

ARTICULOS / ARTICLES

Gênese, desenvolvimento, crise e reformas nos serviços públicos de extensão rural durante a década de 1990 (1)

Genesis, development, crisis and reforms in public agricultural extension during the 1990s

César Augusto Da Ros

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Instituto de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Sociais. Brasil
da_rosgringo@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo traça um painel histórico sobre a gênese, desenvolvimento, crise e reformas realizadas nos serviços públicos de extensão rural ao longo da década de 1990, oferecendo uma visão geral sobre os seus principais determinantes, tendo por base a literatura especializada sobre o tema. Neste percurso, analisou-se o processo de constituição dos aparatos institucionais destinados ao oferecimento dos serviços de extensão rural e sua vinculação as políticas de modernização técnica da agropecuária mundial durante o período do pós-guerra, tecendo-se considerações sobre o caso brasileiro. O artigo também examina os aspectos que determinaram na emergência de uma crise dos serviços públicos de extensão rural ocorrida ao longo da década de 1980, num contexto de intensificação das críticas ao modelo agrícola da revolução verde. Por fim, o artigo busca destacar as conexões existentes entre a crise e as reformas de privatização dos serviços públicos de extensão rural ocorridas em diversos países do mundo durante a década de 1990 pautadas na reformulação dos seus formatos institucionais, das formas de financiamento, dos seus objetivos, do seu público alvo, das metodologias de trabalho e da matriz tecnológica preconizada.

Palavras-Chave: Extensão rural, políticas de desenvolvimento rural, reforma do estado.

Abstract

This article presents an historical overview of the processes of genesis, development, crisis and reforms in public agricultural extension throughout the 1990s, offering an overview of its main determinants, based on the literature on the subject. In this way, we analyzed the process of constitution of institutional apparatuses for the offering of extension services and linking policies technical modernization of agriculture worldwide during the postwar period, weaving considerations on the Brazilian case. The article also examines the aspects that determined the emergence of a crisis of public extension occurred during the 1980s, amid intensifying criticism of the Green Revolution model of agriculture. Finally, the article seeks to highlight the connections between the crisis and the reforms of privatization of public extension occurred in several countries during the 1990s guided the redesign of its institutional forms, forms of financing, its goals, its target audience, the working methodologies and technological matrix advocated.

Keywords: Rural extension, policies for rural development, state reform.



1. Introdução

O objetivo deste artigo é traçar um painel histórico sobre a gênese, desenvolvimento, crise e reformas realizadas nos serviços públicos de extensão rural (ER) ao longo da década de 1990, a fim de oferecer uma visão geral sobre os seus principais determinantes, tendo por base a literatura especializada sobre o tema. Este percurso se faz necessário, haja vista que durante a década de 1980 do século passado, se iniciou um intenso debate acerca das alternativas que seriam adotadas para responder à crise que se abateu sobre os sistemas públicos de ER. Tal crise foi desencadeada pela combinação de múltiplos fatores, evidenciando um esgotamento do modelo clássico de ER formulado e estruturado para responder aos requerimentos do processo de modernização técnica da agricultura no período do pós-guerra.

Diante desse contexto, as instituições públicas de ER passaram a ser duramente criticadas, gerando questionamentos acerca da sua contribuição nos processos de desenvolvimento rural, colocando em dúvida a necessidade da permanência do seu caráter público e da gratuidade dos seus serviços. Na década de 1990 houve uma intensificação dos debates em torno da necessidade da realização de reformas nesses serviços, promovendo a adoção de um conjunto de medidas centradas na reformulação do seu formato institucional, das formas de financiamento, dos seus objetivos, do seu público alvo, das metodologias de trabalho e da matriz tecnológica preconizada.

Tais medidas faziam parte de um conjunto de reformas de caráter liberal do Estado, desencadeadas para contornar os efeitos das crises econômicas e dos déficits fiscais crescentes, sendo aplicada inicialmente nos países centrais e posteriormente nos países periféricos. Neste sentido, espera-se que a recuperação dos aspectos determinantes desses processos possibilite uma melhor compreensão sobre as ações de reestruturação dos serviços públicos de ER, em curso no Brasil no período recente.

