

DESAFIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR: O CASO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

César Nunes de Castro¹

1 INTRODUÇÃO

A agricultura constitui historicamente um segmento de grande importância para a economia brasileira. No desenvolvimento econômico brasileiro, frequentemente, um produto agrícola ocupou papel vital na sustentação da economia nacional. As atividades agrícolas, durante séculos, foram realizadas de forma rudimentar, com pequena inovação tecnológica. A atividade se sustentava primordialmente num sistema de produção altamente intensivo em mão de obra de baixo custo.

A partir da década de 1960, esse sistema começou a sofrer rápida transformação impulsionada por políticas públicas que gradativamente introduziram os preceitos da chamada “revolução verde” no sistema rural brasileiro. Entre esses preceitos, incluíam-se a incorporação da inovação tecnológica no âmbito das atividades agropecuárias e a difusão da inovação nessas atividades.

Com referência à inovação tecnológica, grande incentivo foi conferido à criação de instituições de pesquisa agropecuária e à formação de cientistas especialistas em determinadas áreas do conhecimento privilegiadas para inovação agropecuária. Entre essas áreas, máquinas agrícolas, química e biologia dos solos e sua interação com espécies vegetais, irrigação e drenagem do solo, melhoramento genético animal e vegetal, química aplicada ao desenvolvimento de fertilizantes e defensivos agrícolas, entre outras. Quanto à difusão dessas inovações, surgiu a figura de um novo profissional: o especialista em assistência técnica e extensão rural (ATER). Esse profissional passou a ser formado principalmente em instituições de ensino superior de engenharia agrônoma, zootecnia, economia doméstica e engenharia florestal.

Esse novo modelo de desenvolvimento agrícola não foi disseminado, entretanto, por todo o meio rural brasileiro. Ele foi incorporado principalmente pelos produtores rurais do segmento capitalista (grandes proprietários de terra; agronegócio) e, em menor escala, pelos produtores rurais do segmento atualmente conhecido como agricultura familiar. Esse segmento, caracterizado por áreas menores das propriedades rurais (entre outras características), historicamente recebeu menos atenção do estado na forma de políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento.

1. Especialista em Políticas Públicas e Gestão na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Reside nessa realidade o objetivo do presente trabalho: o de analisar a agricultura familiar sob a ótica dos desafios enfrentados pelos agricultores desse segmento, notadamente o desafio de acesso ao serviço de ATER. Para isso, será apresentado um breve histórico da ATER no Brasil, um resumo da situação atual da ATER no país e a discussão acerca da reformulação do serviço de ATER público, principal opção de acesso para os agricultores familiares.

2 HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER) NO BRASIL

As primeiras formas institucionalizadas de serviços públicos de ATER surgiram nos Estados Unidos e na Europa no final do século XIX e no início do século XX. Nos Estados Unidos merecem destaque os *farms institutes* criados em 1839, posteriormente substituído pela ATER de caráter público ligado ao Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA, sigla em inglês de United States Department of Agriculture), criado em 1914 (DA ROS, 2012).

No Brasil, a origem dos serviços de ATER se situa em finais da década de 1940, quando foi criada a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR) no estado de Minas Gerais, em 1948. Essa iniciativa resultou de recomendações do empresário norte-americano Nelson Rockefeller ao governo mineiro para criar uma instituição que atuasse em prol de melhorar as condições sociais e econômicas da vida no meio rural.

A ACAR foi estruturada de acordo com o modelo norte-americano de difusão de inovações que basicamente atribuía à extensão rural a missão de oferecer assistência técnica e financeira aos produtores rurais para que adotassem as inovações desenvolvidas em institutos de pesquisa agrícola. Em outras palavras, a função dos institutos de extensão rural era servir de interlocutor entre os agricultores e as instituições geradoras de inovação para a agropecuária. Esse modelo de extensão rural era orientado pelo paradigma desenvolvimentista, difundindo as relações capitalistas de produção no meio rural brasileiro. Essas relações se materializariam na forma da vinculação dos agricultores aos mercados de financiamento, de insumos e de comercialização.

