi oficialmente apresentado em julho de 2003. A pesquisa, coordenada por Márcia Muchagata, teve com objetivo identificar quais são as instituições públicas e privadas que trabalham com Ater no Brasil, saber onde estão, quem atendem, como trabalham, que recursos financeiros e humanos mobilizam para o seu trabalho, e quais são os limites da sua atuação. Em que pesem as falhas da pesquisa, apontadas por Froelich, Neumann *et alii* (2004), em estudo que avalia os seus resultados, foi a primeira pesquisa de âmbito nacional sobre o assunto.

Foi identificado pela pesquisa um universo de agentes de Ater composto por 27 instituições Governamentais de Ater, 1.226 prefeituras, 495 ONGs, 498 instituições como sindicatos de trabalhadores rurais e federações, Movimento dos Sem Terra e associações locais, 867 cooperativas de produção agropecuária, 397 instituições de ensino e pesquisa, 131 cooperativas de crédito, 78 agroindústria, 80 outras instituições públicas (tais como secretarias estaduais de agricultura, institutos de terras, órgãos como Ceplac, etc.), e 43 do Sistema S (SENAR, SEBRAE, etc.).

Segundo algumas conclusões da pesquisa,

a maior parte das instituições foi criada ou iniciou o seu trabalho de Ater a partir dos anos 80, e principalmente ao longo da segunda metade dos anos 90. Essa multiplicação de instituições é decorrente de dois processos. O primeiro está relacionado com a redemocratização pela qual passou o país nos anos 80, período em que vários setores da sociedade civil se fortaleceram e criaram várias organizações. O outro processo tem relação com transformações nas políticas públicas para o meio rural, com a implantação de políticas específicas de apoio à agricultura familiar e aumento do número de assentamentos no país, contribuindo para a diversificação das necessidades do meio rural e levando a uma multiplicação de atores para atendê-las.

⁵¹ Acessar os relatórios da pesquisa em: <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=302>

(...)

A situação atual das instituições oficiais de Ater é muito distinta daquela existente durante o período do extinto Sibrater. Atualmente apenas 11 das 27 instituições são Ematers e existe uma diversidade muito grande de missões institucionais, figuras jurídicas, formas de prestar serviços e se relacionar com o público. Outro desenvolvimento institucional importante é o estabelecimento de parcerias com as prefeituras para a prestação de serviços. Essas parcerias envolvem vários tipos de acordo onde as prefeituras contribuem com estrutura e/ ou pagamentos de salários e organização do trabalho, em arranjos que variam bastante mesmo dentro de um único estado. As governamentais de Ater têm uma presença muito forte em todo país, com alta capilaridade, o que se constitui no seu maior trunfo. Mas essa cobertura é bastante variável de região para região: enquanto no sul ela atinge 99% dos municípios com escritórios locais, na região nordeste este índice é de apenas 50%. Todas têm como público prioritário os produtores familiares, sendo que pelo menos um terço das instituições atende também agricultores patronais. O nível de atendimento varia de 65% do público potencial na região sul a 27% na região nordeste.

Cumprir destacar que a pesquisa foi realizada depois que o CNDRS emitiu a Resolução nº 26, de 2001, que aprovara a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e a Política, portanto, não incorporava em suas diretrizes, princípios e objetivos, as recomendações derivadas da conclusão da pesquisa, que só foi concluída quase dois anos mais tarde.

Outras considerações merecem ser feitas acerca da pesquisa. O universo pesquisado de algumas instituições foi limitado. Foram pesquisados apenas 22% dos 5.564 municípios, 56% das 1.544 cooperativas agropecuárias e 10% das cooperativas de crédito filiadas à Organização das Cooperativas Brasileiras, hoje existentes. Em muitos municípios, sobretudo os de economia baseada na agropecuária, existe um corpo de técnicos, geralmente subordinado às secretarias de agricultura e/ou meio ambiente, que exercem alguma atividade de Ater.

O número de agroindústrias pesquisado (78) também, seguramente, não corresponde ao universo existente. As indústrias de insumos (sementes, fertilizantes, defensivos agrícolas e veterinários) e de máquinas (tratores, colhedoras, pulverizadores, etc.) e equipamentos agrícolas integram um segmento que agrupa um contingente muito importante de empresas que prestam assistência técnica a produtores rurais, seja diretamente ou através de revendas agropecuárias ou empresas de assistência técnica. Pesquisar a importância e forma de atuação

destas empresas no processo de comunicação de conhecimentos e tecnologias agropecuárias ao setor rural é um empreendimento que ainda está por ser feito, não só no Brasil como na maioria dos países. Não obstante, a pesquisa realizada pelo MDA em 2002 foi pioneira e trouxe valiosas informações sobre o perfil da Ater no País, embora já mereça uma atualização.