Para efeitos didáticos, este texto foi dividido em seis seções, a contar desta introdução. Na segunda seção apresenta-se um painel geral sobre as especificidades dos processos de gênese e desenvolvimento dos sistemas públicos de extensão rural no mundo, bem como das principais críticas desferidas ao modelo difusionista, às instituições de ER e à estratégia de desenvolvimento rural que lhe deu suporte. Na terceira seção, busca-se examinar os determinantes da crise que se abateu sobre os sistemas públicos de ER ao longo das décadas de 1980 e 1990. Na quarta seção, busca-se analisar os principais momentos das reformas de privatização implementadas ao longo da década de 1990, conferindo destaque às principais medidas adotadas e aos resultados atingidos. Na quinta seção, são analisados os principais desdobramentos da crise da ER no Brasil e as medidas governamentais adotadas para reestruturá-la em novas bases. Ao final do texto apresenta-se uma síntese conclusiva das análises desenvolvidas.

2. Gênese e desenvolvimento dos serviços públicos de Extensão Rural

As primeiras formas institucionalizadas de serviços públicos de ER surgiram nos Estados Unidos e na Europa no final do século XIX e no início do século XX. No primeiro caso merecem destaque os *Farms Institutes* criados nos EUA, em 1839, tendo crescido e se desenvolvido nos 75 anos subsequentes, até a sua gradual desativação e suplantação pela ER de caráter público ligado ao Departamento de Agricultura dos EUA (USDA), mais conhecida como Serviço de Extensão Cooperativo (SEC), criado em 1914. Os *Farms Institutes* eram uma forma de extensão, na qual os agricultores tinham um papel protagonista, mediante encontros pontuais entre agricultores e técnicos para tratar de temas concretos(2) (Puerta Trujillo, 2004, p. 233).

A outra experiência importante foi a *Agronomia Social* existente na Rússia durante o século XIX, transformada posteriormente num modelo de ER a partir das contribuições teóricas feitas por Alexander Chayanov, em seus escritos de 1918. As suas características mais marcantes eram: a tomada de decisões sobre os objetivos no plano local, considerando as especificidades naturais e sociais, e a existência de equipes multidisciplinares para fazer diagnósticos que pudessem embasar a tomada de decisões. As principais inovações propostas por Chayanov foram: a) a adoção de formas de comunicação oral como método de trabalho; b) a aprendizagem através da experiência; c) a utilização das cooperativas como “caixas de ressonância” da extensão rural; d) o caráter polivalente dos agentes de extensão regionais; e) a incorporação de especialistas para apoiar o trabalho daqueles e permitir sua polivalência; f) a criação de uma figura (uma autoridade regional que chamava “agrônomo de distrito”) encarregada de assegurar a realização das ações e objetivos decididos localmente (Puerta Trujillo, 2004, p. 234).

Dentre essas experiências institucionais, o SEC se consolidou como o principal modelo de referência para os demais países do mundo, em face da crescente influência exercida pelos EUA nos processos políticos e econômicos em nível internacional. O desenvolvimento do SEC ocorreu em concomitância à criação de outras instituições encarregadas da investigação, experimentação e educação agrárias, formando um todo coerente, onde cada parte cumpria a sua função coordenando-se com as demais. Este todo foi denominado “Complexo Land-Grant” e atuou de maneira muito eficaz na modernização da agricultura e das comunidades rurais norte-americanas (Puerta Trujillo, 2004, p. 234).

Posteriormente, com o fim da II Guerra Mundial, os EUA se afirmaram como a principal potência capitalista ocidental, dando início a um processo de auxílio ao desenvolvimento dos países da Europa e da América Latina, no qual a agricultura cumpriu um papel fundamental. O auxílio financeiro concedido permitiu a ampliação dos mercados de alimentos e das tecnologias agrícolas das indústrias Norte-Americanas para outros países do mundo, acoplado-se à estratégia política que visava conter a expansão da influência do bloco de

países socialistas liderados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), durante o período da guerra fria. Nessa estratégia estava incluída a exportação do modelo estadunidense de ER pelo mundo afora. Nos países da América Latina e Caribe estes serviços começaram a ser implantados a partir da década de 1950 em diante, tendo sido desenhados com o propósito de modernizar a agricultura por meio da transferência de tecnologias oriundas dos países mais desenvolvidos, integrando os camponeses na economia de mercado. Sua principal meta era incrementar a produção agrícola, as divisas, a economia e liberar mão de obra para dar suporte aos processos de industrialização e urbanização em curso (Trigo y Kaimowitz, 1994, p. 100).