O contexto histórico desse início da estruturação da ATER no Brasil é muito bem resumido por Fonseca (1985, p. 59) *apud* Oliveira (1999):²

Na história da extensão rural no Brasil, 1948 significa o início dos serviços institucionalizados de Extensão Rural, melhor dizendo, significa o resultado das conversações e convênios realizados entre Brasil e Estados Unidos que culminaram na implantação do projeto piloto de Santa Rita do Passa Quatro, no estado de São Paulo, e na fundação da Acar-Minas Gerais, através do mensageiro especial da missão americana no Brasil, o Sr. Nelson Rockefeller.

Rapidamente, instituições de ATER foram criadas em diversos outros estados brasileiros. Essas instituições seguiam o modelo da ACAR de Minas Gerais e ofereciam assistência técnica no meio rural, elaborando projetos de desenvolvimento agrícola para os produtores conseguirem acesso ao crédito rural subsidiado, principal instrumento de desenvolvimento rural do governo brasileiro entre princípios dos anos 1960 e 1986. Inicialmente, o governo federal brasileiro pouco participou desse processo de criação das instituições de ATER em finais da década de 1940 e ao longo da década de 1950.

2. Nesse trabalho, é apresentado um extenso histórico da influência norte-americana na estruturação da ATER no Brasil entre as décadas de 1940 e 1970.

De acordo com Oliveira (1999), ao final da década de 1950, os serviços de ATER já encontravam-se presentes na metade dos estados brasileiros, estando presente em todos os estados das regiões Sudeste e Sul, e expandindo-se para os estados do Nordeste (CE, PE, BA, RN, PB) e Centro-Oeste (GO). A expansão da ACAR no território nacional propiciou a institucionalização efetiva de um serviço de ATER no país, que passou a ser coordenado em 1956 pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), entidade de caráter privado que congregou todas as ACARs segundo um modelo centralizado e vertical de orientação (Caporal, 1998).

Com o crescimento dessas instituições, o Estado brasileiro gradativamente as foi trazendo para sua esfera de influência e controle,³ oferecendo apoio financeiro e exigindo em troca apoio ao seu projeto de desenvolvimento rural, culminando em 1975 com a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A partir desse momento, a Abcar foi incorporada pela Embrater e as ACARs (instituições estaduais de ATER) passaram a ser chamadas de empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural (Emater) e subordinavam-se ao controle da Embrater para receber auxílio financeiro desta. Enquanto a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada no ano anterior, 1974, cuidava da inovação agropecuária, caberia a partir de então à Embrater a difusão da inovação no ambiente rural por todo o Brasil.

Por meio dessas mudanças, a Embrater se constituiu num poderoso instrumento de política agrícola, atuando de forma centralizada e vertical, por meio de uma prática alienante e domesticadora que visava disseminar a ideologia capitalista dominante para ampliar o processo de modernização das atividades agropecuárias e sua consequente subordinação aos complexos agroindustriais (Caporal, 1998).

O modelo de ATER desenvolvimentista, baseado no modelo norte-americano, cuja implantação começara em fins da década de 1940 se consolidou em meados da década de 1970. Entretanto, nesse mesmo período, as forças que resultariam na erosão desse modelo já estavam em movimento. Com as duas crises do petróleo em 1973 e 1979, o aumento das taxas de juros internacionais e a consequente crise da dívida brasileira da década de 1980, os alicerces do Estado desenvolvimentista brasileiro, pautado nos empréstimos internacionais com juros reduzidos das décadas de 1950 e 1960, foram abalados.

Os governos federal e estaduais enfrentaram então, a partir do início da década de 1980, uma severa crise fiscal. A necessidade de redução do tamanho e do papel do Estado na economia se fez presente e o financiamento de praticamente todas as funções estatais se fez reduzido. A Embrater não foi poupada dos cortes orçamentários e da redução forçada de sua capacidade de atuação. A ATER brasileira passou a enfrentar uma crise sem precedentes, afetando mais intensamente os estados e municípios mais pobres do país, bem como os pequenos agricultores, que tinham menos condições de acesso a serviços de ATER que não os ofertados pelas instituições públicas em crise. Em 1990, o recém eleito presidente Fernando Collor extinguiu a Embrater como parte do esforço do seu governo em promover o ajuste fiscal.