Uma mudança significativa no quadro da política de Ater do Governo se deu com o Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003⁵², que efetuou a transferência da competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, nome e estruturas criados pela Medida Provisória nº 2.143-36, art. 17, inciso XIII, de 24 de agosto de 2001), relativa à assistência técnica e extensão rural, estabelecida no inciso I, alínea "n", do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para o MDA. A partir daí ficou evidente a política governamental de concentrar a regulação e o fomento das ações de Ater no MDA, e não mais no Mapa que, de fato, nada vinha fazendo em relação a esta atribuição que lhe fora legalmente determinada.

Muitos textos sobre Ater afirmam que o Decreto nº 4.739, de 2003, promoveu a transferência do Dater do Mapa para o MDA. Mas já vimos que o Dier substituiu o Dater na estrutura do Mapa, pelo Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000. O que foi transferido, portanto, foi a competência legal, não o departamento.

O Dater reapareceu na estrutura governamental somente quase um ano depois, pelo Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004⁵³, que aprovou a Estrutura Regimental do MDA, e que colocou o Dater na estrutura da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). Mas este Decreto também deu atribuições de apoiar Ater à Secretaria de Reordenamento Agrário (art. 8º, IX). O Dater tem as seguintes atribuições regimentais:

- I - contribuir para a formulação da política agrícola, no que se refere à assistência técnica e extensão rural;
- II - formular, coordenar e implementar as políticas de assistência técnica e extensão rural, capacitação e profissionalização de agricultores familiares;
- III - supervisionar a execução e promover a avaliação de programas e ações no que diz respeito à assistência técnica e extensão rural;
- IV - fomentar a inovação tecnológica na agricultura familiar;

⁵² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm#art6.

⁵³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5033.htm#art6.

V - implementar ações, elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de fomento específicos no que diz respeito à assistência técnica e extensão rural;

VI - promover a integração entre os processos de geração e transferência de tecnologias adequadas à preservação e recuperação dos recursos naturais;

VII - coordenar o serviço de assistência técnica e extensão rural;

VIII - promover a compatibilidade das programações de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural.

Ainda ao longo de 2003, antes da criação efetiva do Dater, foi construída pelo MDA uma nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)⁵⁴, de forma mais democrática e participativa que a versão formulada dois anos antes pelo CNDRS, em articulação com diversos setores do Governo Federal, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais. Lançada em maio de 2004, a Pnater definiu as diretrizes para a elaboração do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), cuja primeira versão⁵⁵ foi publicada em 1º de março de 2005. Após o lançamento da Pnater o Governo Federal, através do Dater/MDA, tem estimulado os estados a elaborarem seus programas estaduais de Ater.

Tanto a Pnater como o Pronater são documentos extensos e não é o propósito deste Estudo analisá-los em profundidade. Uma segunda edição do Pronater, com vigência prevista para 2007 e 2008 chegou a ser discutida na IX Reunião do Comitê de Ater do Condraf, segundo notícia veiculada no site da Faser (2007). Mas o site do Condraf⁵⁶ não apresenta nenhum documento a respeito do novo Programa que, segundo a Faser, *prevê o atendimento de 2 milhões de famílias e capacitar 15 mil extensionistas*.

A Pnater de 2004 não menciona a sua versão antecessora (de 2001, elaborada pelo Condraf) nem dados da pesquisa (de 2002, do próprio MDA). Ela incorpora a visão inovadora de que os serviços de Ater devem ser caracterizados por uma pluralidade de formas institucionais. Entre as inovações da Pnater está definição de que *a nova Ater deverá organizar-se na forma de um Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, do qual participem entidades estatais e não estatais*. De acordo com a Pnater,

⁵⁴ Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/Politica%20Nacional%20de%20ATER.pdf>

⁵⁵ Disponível em: <http://www.faser.org.br/anexos/Pronater.doc>.

⁵⁶ Acessível em: <http://www.mda.gov.br/condraf/>.

estão compreendidas como entidades, instituições ou organizações que podem participar do Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública:

- as instituições públicas estatais de Ater (municipais, estaduais e federais);
- as empresas de Ater vinculadas ou conveniadas com o setor público;
- os serviços de Extensão Pesqueira;
- as organizações dos agricultores familiares que atuam em Ater;
- as organizações não-governamentais que atuam em Ater;
- as cooperativas de técnicos e de agricultores que executam atividades de Ater;
- estabelecimentos de ensino que executam atividades de Ater na sua área geoeducacional;
- as CFR (Casas Familiares Rurais), EFA (Escolas Família Agrícola) e outras entidades que atuem com a Pedagogia da Alternância e que executam atividades de Ater;
- redes e consórcios que tenham atividades de Ater;
- outras, que atuem dentro dos princípios e diretrizes desta Política.