Tais objetivos subordinavam-se a uma estratégia de desenvolvimento mais ampla, na qual os países de periféricos ou subdesenvolvidos deveriam seguir os mesmos caminhos trilhados pelos países capitalistas centrais ou desenvolvidos, o que implicava numa penetração econômica, social e cultural do Norte “moderno” sobre o Sul “tradicional” e “atrasado”. Em outras palavras, os países ricos e desenvolvidos cumpririam o papel de difusão do conhecimento, capacidades, tecnologia, organização e capital entre as nações pobres em desenvolvimento, até que com o tempo, sua cultura e sua sociedade se convertessem em variantes dos países do Norte (Kay, 2002, p. 341).

Nesta direção, as instituições de ER adotaram o paradigma teórico desenvolvido pelo pesquisador norte-americano Everett Rogers, que definiu a difusão de inovações como um processo, mediante o qual uma ideia geradora de mais alta renda e bem estar se dissemina entre os membros de um determinado sistema social. Nesta perspectiva, as mudanças sociais somente poderiam resultar da introdução de inovações oriundas de sociedades mais desenvolvidas. A mudança social ocorreria quando um grande número de indivíduos tomasse a decisão de adotar uma inovação qualquer. Rogers concebia a modernização como um tipo de mudança social pelo qual um indivíduo muda de um modo de vida tradicional para outro estilo de vida mais complexo, tecnologicamente mais avançado e rapidamente mutante (Molina Filho, 1989, p. 104).

O modelo clássico de difusão das inovações se encaixava perfeitamente ao paradigma dominante da modernização, pois pressupunha que:

[...] a introdução do progresso técnico resulta num crescimento da renda real, que beneficia igualmente todas as camadas da população; (2) as atitudes contrárias às mudanças são inerentes ao tipo de sociedade atrasada economicamente e, portanto, não precisam ser explicadas; (3) a modernização é um processo sempre no mesmo sentido, independente do tempo e do espaço; (4) desde que os valores e atitudes tradicionais sejam superados, ocorrerá a evolução social modernizante; (5) as características típicas das sociedades modernas são os fatores causais da modernização e, conseqüentemente, as características típicas das sociedades tradicionais são as responsáveis pelo subdesenvolvimento” (Molina Filho, 1989, p. 105).

A adoção desse modelo de ER contribuiu decisivamente nos processos de mudança dos padrões tecnológicos do setor agropecuário latino-americano. No México, Brasil e Argentina, desenvolveram-se fortes e complexas instituições públicas voltadas ao setor agropecuário, com muitos recursos humanos e financeiros, o que lhes permitiu gerar resultados de grande valor econômico para o conjunto da sociedade. Tais resultados se refletiram no aumento significativo da produtividade em algumas culturas como o milho, o trigo, a soja e outras oleaginosas, observando-se a mesma tendência na pecuária extensiva e intensiva. Contudo, o aumento de produtividade ocorreu mediante o uso de tecnologias exigentes em capital, poupadoras de mão-de-obra e altamente depredadoras dos recursos naturais. O resultado da aplicação desse padrão tecnológico contribuiu para ampliar o fosso social já existente no meio rural destes países, objetivando-se principalmente, na expulsão de um contingente populacional significativo para as cidades e na deterioração das suas condições de vida (Mejia, 2004, p. 05).

No que diz respeito ao caso brasileiro, cabe destacar que a opção pela modernização técnica da agricultura somente se consolidou após o golpe civil-militar de 1964, quando as forças políticas favoráveis à adoção de uma estratégia de desenvolvimento rural baseada na realização de uma reforma agrária ampla e massiva foram desbaratadas e colocadas na clandestinidade (Medeiros, 1989; Gonçalves Neto, 1997; Delgado, 2001). A implantação de um modelo de agrícola assentado nas formas de produção familiar não foi assumida pelos governos militares, os quais optaram pela modernização técnica dos latifúndios sem promover mudanças profundas na estrutura agrária, razão pela qual alguns autores a classificaram como “modernização conservadora” (Martine, 1991).

Esse modelo agrícola estava calcado em quatro eixos básicos: a) na abertura ao comércio internacional com a expansão das vendas externas; b) no aumento dos recursos em crédito rural subsidiado para aquisição de insumos modernos, dirigido preferencialmente aos médios e grandes produtores das regiões Centro-Sul do país, e operado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965; c) na constituição de um sistema nacional de pesquisa destinado a criar e adaptar “pacotes tecnológicos” voltados basicamente aos produtos de exportação, cujo maior impulso ocorreu após a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), em 1972; d) na constituição de um sistema nacional de serviços de ATER, destinados a transmitir e a difundir as inovações tecnológicas produzidas pelas instituições de pesquisa, mediante a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1975 (Delgado, 1985; Gonçalves Neto, 1997; Caporal, 1998).