3. De acordo com Oliveira (1999): "No início da década de 1960, ocorrem duas importantes manifestações de apoio do Estado brasileiro à ABCAR, declarando-a entidade de utilidade pública, por intermédio do decreto n. 50.622, e reconhecendo-a como coordenadora do Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado, por meio do decreto Nº 50.632 sendo destinados recursos financeiros para a execução de seus serviços (sendo 60% por parte do governo federal e 40% dos governos estaduais)."

3 A AGRICULTURA FAMILIAR E A ATER ATUALMENTE

A agricultura familiar no Brasil, historicamente, tem papel relevante na produção de produtos agrícolas da alimentação básica da população brasileira, como o arroz e feijão. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), em 2006, existiam cerca de 4.367.902 milhões de estabelecimentos agropecuários de caráter familiar, correspondendo a aproximadamente 84% do total de unidades agropecuárias e garantindo a ocupação de cerca de 74% da mão de obra na área rural. O segmento da agricultura familiar detém em torno de 20% das terras e responde por aproximadamente 38% da produção nacional, fornecendo alguns produtos básicos da dieta do brasileiro, como feijão, arroz, milho, hortaliças, mandioca e pequenos animais. Para alguns destes produtos, o setor chega a ser responsável por 60% da produção.

Apesar dessa importância, historicamente no Brasil, os agricultores familiares sempre receberam pouco apoio do poder público para realizar sua atividade. Este segmento foi comparativamente negligenciado pelas diversas esferas governamentais ao longo do processo de modernização da agricultura brasileira, que se inicia no final da Segunda Guerra Mundial. O próprio conceito de agricultura familiar não havia sido incorporado pelos agricultores familiares e suas associações nos seus pleitos junto ao poder público. Esta falta de apoio era generalizada para todos os aspectos dos processos produtivos agrícolas, desde o acesso à terra até a comercialização da produção (Castro *et al.*, 2014).

Para atender a demanda histórica desse segmento, o governo federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995. O principal objetivo desse programa seria oferecer crédito agrícola a taxas subsidiadas para investimento e custeio para diversos tipos de agricultores enquadrados no segmento familiar. Apesar do PRONAF atender a uma demanda reprimida dos agricultores familiares por crédito, diversas outras demandas desse segmento não foram atendidas, entre elas o acesso a serviço de assistência técnica específica para esse público.

Após a extinção da Embrater e a crise fiscal generalizada nos estados brasileiros nas décadas de 1980 e 1990, a oferta de ATER por instituições públicas se reduziu drasticamente, e os agricultores familiares foram os mais prejudicados. Isso porque os médios e grandes agricultores têm melhores condições de acesso a outras fontes de ATER (empresas de consultoria, revendas de produtos agrícolas, multinacionais de insumo) que gradativamente ocuparam o vazio deixado pela redução da oferta de ATER pelas instituições públicas ao passo que entre os agricultores familiares há uma maior dependência da assistência técnica pública (Emater).

Apesar de ser muito criticada por causa do interesse que essas empresas têm em vender seus produtos, é inegável que as revendas de produtos agrícolas e as empresas nacionais e multinacionais do setor agrícola têm uma ativa participação no oferecimento de assistência técnica aos agricultores. Muitas vezes, o único contato que muitos agricultores têm com algum profissional das ciências agrárias é justamente com os agrônomos, veterinários, zootecnistas e técnicos agrícolas dessas empresas (Duarte e Castro, 2004).

No processo de venda desses produtos, os profissionais dessas empresas são treinados para ensinar os agricultores a utilizarem os produtos comercializados. Questões como quando aplicar o produto, forma de aplicação, dose a ser aplicada, entre outras são respondidas por esses profissionais. Assim, de certo modo, eles prestam assistência técnica abrangente com

relação a algumas das operações mais importantes do ciclo de produção agrícola, como a adubação, a sementeira e o controle fitossanitário.