A Pnater estabelece que estas entidades, para fazerem parte do Sistema, devem fazer seu *credenciamento junto ao Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública ou nos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (ou similares), na forma em que este procedimento vier a ser regulamentado pelo Fórum.*⁵⁷

A Pnater também estabelece ou reitera, no seu âmbito, as atribuições do Dater, do Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural⁵⁸ do Condraf, do Fórum Nacional de Gestão da Ater Pública, e dos conselhos ou câmaras técnicas de Ater dos estados e municípios, que porventura vierem a ser criados. No que se refere ao financiamento das ações de Ater, a Política Nacional estabelece que

o MDA deverá incluir no Plano Plurianual - PPA e no Orçamento Geral da União - OGU o volume de recursos necessários para viabilizar as ações de Ater requeridas pela Agricultura Familiar (...)

Caberá ao Dater/SAF/MDA identificar, captar e alocar recursos de outras fontes, buscando viabilizar convênios com outros ministérios e outras entidades governamentais e não governamentais. Do mesmo modo, caberá ao Dater/SAF/MDA promover ações capazes de viabilizar a alocação de recursos de parceiros internacionais.

⁵⁷ Tal Fórum não foi institucionalizado até a realização do presente Estudo.

⁵⁸ A anterior (e já citada neste Estudo) Câmara de ATER do CONDRAF passou à forma institucional de Comitê de ATER.

Parte dos recursos orçamentários do MDA para ações de Ater será alocada nos Programas Estaduais de Ater, para o financiamento de instituições ou organizações de Ater credenciadas, que tenham trabalho permanente e continuado no âmbito dos estados e/ou municípios, conforme estabelecido neste documento. Outra parte dos recursos deverá ser canalizada para um Fundo Nacional de Apoio aos Serviços de Ater, a ser constituído e administrado pelo Dater/SAF/MDA.⁵⁹

Todavia, o Decreto nº 5.033, de 2004, alocou somente quatro servidores efetivos no Dater: seu diretor, um Coordenador Geral de Assistência Técnica, Extensão Rural e Educação Rural e dois assistentes técnicos. Certamente o Dater teria que contar com a contratação de outros servidores em cargos comissionados ou cedidos através de parcerias institucionais, para desempenhar minimamente as suas funções.

O próprio diretor do Dater admitiu posteriormente, durante palestra proferida no lançamento da Frente Parlamentar Mista pela Extensão Rural no Congresso Nacional, em 03 de outubro de 2007, que a estrutura do Dater ainda era muito precária, com poucos funcionários. Na mesma ocasião o Diretor do Dater afirmou ainda que, até então, somente 4 estados haviam elaborado seus programas estaduais de Ater, previstos no Pronater de 2005. Segundo a Pnater, *parte dos recursos orçamentários do MDA para ações de Ater será alocada nos Programas Estaduais de Ater.*

No mesmo ano de 2004 o Incra criou, pela Norma de Execução nº 39, de 30 de março, da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário, um programa chamado Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES⁶⁰), em moldes semelhantes aos do Projeto Lumiar, que havia sido extinto no início de 2000.

Curiosamente, apesar do disposto na Pnater, o site do MDA na Internet informava em 2006 que, através de uma Portaria do MDA⁶¹, seria relançado o Sibrater que *terá a finalidade de implementar a Política Nacional de Ater (Pnater)*⁶². Tais notícias não fazem nenhuma referência ao Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, preconizado na Pnater. Todavia, o Diretor do Dater, Argileu Martins, em Audiência Pública realizada pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, do Senado Federal, em 24 de outubro de 2007, tratou o

⁵⁹ Todavia, tal Fundo Nacional de Apoio aos Serviços de Ater ainda não foi legalmente instituído.

⁶⁰ Criado pela Norma de Execução nº 39, de 30 de março de 2004, da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário do INCRA. A Norma de Execução nº 60, de 07 de maio de 2007 é a mais recente sobre o Ates. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/arquivos/0005502376.pdf>.

⁶¹ O sítio do MDA na Internet não tem links de acesso às portarias ministeriais.

⁶² Ver notícia “**Ministro lança amanhã Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural**”, de 27/03/2006, disponível em: <http://www.mda.gov.br/index.php?ctuid=8724&scoid=134>. Acesso em 15/04/2006.