A montagem de um sistema público para a ER no Brasil somente foi possível graças às experiências acumuladas anteriormente. Neste sentido, o projeto piloto desenvolvido em Santa Rita do Passa Quatro (SP), juntamente com a criação da Associação de Crédito e

Assistência Rural em Minas Gerais (ACAR/MG), em 1948, são consideradas como eventos fundadores da institucionalização das atividades de ER no país, embora estas já estivessem previstas no âmbito da legislação, sob a forma de ações pontuais no final do século XIX e início do século XX(3).

O projeto piloto implantado em SP visava resolver o problema da dificuldade de provisão de forragem para o gado leiteiro nos períodos de estiagem, mediante a construção de silos-trincheira nas propriedades rurais. Para tanto, foi desenvolvido um trabalho cooperativo com recursos dos produtores, da prefeitura local, do governo estadual e da assistência técnica oferecida pela *American International Association (AIA)*, uma entidade filantrópica ligada à família Rockefeller, que mantinha relações muito próximas ao governo dos EUA. A avaliação positiva desta experiência estimulou os integrantes da AIA a proporem a criação de um serviço de ER mais amplo, com uma estrutura e caráter permanente, à imagem e semelhança do modelo Norte-Americano, que se materializou com a criação da ACAR/MG(4) Posteriormente, o presidente Juscelino Kubitschek, baseado nos resultados obtidos pela ACAR/MG, assinou um acordo com o governo norte-americano, em 1954, criando o Projeto Técnico de Agricultura (ETA), tendo como objetivo a coordenação técnico-financeira na execução de projetos de desenvolvimento rural, criando-se diversos escritórios em cada estado. Tais acordos permitiram o financiamento e a assessoria técnica para a implementação dos serviços de ER no Brasil, observando-se uma reduzida participação do governo federal naquele momento (Carvalho, 1992; Peixoto, 2009; Pettan, 2010).

A constituição da ACAR/MG estimulou a multiplicação de outras ACAR's nos demais estados brasileiros, gerando a necessidade de montar uma estrutura que coordenasse e orientasse as ações de ER no país. Isto se concretizou em 21 de junho de 1956, com a criação da Associação Brasileira de Crédito Rural (ABCAR), cuja característica principal era a de ser uma entidade civil de direito privado. A partir de então, foi constituído o Sistema ABCAR, também conhecido e tratado na legislação como Sistema Brasileiro de Extensão Rural (SIBER). Em 1961, a publicação de dois Decretos presidenciais alteraram a natureza jurídica e o papel da ABCAR no Brasil (5). O primeiro deles declarou-a como uma "entidade de utilidade pública", enquanto que o segundo reconheceu-a como coordenadora do Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado no país, determinando que a União participasse com 60% do seu orçamento, visando à execução do Plano Diretor Quinquenal (Carvalho, 1992; Peixoto, 2009; Pettan, 2010).

Este primeiro momento da história da ER no Brasil, compreendido pelos anos de 1948 e 1965, é denominado por Rodrigues (1997, p. 121-123) como *humanismo assistencialista*. Neste momento, a ER era concebida como uma modalidade informal e integral de educação, destinada a pequenos agricultores, donas de casa e jovens rurais, sendo voltada à difusão de novas ideias e conhecimentos capazes de renovar os seus hábitos e atitudes,

em favor da melhoria do nível de vida das populações rurais, cuja orientação pedagógica era “ensinar a fazer fazendo”. A sua marca principal foi a presença de uma equipe de trabalho local, paritária, formada por um extensionista agrícola e uma economista doméstica, e o uso do crédito rural supervisionado para dar suporte à administração da propriedade e do lar. O planejamento das atividades era vertical ascendente, ou seja, partia da situação concreta em que se encontravam as famílias assistidas. A consolidação destas atividades em nível municipal, estadual e nacional conformavam os planos anuais de ER para o país.