Ademais, é comum no decorrer da relação de confiança que se estabelece entre o agricultor e o profissional da revenda ou da empresa vendedora de insumo que esses profissionais ofereçam assistência técnica que ultrapassa o interesse imediato das empresas que eles representam, qual seja vender seus produtos. Como a maioria desses profissionais possuem formação na área de ciências agrárias, eles acabam por auxiliar agricultores clientes com informações técnicas relacionadas ao processo produtivo, mas sem relação com os produtos que estão vendendo – sementes, defensivos ou fertilizantes (Castro *et al.*, 2010b). Por um lado, como essas empresas visam o lucro, quanto maior o porte do empreendimento agrícola, maior a quantidade de insumos demandada e, conseqüentemente, maior é o interesse dessas empresas atenderem essa clientela. Por outro lado, o interesse em atender a maioria dos agricultores familiares é baixo por motivos inversos.

Uma análise regionalizada da oferta de ATER revela diversas particularidades. Entre os estabelecimentos que utilizam assistência técnica no Brasil, segundo Garagorry (2002), as diferenças regionais são grandes e acompanham a linha da divisão típica dos dois Brasis, 50,0% dos estabelecimentos no Sul utilizam assistência técnica, 41,5% no Sudeste e 32,0% no Centro-Oeste contra 14,6% no Nordeste e 14,5% no Norte. Para Guanzirolí (2000), entre os agricultores 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. Os dados sobre acesso à assistência técnica do Censo Agropecuário 2006 (IBGE, 2009) são apresentados na tabela 1.

A assistência técnica oferecida pela Emater é gratuita e direcionada para agricultores familiares. Após a extinção da Embrater, o financiamento das Ematers ficou totalmente dependente dos governos estaduais e, graças à situação diferenciada da capacidade fiscal dos diferentes estados brasileiros, o funcionamento dessas instituições varia muito de estado para estado. No Rio Grande do Sul e Paraná, as Ematers são bastante atuantes e demandadas pelos agricultores, até pelo fato de que nesta região o perfil médio dos empreendimentos agrícolas é diferente do de outras regiões, como o Centro-Oeste. Na região Centro-Oeste, a atuação da assistência técnica pública aos produtores rurais, pequenos, médios ou grandes é bem mais restrita.

TABELA 1

Orientação técnica recebida pelos produtores, por origem de orientação técnica, nas macrorregiões brasileiras (2006)

Macrorregião	Orientação técnica recebida pelos estabelecimentos agropecuários, por origem de orientação técnica							
	Número de estabelecimentos agropecuários ¹	Governo (federal, estadual ou municipal)	Própria	Cooperativas	Empresas integradoras	Empresas privadas de planejamento	Organização não governamental	Outra origem
Nordeste	2.454.006	127.362	52.894	7.404	5.248	8.715	3.607	5.733
Norte	475.775	53.592	13.430	4.401	1.167	2.121	340	577
Centro-Oeste	317.478	34.275	35.889	9.175	5.213	14.433	375	2.383
Sudeste	892.049	119.002	87.093	53.039	13.241	19.200	1.012	11.679
Sul	1.006.181	157.369	60.935	151.502	128.989	40.726	1.459	9.962
Brasil	5.175.489	491.600	250.241	225.521	153.858	85.195	6.793	30.374

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 2006.

Nota: ¹ Número total de estabelecimentos agropecuários (não somente os da agricultura familiar).

Outra diferença entre as regiões com relação à assistência técnica é o papel das cooperativas de produtores rurais. No Sul, a proporção de agricultores que aderem ao sistema de cooperativas é maior do que nas demais regiões brasileiras. Como consequência dessa maior taxa de adesão, as cooperativas na região Sul têm um papel mais relevante em oferecer assistência técnica para seus associados (tabela 1). No Paraná, por exemplo, essa participação das cooperativas na prestação de serviços de assistência técnica para os agricultores é marcante. As cooperativas possuem um corpo técnico capacitado para oferecer esse serviço. Geralmente, elas contam com uma equipe composta por engenheiros agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas para executar as tarefas de assistência.

De acordo com Castro (2014), essa maior cobertura na região Sul é explicada em parte pelo papel desempenhado pelo sistema de cooperativas agrícolas, ao qual grande parte dos agricultores são associados, e também ao relacionamento existente entre muitos agricultores e as empresas integradoras, bem como pelo maior nível de instrução dos agricultores da região (IBGE, 2009). Tanto as cooperativas agrícolas quanto as empresas integradoras são importantes fontes de fornecimento de orientação técnica para os agricultores na região. Nesse quesito, a presença dessas instituições na região e sua importância com relação à orientação técnica dos produtores não encontra paralelo nas demais macrorregiões brasileiras.