Sibrater e o Sistema Nacional Descentralizado de Ater Pública, previsto na Pnater, como o mesmo sistema (MARTINS, 2007).

Informou ainda o Diretor, na mesma Audiência, que os recursos do Orçamento da União voltados para o fomento da Ater cresceram de menos de R\$6 milhões, em 2001, para R\$168 milhões em 2007. Notícia veiculada no site do MDA em julho de 2008 informou que no Plano Safra Mais Alimentos, voltado para a agricultura familiar, seriam disponibilizados R\$397 milhões para assistência técnica e extensão rural, e que a rede no campo será ampliada de 20 mil para 30 mil técnicos (MDA, 2008). Outros dados da mesma apresentação do Diretor do Dater informam que o número de agricultores familiares atendidos pelo sistema estatal de Ater saltou de menos de 200 mil em 2003 para 1,8 milhão em 2007.

O Diretor do Dater informou ainda que o MDA, em parceria com a Asbraer, estava implementando estudos para a elaboração de indicadores a serem utilizados na avaliação dos serviços de Ater e seus resultados. A instituição do monitoramento das ações de Ater e a avaliação dos seus resultados (sua eficiência e eficácia), seja o serviço público ou privado, seria importante, inédita no Brasil e, sobretudo, um bom critério para a alocação de recursos públicos.

Não obstante o Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003, ter transferido a competência sobre Ater para o MDA em 2003, o Mapa continua mantendo competências legais relativas à Ater. O Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005⁶³, que aprova a *Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, ainda em vigor, estabelece que o Ministério tenha, entre as suas áreas de competência, a *assistência técnica e extensão rural* (art. 1º, XIII). Todavia o Decreto nº 5.351/05 modificou o Departamento de Infra-Estrutura e Extensão Rural - Dier, transformando-o no Departamento de Infra-Estrutura e Logística e retirando-lhe a competência específica sobre Ater. Assim, embora a Sarc ainda tenha competência em relação a atividades de Ater, hoje esta não é atribuída textualmente a nenhum departamento da Secretaria.

Mais ainda, o Decreto nº 5.351, de 2005, atribui também às Superintendências Federais de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, consoante orientações técnicas dos órgãos específicos singulares e setoriais do Ministério, a competência para executar atividades e ações de assistência técnica e extensão rural (art. 36, II). Se analisarmos a descrição das atribuições atuais dos diversos departamentos e secretarias do Mapa, concluímos que a

⁶³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5351.htm#art6.

maioria delas não poderá de fato ser atendida sem a adoção de ações de Ater na sua implantação.

6. A ATER NO MANUAL DE CRÉDITO RURAL

As normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) para o Manual de Crédito Rural (MCR⁶⁴) são um bom indicativo do tratamento dado à Ater, como reflexo dos programas governamentais de apoio ao setor rural e à produção agropecuária. Em tese, tais programas devem coadunar-se com os dispositivos constitucionais e legais aos quais se subordinam, e que foram tratados nas seções acima deste artigo.

Assim, as normas do MCR mudam conforme as políticas governamentais e os programas para o setor que as implementam. A cada mudança, uma nova resolução do CMN é editada. No que concerne à Ater, tratada na Seção 5 do MCR, dispõe o item 1 que:

a assistência técnica e extensão rural buscarão viabilizar, com o produtor rural, suas famílias e organizações, soluções adequadas para os problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente.

O MCR não é claro sobre que sentido emprega aos termos “assistência técnica e extensão rural”. Da forma como está redigido, subentende-se que está referindo-se a um serviço (um *processo*), prestado por instituições Ater. No Manual destaca-se mais o uso isolado do termo “assistência técnica”, sendo poucas vezes acompanhado do termo “extensão rural”. Todavia, os problemas de *produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente*, ao qual se refere o item, envolvem agentes diversos integrantes de cada cadeia produtiva, além de diferentes órgãos públicos. Não pode nem é o serviço de Ater capaz, sozinho, de propor ao produtor auxiliá-lo na implantação das soluções para os problemas em cada uma destas complexas áreas de atuação.

O MCR proíbe (item 9) que técnicos que atuam na produção ou na venda ou revenda de insumos sejam os responsáveis técnicos pelos projetos financiados pelos agentes de crédito. Mas, na prática, tais técnicos de fato orientam seus clientes (os produtores), como parte das suas estratégias de venda. Esta proibição também se aplica para as atividades de

⁶⁴ Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?MANUMCR>.

armazenagem, beneficiamento, industrialização ou comercialização de produtos agropecuários, salvo se forem de produção própria. As cooperativas, o produtor de sementes ou mudas fiscalizadas ou certificadas e as empresas integradoras podem prestar serviços de Ater aos seus cooperados e integrados.