Na medida em que o processo de modernização da agricultura foi se consolidando no Brasil, observou-se uma redução do número de contratos de crédito supervisionado e um aumento progressivo dos contratos de crédito orientado, elegendo-se como clientela preferencial os médios e os grandes empresários rurais. Essa mudança marcou o início de um novo momento na história da ER brasileira denominada de *difusionismo-produtivista*, compreendido pelos anos de 1965 e 1985. A partir daí, os objetivos nacionais presentes nos planos de desenvolvimento governamentais passaram a prevalecer sobre o localismo e o “missionarismo”, vigentes no momento anterior. Em lugar das equipes locais paritárias, passou a se contratar um maior número de profissionais especializados na produção (agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas), reduzindo-se o número de economistas domésticas, sinalizando a prioridade para as atividades econômicas. A verticalização do planejamento das atividades de ER passou a ocorrer de “cima para baixo”, registrando-se ainda, um afastamento das agências norte-americanas da Junta Governativa da ABCAR, apagando os resquícios de influência na filosofia e nas ações do Sistema que passou a operar como um braço dos governos militares no campo. Neste contexto, as ações de ER se vincularam umbilicalmente aos projetos de crédito rural operados pelo SNCR, a juros negativos. A partir de 1969, as instituições de ER passaram a receber como contrapartida, uma taxa de assistência técnica incidente sobre cada projeto de crédito rural elaborado e assistido e, em 1971, 10% do Fundo de Participação dos Estados (Rodrigues, 1997, p.123-126).

A orientação humanista que até então prevalecia nas instituições de ER se contrapunha à estratégia produtivista preconizada pelos governos militares, impedindo o ajustamento do SIBER ao novo regime. Este ajustamento somente ocorreu após uma negociação realizada no ano de 1966, quando a ABCAR modificou a sua orientação filosófica e operacional, passando a aceitar as novas diretrizes de desenvolvimento rural. Como resultado, a ABCAR e suas filiadas estaduais, sob a coordenação do Ministério da Agricultura, passaram a ser reconhecidas oficialmente como executoras das atividades de ER no Brasil (6) (Pettan, 2010, p. 132-133).

A relação de sintonia entre a ABCAR e o Ministério da Agricultura assegurou um período de estabilidade e prestígio para o SIBER até o ano de 1973, quando uma troca de ministros gerou uma crise que se arrastou até o ano de 1974. A partir daí, a ABCAR perdeu influência no Ministério da Agricultura, os seus recursos foram cortados e o seu papel de coordenadora do SIBER foi esvaziado. O corolário desse processo foi a estatização do SIBER, através da Lei nº 6.126, de 06 de novembro de 1974, autorizando o poder executivo a instituir a EMBRATER, empresa pública, vinculada ao Ministério da Agricultura, com personalidade jurídica de direito privado e patrimônio próprio (7). A estatização do sistema ocorreu mediante transformação das ACAR's em Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER's), incorporando-as ao Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), que além de substituir o antigo SIBER, agregou também as organizações não estatais de ATER (Peixoto, 2009, p. 20-21; Pettan, 2010, p 136).

Este novo arcabouço institucional previa uma relação de sintonia entre a EMBRAPA e a EMBRATER, com vistas à implantação de pacotes tecnológicos que aumentassem a produtividade da terra e do trabalho, influenciando os agricultores a adotarem massivamente as inovações tecnológicas modernas. A vinculação da concessão do crédito rural à elaboração de projetos técnicos ampliou significativamente a adoção da mecanização agrícola, o uso de insumos modernos e sementes geneticamente melhoradas (Delgado, 1985). Tal processo coincidiu com a instalação no Brasil de um conjunto de indústrias de fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas, a maior parte delas sediadas nos EUA ou na Europa. Apesar das notórias dificuldades para se mensurar os resultados objetivos alcançados pela atuação dos serviços de ER ao longo da sua história(8), cabe assinalar que muitos autores concordam em afirmar que a conjugação do crédito rural e o trabalho dos extensionistas foram fundamentais na transformação da base técnica da agricultura mundial (Carvalho, 1992; Gonçalves Neto, 1997; Caporal, 1998; Mejia, 2001).

No início da década de 1980, a elevação dos juros internacionais aumentou o endividamento externo dos países latino-americanos, resultando na emergência de uma crise econômica que impactou na redução dos investimentos públicos em diversos setores, inclusive no agropecuário. Neste contexto, se intensificaram as críticas à estratégia de desenvolvimento rural baseada na modernização acelerada da agricultura e ao modelo de ER que lhe deu suporte. Tais críticas ganharam projeção no contexto de esgotamento dos regimes militares e do aumento da percepção em torno dos efeitos sociais e ambientais regressivos causados pela modernização da agricultura (9).