Quanto ao nível de satisfação com relação a esse tipo de serviço, Garagorry (2002) encontrou em sua pesquisa que produtores entrevistados não estavam satisfeitos e que cerca de 90% dos usuários gostariam de receber um melhor serviço de assistência técnica. Além da deficiência técnica, o tamanho do corpo técnico das instituições oficiais de assistência técnica seria insuficiente para dar orientação individualizada aos agricultores. Os escritórios locais contam com dois ou três técnicos para dar orientação a uma área de abrangência de vários municípios, com um público alvo de mais de 5 mil agricultores. O resultado é a padronização dos projetos e o escasso acompanhamento técnico, restrito na maioria dos casos a visitas de fiscalização para a liberação de novas parcelas do Pronaf, além de algumas atividades de capacitação (Olalde, 2005).

Essa deficiência da assistência técnica é agravada pelo baixo nível de capacitação médio dos agricultores. De acordo com o IBGE (2009), no Nordeste, 90% dos produtores possuem escolaridade inferior ao ensino fundamental (incluindo os analfabetos ou quase), menos de 5% possuem ensino médio ou técnico e apenas cerca de 1% possui ensino superior. Essa baixa qualificação da mão de obra se refletiu na não adoção de tecnologias, na não utilização de cuidados culturais ou no uso de práticas incorretas no processo produtivo, perdas na produção e baixos rendimentos na medida em que os agricultores se veem impossibilitados de adotar inovações tecnológicas disponíveis.

4 O NOVO MODELO DE ATER

Essa seção visa apresentar e debater sobre o novo modelo de ATER que vem sendo discutido no âmbito político. Após o hiato da ATER no debate público na década de 1990 e início dos anos 2000, recentemente, com a consolidação do PRONAF, novas demandas desse público começaram a ser debatidas no meio político, entre elas a demanda por ATER. A busca por um novo modelo de ATER pública não é novidade. Dias (2007, p. 11) considera que

a extensão rural no Brasil passa por um momento de redefinições. Em sua trajetória histórica não é a primeira vez que isto acontece. Desde sua origem oficial, no final dos anos 1940, este serviço, predominantemente público, já passou por crises, reorientações teóricas e institucionais e reposicionamentos políticos diversos.

Esse ressurgimento do debate sobre a ATER está intimamente relacionado com a consolidação e ampliação do acesso ao Pronaf por parte dos agricultores familiares. Para acesso ao crédito oferecido por esse programa, a regulamentação do Pronaf prevê a necessidade de elaboração por parte do requerente de um projeto técnico sobre a atividade a ser desenvolvida (seja de investimento, seja de custeio) com o crédito, discriminando etapas a serem desenvolvidas e demonstrando a viabilidade do empreendimento. Para elaboração desse projeto, os agricultores são orientados a procurarem auxílio do órgão estadual responsável pela ATER (geralmente, as Emater).

Devido à baixa capacidade, em sua maioria, desses órgãos estaduais auxiliarem os agricultores familiares a elaborarem, em parceria com os agricultores, projetos mais completos e adaptados às condições locais, essas instituições com frequência elaboram projetos simplificados e com pouca análise, servindo como mero instrumento para liberação do crédito do Pronaf. A análise mais detalhada sobre as espécies vegetais e animais com maior viabilidade para cada agricultor, a consideração sobre a experiência do agricultor, a definição da tecnologia a ser empregada, o estudo sobre as alternativas de comercialização dos produtos, entre outros aspectos, na maioria dos casos não são considerados nesses projetos.

De acordo com Dias (2007),

na ausência de um projeto político mais amplo de desenvolvimento para o rural brasileiro, outra modernização, mais lenta e silenciosa, ocorria de forma molecular, a depender da vontade de quem a empreendia, com apoio do Pronaf.⁴

No começo dos anos 2000, o debate político em torno do desenvolvimento rural brasileiro ressurgiu, trazendo consigo a questão da ATER. A primeira consequência prática desse ressurgimento foi a transferência da competência para lidar com a ATER pública do Ministério da Agricultura (Mapa) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003.