Cabe ao banco (agente de crédito) decidir, de acordo com as características do projeto técnico, se o produtor deve ou não contratar assistência técnica, podendo o segundo escolher a empresa ou profissional, para elaboração do plano ou projeto ou para prestação da orientação técnica. A assistência técnica pode ser prestada para grupos de até 20 pequenos produtores. No caso da contratação de cobertura do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), a assistência técnica é obrigatória, mas seu custo não pode exceder 2% do valor do projeto financiado.

7. CONCLUSÕES

O modelo de serviços de Ater institucionalizado no Brasil foi o público e gratuito, e alcançou seu auge na década de 70 e início dos 80, durante a modernização da agricultura, em associação às políticas de crédito rural e pesquisa agropecuária. Todavia, a década de 80 foi marcada por mudanças na política agrícola, privilegiando outros instrumentos de fomento à agropecuária, e pela redução da disponibilidade dos recursos governamentais para o crédito rural e para o serviço de Ater, deflagrando uma crise no Sibrater. O contexto neoliberal dos anos 80 e a economia de gastos públicos, face à crise fiscal do Estado, culminaram com a extinção da Embrater em 1990, coordenadora do Sistema, acentuando a crise das entidades estaduais de Ater. Contribuiu para a falta de apoio político a inexistência de indicadores de resultados das ações das instituições estaduais de Ater.

Paralelamente, a consolidação dos sistemas agroindustriais no País fez surgir um mercado privado de Ater, que envolve os serviços de venda e pós-venda de insumos e equipamentos, e de compra de matéria prima agropecuária pelas agroindústrias. Seu público alvo é, principalmente, composto de médios e grandes produtores rurais (agricultura patronal, empresarial), mas também envolve agricultores familiares, sobretudo os integrados às agroindústrias.

A partir de meados dos nos 90 as ações da sociedade civil organizada (produtores e trabalhadores rurais, extensionistas, etc) lograram a criação de novas políticas públicas

voltadas para a agricultura familiar e evidenciaram a necessidade do resgate dos serviços de Ater, agora com maior participação de atores privados.

O MDA passou em 2003 a ser o principal responsável pelas políticas voltadas para a Ater e lançou uma Política e um Programa nacionais para o setor, em 2004, bem como ‘relançou’ o Sibrater (em 2006). Não obstante esse papel assumido pelo MDA, o Ministério da Agricultura também possui atribuições regimentais em relação a Ater e o próprio site na Internet do Mapa reitera que em sua Missão institucional está, dentre outros objetivos, a assistência técnica e extensão rural, embora não se conheça registro de ações programáticas recentes deste Ministério nesse campo.

Há, entretanto, necessidade de se aprofundar o debate sobre a necessidade de aperfeiçoar a legislação, para que viabilize uma reestruturação efetiva do Sibrater, numa concepção pluralista da composição de seus integrantes (envolvendo entidades públicas e privadas), envolvendo ações como a implantação efetiva de um fundo nacional de Ater, conforme previsto na Pnater. Os principais agentes de Ater, voltados para o público majoritário da agricultura familiar, são as instituições estaduais, que não vêm recebendo dos respectivos governos os recursos (humanos, orçamentários, materiais) necessários ao atendimento da demanda existente.

Em se tratando de um processo educativo, a justificativa para que sejam investidos recursos públicos nesse serviço poderia ser a mesma que dá suporte à oferta de escolas públicas: melhorar a distribuição de renda mediante a oferta de igualdade de oportunidades (ou igualdade de acesso a informações sobre tecnologias de produção) e geração de externalidades positivas para toda a população (produção de alimentos a custos menores, quantidades e qualidades maiores; segurança alimentar).