Essa mudança por si só já era um prenúncio da mudança ideológica prevalecente entre os atores envolvidos no debate sobre a nova ATER. Nos debates acerca desse novo modelo, participaram diversos atores como extensionistas, associações de agricultores familiares, agentes públicos, pesquisadores, entre outros. Cada um desses atores possui diferentes ideologias quanto ao tema, mas, apesar de não haver consenso, é possível perceber uma mudança quanto a um menor destaque para o desenvolvimentismo produtivo prevalecente no primeiro período de estruturação da ATER no Brasil (1948-1990) para um novo paradigma que incorporasse os ideais do desenvolvimento sustentável e de conceitos da agroecologia.

Diante deste contexto, as críticas iniciadas por Paulo Freire ao modelo de “educação bancária” e “alienante” da extensão rural são gradativamente acentuadas dentro e fora dos órgãos extensionistas, tendo em vista o papel subsidiário que desempenharam na consolidação do projeto desenvolvimentista do Estado brasileiro. Inicia-se, então, um movimento de *repensar da extensão rural*, com propostas de profundas mudanças nas filosofias e metodologias de ação, buscando construir um extensionismo mais dialógico, participativo e democrático (Caporal, 1998).

Esse novo paradigma transparece ainda mais quando da análise do texto apresentado pelo MDA em fins de 2003 sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão

4. Esse mesmo autor relata que diversos estudos indicam o vínculo do Pronaf com efeitos adversos, como aumento da erosão do solo e uso indiscriminado de defensivos químicos.

Rural, a PNATER (Brasil, 2004). São apresentados cinco princípios norteadores do novo modelo de ATER pública: *i*) assegurar, com exclusividade, aos agricultores familiares (e outros beneficiários dos programas do MDA) o serviço de ATER pública e gratuita; *ii*) promover o desenvolvimento rural sustentável; *iii*) adotar uma abordagem multidisciplinar baseada nos princípios da agroecologia para a ATER; *iv*) adotar um modo de gestão democrática da política, incluindo o controle social da mesma; e *v*) desenvolver processos educativos permanentes e continuados no âmbito da PNATER.

Uma breve análise desses princípios transparece um enfoque muito diferente do modelo anterior. A exclusividade da ATER pública ser para os agricultores familiares constitui mudança sensata por dois motivos principais. Em primeiro lugar, após o desmonte da Embrater e com o intenso crescimento das atividades agropecuárias desenvolvidas pelo segmento capitalista (conhecido popularmente como agronegócio), os agricultores mais capitalizados passaram a ser atendidos por diversas instituições privadas (conforme exposto na seção anterior). Em segundo lugar, imposta a realidade de recursos escassos do Estado para atender demandas variadas e crescentes da sociedade,⁵ e na impossibilidade de com esses recursos oferecer uma cobertura universal para todos os agricultores, a opção por atender aqueles agricultores que tem menor capacidade de acesso à ATER que não a pública e gratuita constitui forma mais justa e eficaz de alocar os recursos públicos destinados para esse tipo de serviço.

Quanto aos princípios de promover o desenvolvimento rural sustentável embasado pelos princípios da agroecologia, gerida de forma democrática e com controle social, constitui mudança radical com relação ao paradigma anterior da ATER brasileira. Nesse paradigma, a ênfase dos extensionistas rurais era quase que exclusivamente promover o aumento da produção dos estabelecimentos agropecuários juntamente do aumento da produtividade agrícola, com as recomendações desses profissionais sendo pautadas pelos preceitos da “revolução verde”. Além disso, no processo de orientação dada aos agricultores, os conhecimentos e experiência destes geralmente não eram considerados.