Por outro lado, o Brasil tem um perfil rural e uma economia agropecuária muito diversificados. Um modelo ou sistema único de Ater dificilmente atenderia a toda a demanda potencial existente. O pluralismo de modelos que combinem financiamento e agentes públicos e privados, de modo a atender a todos os públicos é a melhor saída para um desenvolvimento mais rápido e sustentado. Nesse sentido, o Estado tem um papel ainda por cumprir através de um maior estímulo ao financiamento público da contratação de serviços estatais ou privados de Ater. Embora já exista no Brasil um mercado para serviços privados de Ater, são necessárias pesquisas a seu respeito, bem como o aperfeiçoamento da legislação existente. Se o País quiser atender às expectativas mundiais de grande produtor de matérias primas agropecuárias e alimentos, não poderá limitar-se à discussão sobre o fim dos subsídios

agrícolas dos países desenvolvidos e sobre a necessidade pesquisas para o desenvolvimento tecnológico do setor. A Ater também tem importância estratégica neste processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALEX, Gary, ZIJP, Willem, BYERLEE, Derek and others. 2002. **Rural Extension and Advisory Services: New Directions**. Washington, D.C.: Agriculture & Rural Development Department, World Bank. Rural Development Strategy Background Paper #9, 49p. Disponível em: [http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/RuralExtensionandAdvisoryServices/\\$FILE/Rural_extension.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/11ByDocName/RuralExtensionandAdvisoryServices/$FILE/Rural_extension.pdf) Acesso em: 25/01/2008.
2. ANDERSON, Jock R. **Agricultural Advisory Services**. Background paper for “Innovating through science and technology”, Chapter 7 of the World Development Report 2008, July 2, 2007. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/2795087-1191427986785/Anderson_AdvisoryServices.pdf. Acesso em: 10/01/2008..
3. BAIARDI, Amílcar. **O ‘Imperial Instituto Bahiano de Agricultura’ e as mudanças na agricultura e na agroindústria da Bahia na segunda metade do século XIX**. III Congresso Brasileiro de História Econômica, Curitiba, 29 de agosto a 1º de setembro de 1999. Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica (ABPHE), 1999. 17p. Disponível em: <http://econpapers.repec.org/paper/abphe1999/007.htm>.
4. BELTRÃO, Kaizô Iwakami, OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de, e PINHEIRO, Sonoê Sugahara. **A população rural e a previdência social no Brasil: uma análise com ênfase nas mudanças constitucionais**. Rio de Janeiro : IPEA, Texto para Discussão nº 759, setembro de 2000, 26 p. ISSN 1415-4765. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0759.pdf
5. CARVALHO, João Carlos Monteiro de. **O Desenvolvimento da agropecuária brasileira: da agricultura escravista ao sistema agroindustrial**, Brasília : EMBRAPA-SPI, 1992, 171p.
6. DIAS, Marcelo Miná. **Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades** Revista Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v.1, n.1, jun./dez. 2008.
7. FASER. **PRONATER 2007/2008 em discussão**. Disponível em: <http://www.faser.org.br/noticias.php?id=65>. Acesso em 06/08/2008.
8. FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo : Edições Loyola, Coleção Educação Popular nº 3, 1985, 192 p.
9. FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1982.
10. FROEHLICH, José Marcos, NEUMANN, Pedro Selvino, SILVEIRA, Vicente Celestino Pires, DIESEL, Vivien. **Perfil dos serviços de Ater no Brasil: Análise crítica de relatórios**. Santa Maria : MDA/ FAO/ UFSM, NOVEMBRO 2004, 115p. Disponível em: <http://www.nead.org.br/download.php?form=.zip&id=303>. Acesso em 06/08/2008.

11. GODINHO, Edna Maria Silva Oliveira. **Pedagogia da Alternância**. Publicado em 21/01/2008. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/3845/1/pedagogia-da-alternancia/pagina1.html>. Acesso em 14/10/2008.
12. GUANZIROLI, Carlos Enrique e CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. (Coords.) **Novo Retrato da Agricultura Familiar - o Brasil redescoberto**. Projeto de Cooperação Técnica INCRA / FAO, fevereiro de 2000, 74p. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sade/doc/AgriFam.doc>.
13. JONES, Gwyn E. and GARFORTH, Chris. "The history, development, and future of agricultural extension", in Swanson, Burton E., Bentz, Robert P. and Sofranko, Andrew J. (eds.). **Improving agricultural extension - A reference manual**. Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1997, 316 p. Disponível para download em: <http://www.fao.org>.
14. JORNAL DO COMMERCIO. **Governo suspende liberação de crédito para assentamentos**. Recife : Jornal do Comercio, 15/05/2000, Segunda-feira. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/JC/2000/1505/br1505a.htm>. Acesso em: 05/08/2008.
15. MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi, SILVEIRA, Miguel Ângelo da e CÓRDOVA, Thais Gabriele Zamboni. **Um balanço da pesquisa sobre a agricultura familiar no Brasil: o caso da Embrapa**. VII Congresso Latino-Americano de Sociologia Rural 20-24 de noviembre del 2006 - Quito, Ecuador. Disponível em: <http://www.alasru.org/cdalasru2006/13%20GT%20Paulo%20Eduardo%20Moruzzi%20Marques.pdf>. Acesso em 14/10/2008.
16. MARTINS, Argileu. **Criação da Frente Parlamentar Mista pela Extensão Rural**. Brasília : Congresso Nacional, apresentação oral, em 03/10/2007.
17. _____. **Extensão Rural**. Audiência Pública da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, apresentação oral, em 24/10/2007.
18. MDA. **Ministro lança amanhã Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural**, publicada em 27/03/2006. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/index.php?ctuid=8724&scid=134>.
19. _____. **R\$ 397 milhões para assistência técnica e extensão rural**. Publicado em 02/07/2008. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/saf/index.php?scid=283&ctuid=17880>. Acesso em: 06/08/2008.
20. _____. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Versão Final: 25/05/2004**. Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Grupo de Trabalho Ater, 2004, 22p. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/dater/arquivos/Politica%20Nacional%20de%20ATER.pdf>. Acesso em 11/08/2008.
21. OLINGER, Glauco. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis : EPAGRI, 1996, 523 p.

22. OLIVEIRA, Mauro Márcio. **As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil**. Brasília : EMBRAPA/SCT. Cadernos de Ciência & Tecnologia, , v.16, n.2, p.97-134, maio/ago. 1999. Disponível em:
<http://atlas.sct.embrapa.br/pdf/cct/v16/cc16n204.pdf> .
23. PEIXOTO, M.. **Marcos legais dos serviços precursores de ATER no Brasil**. In: Congresso Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural ConbATER, 2008, Londrina. Congresso Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural ConbATER Reconversão da Agricultura: busca de novos modelos. Londrina : Associação dos Engenheiros Agrônomos de Londrina, 2008. p. 544-560.
24. QUEDA, Oriovaldo. **A Extensão Rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização agrícola**. Piracicaba : ESALQ/USP, Tese de Livre Docência, março de 1987, 201p., mimeo.
25. RIVERA, William McLeod and QAMAR, M. Kalim. **Agricultural extension, rural development and the food security challenge**. Rome : Sustainable Development Department of Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2003, 90p. Disponível em:
<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/y5061e/y5061e00.pdf> . Acesso em: 14/01/2008.
26. SEPULCRI, Odilio. **Estratégias e trajetórias institucionais da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Paraná (EMATER-PR)** Curitiba, UFPR, Dissertação de mestrado, 2005. Disponível em:
http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/1846/1/od%3Fllo_final.pdf .
27. SOARES, José Silva. **Extensão Rural**. Brasília : Comissão de Agricultura e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. Audiência Pública, outubro de 2007. Disponível em:
<http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/capadr/audiencias-2007/rap251007josesilva.pdf>. Acesso em 04/04/2008.
28. SWANSON, Burton E. **Extension Strategies for Poverty Alleviation** - Lessons from China and India. The Journal of Agricultural Education and Extension, Volume 12, Issue 4, December 2006, pages 285 – 299. Disponível em:
<http://www.informaworld.com/smpp/section?content=a763059855&fulltext=713240928>. Acesso em 31/12/2007.

ANEXO

Evolução da legislação e das estruturas institucionais de Ater federal

Dispositivo legal/data	Órgão superior	Secretaria/Departamento/órgão ou modificação
Decretos de 1859 e 1860		institutos imperiais de agricultura
Decreto nº 1.067, de 28 de julho de 1860	Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Públicas	-
Decreto nº 1606, de 29 de dezembro de 1906	Ministerio dos Negocios da Agricultura, Industria e Commercio	-
Decreto nº 8.319, de 20 de outubro de 1910	-	Escolas superiores de agricultura e veterinária
Decretos de 1912 a 1916	-	Fazendas modelo de criação e campos de demonstração
(déc. 40)	Ministério da Agricultura	Postos Agropecuários
Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945	Ministério da Agricultura	associações municipais rurais, sociedades/federações estaduais e União/ Confederação Rural Brasileira
(déc. 40/50)	Ministério da Educação e Saúde	Missões Rurais
(déc. 50/60)	ABCAR/SIBER	ACAR nos estados
Lei nº 2.613, de 23 de setembro de 1955	Ministério da Agricultura	Serviço Social Rural (SSR)
Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962	Ministério da Agricultura	Superintendência de Política Agrária (SUPRA)
Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra)	Ministério da Agricultura	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA)
Decreto nº 58.382, de 10 de maio de 1966	Ministério da Agricultura	Atribuições de Ater ao INDA
Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970	Ministério da Agricultura	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)
Decreto nº 74.154, de 06 de junho de 1974	Ministério da Agricultura	Comissão Nacional de Pesquisa Agropecuária e de Assistência Técnica e Extensão Rural (COMPATER)
Lei nº 6.126, de 06 de novembro de 1974	Ministério da Agricultura	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) – autorização de criação
Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975	Ministério da Agricultura	EMBRATER - criação
Constituição Federal de 1988	-	art. 187, IV
Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989	-	Primeira tentativa de extinção da Embrater
Decreto Legislativo nº 3, de 05 de abril de 1989	-	Sustação da extinção da Embrater pelo Congresso Nacional
Lei nº 7.739, de 16 de março de 1989	Ministério da Agricultura	Extinção do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e o Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração e para Assunto de Irrigação
Decreto nº 99.180, de 15 de março de 1990	Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA)	Criação
Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990	-	Extinção da Embrater
21 de março de 1990	-	criação da Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER)