Essa mudança de paradigma também é sensata. Apesar de que nesse caso, uma ressalva se faz necessária. Existe por parte de alguns pesquisadores um ranço ideológico contrário às técnicas propugnadas pela “revolução verde” e uma tendência de negação dos consideráveis avanços promovidos por essas técnicas em termos de aumento da produção mundial de alimentos. O tripé tecnológico dessa revolução, qual seja a utilização da adubação química do solo, a aplicação de defensivos químicos para controlar insetos e doenças a acometer espécies vegetais de uso na agricultura e a promoção da mecanização em diversos processos agrícolas, apesar de trazer consigo algumas externalidades negativas (como a contaminação do solo e de cursos d’água quando empregadas da forma errada), no geral os benefícios suplantaram e muito os prejuízos, com o aumento da produção agrícola mundial de meados para fins do século XX ter sido capaz de alimentar uma população total que nesse século cresceu de forma muito acelerada.

Com as alternativas tecnológicas vigentes a esse modelo de exploração agrícola como, por exemplo, a agricultura orgânica, que adota os preceitos da agroecologia, a produtividade agrícola ainda é muito abaixo da agricultura “tradicional”. Entretanto, o estímulo a essas tecnologias com viés ecológico, promotoras do desenvolvimento sustentável, é bastante

5. No momento de elaboração desse texto, segundo semestre de 2015, as notícias de recessão da economia brasileira acompanhada da grave crise fiscal do estado brasileiro são quase que diárias e confirmam a afirmativa da necessidade de fazer escolhas de otimização do gasto público.

sensata no caso da agricultura familiar. No geral, o modo de produção orgânico, agroecológico, é mais intenso em mão de obra demandada (por causa dos tratamentos culturais mais intensos, resultado do menor uso de defensivos químicos) e, em compensação, possui valor de revenda maior com relação a produtos equivalentes produzidos de modo não ecológico. Essas características tornam esse tipo de produção mais adaptada à agricultura familiar, que possui maior quantidade de mão de obra disponível por unidade de área, além de permitir um retorno financeiro maior por unidade de área (justamente o fator de produção escasso para os agricultores familiares).

Outra inovação do novo modelo é a inclusão no rol de atores envolvidos na ATER pública de entidades estatais e não estatais que formarão um sistema nacional de ATER pública. Essa opção por inclusão de entidades não estatais constitui inovação valiosa em um momento de nova crise fiscal do Estado brasileiro. Diversos aspectos da participação dessas entidades não estatais ainda precisam ser definidos, incluindo a definição de como será a governança desse sistema, como se dará a relação do Estado com as entidades não estatais e que tipo de suporte o Estado dará a essas instituições. Entretanto, a previsão de que o sistema não dependerá exclusivamente de instituições e recursos públicos permitirá a construção de um modelo melhor adaptado a cada estado da Federação, além de evitar que um desmonte do sistema nos moldes do ocorrido no início da década de 1990 venha a ocorrer novamente, visto que o Estado não será o único e exclusivo ator do sistema.

5 CONCLUSÕES

Historicamente no Brasil, os pequenos agricultores sempre foram marginalizados no acesso a ATER. Mesmo na época áurea da extensão rural pública, época da Embrater, o público-alvo das instituições públicas de ATER era, primordialmente, constituído de médios e grandes agricultores produtores de produtos voltados para o mercado externo (como soja e milho). A crise fiscal da década de 1990 e a extinção da Embrater dificultou ainda mais o acesso dos agricultores familiares aos serviços de ATER.

Recrutar um sistema de ATER pública que atenda a esse público justifica-se pela importância da agricultura familiar no conjunto do setor agropecuário brasileiro, na importância da ATER na promoção do desenvolvimento rural e da produção agropecuária e na dificuldade de parte desse público em pagar por esse tipo de serviço, todos esses aspectos brevemente ressaltados anteriormente. Uma justificativa alternativa à existência da ATER pública é representada pela afirmativa da Emater-MG (2007):

a forte interiorização de sua força de trabalho qualificada – situação ímpar, única no concerto das instituições públicas brasileiras – conferiu-lhe condições de, a par de estar ao lado do produtor, tornando-se seu incondicional aliado, ser o braço avançado do governo, na implementação das políticas públicas no campo e, na via inversa, de constituir-se na instituição que apresentava melhores condições para traduzir as demandas dos agricultores e das comunidades rurais, para a formulação dessas políticas.