Dispositivo legal/data	Órgão superior	Secretaria/Departamento/órgão ou modificação
Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990	MARA	restabelecimento da assistência técnica e extensão rural entre as competências
Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990	MARA	Manutenção da assistência técnica e extensão rural entre as competências
Decreto nº 99.616, de 17 de outubro de 1990	MARA	Transferência das atribuições e do acervo técnico - patrimonial da Embrater para a Embrapa e SNRA
Decreto nº 99.621, de 18 de outubro de 1990	MARA	Manutenção da assistência técnica e extensão rural entre as competências
Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola)	-	Competência concorrente entre União, estados e municípios
Plano de Ação Estratégica da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural (1991/1995)	MARA	Criado pela Embrapa
Decreto nº 599, de 9 de julho de 1992	MARA	Manutenção da assistência técnica e extensão rural entre as competências
Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA)	Manutenção da assistência técnica e extensão rural entre as competências
Decreto nº 769, de 10 de março de 1993	MAARA	Criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR).
Decreto nº 936, de 23 de setembro de 1993	MAARA	Transferência da coordenação do Sibrater da Embrapa para a SDR
Decreto nº 1.261, de 04 de outubro de 1994	MAARA	Criado o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER) na SDR
Decreto nº 1.888, de 29 de abril de 1996	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária	-
Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996	MAA	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
1997	MAA	Criação do Projeto Lumiar
Decreto nº 2.681, de 21 de julho de 1998	Ministério da Agricultura e do Abastecimento (MAA)	Manutenção do Dater na SDR
Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999	Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR)
Medida Provisória (MPV) nº 1.911-12, de 25 de novembro de 1999	Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar	Transformação do Gabinete em Ministério
MPV nº 1999-13, de 14 de dezembro de 1999	Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário	Alteração do nome do Ministério
MPV 1.999-14, de 13 de janeiro de 2000	Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Alteração do nome do Ministério
2000	MDA	Extinção do Projeto Lumiar
Decreto nº 3.338, de 14 de janeiro de 2000	MDA	Atribuição de competências de Ater às Secretarias de Reforma Agrária e de Agricultura Familiar
Decreto nº 3.508, de 14 de junho de 2000	MDA	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)
Decreto nº 3.527, de 28 de junho de 2000	MAA	Extinção do Dater/SDR e coordenação do Sibrater pelo DIER/Sarc
Medida Provisória nº 2.143-36, de 24 de agosto de 2001	MAPA	Alteração do nome do Ministério

Dispositivo legal/data	Órgão superior	Secretaria/Departamento/órgão ou modificação
Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001	MDA	Asbraer passou a ter assento no CNDRS
Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003	MDA	Manutenção de às Secretarias de Reforma Agrária e de Agricultura Familiar
Resolução nº 26, de 28 de novembro de 2001	MDA	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar, elaborada pelo CNDRS
Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003	MAPA	Manutenção de competências de Ater
Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003	MDA	Transferência da competência do MAPA relativa à assistência técnica e extensão rural para o MDA
Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003	MDA	Mudança da sigla do CNDRS para Condraf
Norma de Execução nº 39, de 30 de março de 2004	MDA	Criação do Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) pelo Incra
Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004	MDA	Manutenção de competências de Ater às Secretarias de Reordenamento Agrário e de Agricultura Familiar e recriação, nesta, do Dater
2004	MDA	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER)
Decreto nº 5.351, de 21 de janeiro de 2005	MAPA	Manutenção da Ater entre as áreas de competência da Sarc e superintendências e transformação do DIER em Departamento de Infra-Estrutura e Logística
1º de março de 2005	MDA	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
03 de outubro de 2007	-	Lançamento da Frente Parlamentar Mista pela Extensão Rural no Congresso Nacional