Caso se aceite que, pelo menos em algum grau mínimo, é responsabilidade estatal promover o desenvolvimento rural do seu território, fortalecer a atuação estatal nesse mesmo território constitui condição *sine qua non* para alcançar tal objetivo. Para realizar isso, especialmente na extensa área rural com menor presença estatal, o fortalecimento das instituições públicas de ATER é de grande valia.

Após um intervalo de pouco mais de uma década, a ATER pública voltou a ser assunto de interesse do Estado brasileiro, consequência do crescente esforço estatal em promover a agricultura familiar. Dessa vez, contudo, o público-alvo passou a ser constituído de agricultores familiares, cujas entidades representativas há décadas solicitavam por políticas públicas específicas para suas necessidades. Além disso, a filosofia norteadora da extensão rural sofreu profundas alterações, com a inclusão de conceitos como desenvolvimento sustentável, agroecologia e controle social; todas alterações bem-vindas. Essas inovações foram incorporadas à proposta da nova política de ATER pública brasileira, a PNATER.

As mudanças propostas a um sistema praticamente extinto são muitas e são inovadoras. A construção efetiva desse novo sistema de ATER pública ainda está quase toda por ser feita. Após o desmonte da Embrater, muitos estados brasileiros deixaram por completo de possuir instituições prestadoras de ATER pública ou passaram a ter instituições quase falidas. Reconstruir, pelo menos em parte, essa capacidade e construir parcerias com entidades não estatais com esse objetivo, além de, ao mesmo tempo, incorporar novos conceitos no processo, constitui tarefa nada trivial. Há dúvidas sobre a capacidade estatal em conduzir essa empreitada, bem como quanto aos resultados que serão obtidos desse processo. De qualquer modo, a iniciativa atendeu a uma demanda antiga dos agricultores familiares. Espera-se dessa nova tentativa de construção de um sistema de ATER público, a estruturação de instituições adaptadas para atendimento ao novo público-alvo da melhor forma possível dentro das limitadas capacidades financeiras do Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.
- CAPORAL, F. R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de Córdoba, Espanha, 1998.
- CASTRO, C. N. **A agropecuária na região Sul: limitações e desafios futuros**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1993).
- CASTRO, C. *et al.* Sistema produtivo de girassol para a produção de biodiesel. *In*: CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V.; SILVA, J. F. V. **Complexo agroindustrial do biodiesel no Brasil: competitividade das cadeias produtivas de matérias-primas**. Brasília: Embrapa Agroenergia, 2010a.
- CASTRO, C. N. *et al.* Ambientes institucional e organizacional do CAI do biodiesel. *In*: CASTRO, A. M. G.; LIMA, S. M. V.; SILVA, J. F. V. **Complexo agroindustrial do biodiesel no Brasil: competitividade das cadeias produtivas de matérias-primas**. Brasília: Embrapa Agroenergia, 2010b.
- CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1974).
- DA ROS, C. A. Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990. **Mundo Agrário**, v. 13, n. 25, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/SMW78O>>.
- DIAS, M. M. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) face ao difusionismo. **Revista Oikos**, Viçosa, v. 18, n. 2, p. 11-21, 2007.

DUARTE, J.; CASTRO, A. M. G. **Comunicação e tecnologia na cadeia produtiva da soja em Mato Grosso**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2004.

EMATER-MG – EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Criação da Agência Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural e recriação da Embrater**. Belo Horizonte: Emater-MG, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/U0l6ST>>.

FONSECA, M. T. L. **A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo: Loyola. 1985. 192p.

GARAGORRY, F. L.; QUIRINO, T. R.; SOUSA, C. P. **Diagnóstico sociotécnico da agropecuária brasileira: II. Estabelecimentos**. Brasília: Embrapa Informática e Tecnologia, 2002. (Documentos Embrapa, n. 3). Disponível em: <<http://goo.gl/tkKlKa>>.

GUANZIROLI, C. E. Reforma agrária e globalização da economia. **Revista do Núcleo de Estudos Agrários Para o Desenvolvimento**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 123-146, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

OLALDE, A. R. Pronaf, sistemas agroflorestais e desenvolvimento sustentável no Baixo Sul da Bahia. *In*: CONGRESSO DA SOBER, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: Sober, 2005.

OLIVEIRA, M. M. As circunstâncias da criação da extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 97-134, 1999.