Entre as principais críticas dirigidas ao modelo difusionista merecem destaque as seguintes: a) minimização da influência exercida pelos fatores estruturais (econômicos, políticos e sociais) no processo da mudança social, em favor de uma visão focada nas atitudes

individuais; b) priorização das inovações produzidas nos centros de pesquisa, em detrimento da valorização do conhecimento local e dos agricultores; c) a crença de que a adoção das inovações era sempre desejável, não levando em conta a diversidade de contextos econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais das comunidades rurais; d) pressuposição de que existiria informação suficiente e adequada nos centros de pesquisa para ser difundida aos agricultores; e) priorização de mudanças na base técnica da agricultura, em detrimento de mudanças na estrutura agrária e social do campo; f) desconsideração ou minimização dos impactos ambientais das tecnologias adotadas; g) o aprofundamento da dependência dos agricultores ao crédito e às agroindústrias multinacionais, entre outros (Molina Filho, 1989; Caporal, 1998; Berdegué, 2002).

O conjunto dessas críticas estimulou um amplo debate em torno da missão, dos objetivos, do público alvo, do conteúdo das mensagens, dos métodos de abordagem e da matriz tecnológica privilegiada pelos serviços públicos de ER, até então orientados pelas premissas do modelo difusionista-inovador. Tais debates ganharam uma projeção ainda maior nas décadas de 1980 e 1990, quando um conjunto de tendências estruturais e conjunturais contribuiu para a emergência de uma profunda crise, que se manifestou de distintas formas, estimulando a discussão em torno das reformas de privatização dos sistemas públicos de ER.

3. Aspectos determinantes da crise nos sistemas públicos de ER

Ao longo das décadas de 1980 e 1990 um conjunto de mudanças políticas, econômicas e sociais ocorridas em nível internacional influenciou na redefinição das estratégias de desenvolvimento dos países centrais e periféricos. As instituições públicas responsáveis pelas políticas de desenvolvimento rural ou agrícola foram diretamente afetadas por essas mudanças. Neste contexto, observou-se a emergência de uma crise nos serviços públicos de ER na maioria dos países do mundo. Embora exista certo consenso a respeito do surgimento dessa crise, cabe assinalar que as interpretações acerca da sua natureza e profundidade nem sempre convergem entre si, pois estas variam de acordo com as distintas abordagens teóricas, interesses e posições político-ideológicas envolvidas.

Segundo a interpretação de Caporal (1998, p. 297), a crise vivenciada pelas instituições de ATER se manifestou sob quatro formas distintas: 1) uma *crise financeira* determinada pela contínua redução dos recursos públicos destinados a estas atividades; 2) uma *crise de efetividade*, desencadeada pelo reconhecimento de que os programas tradicionais de extensão obtiveram poucos resultados na promoção de práticas ambientalmente desejáveis; 3) uma *crise de legitimação*, resultante das dúvidas dos agricultores acerca da relevância dos serviços prestados para o setor agrícola e dos resultados alcançados por eles; 4) uma

crise teórica ou programática, desencadeada a partir da rejeição do modelo tradicional de ER e do vazio teórico que se seguiu.

Numa direção distinta, Engel (1998, p. 4-5) destaca que a crise originou-se da incapacidade das instituições de ATER em responderem adequadamente aos múltiplos desafios do meio rural contemporâneo, em face ao conjunto de tendências observadas em nível internacional, dentre as quais destaca: a) a liberalização e a globalização dos mercados agrícolas; b) a privatização dos serviços de apoio ao desenvolvimento agropecuário e a descentralização administrativa; c) do questionamento dos resultados obtidos em termos de redução da pobreza rural; d) uma crescente preocupação com a sustentabilidade dos sistemas agropecuários induzidos pelos programas de desenvolvimento rural.

Segundo Trigo & Kaimowitz (1994, p. 114-126), a crise da ER pública apresentou uma dimensão institucional e conceitual. No primeiro caso, os serviços se converteram em grandes aparatos burocráticos que gradualmente foram perdendo a sua agilidade, autonomia e flexibilidade. A escassez de recursos impossibilitou a provisão dos seus técnicos, de transporte adequado e fundos operativos. No segundo caso, a ER foi incapaz de responder de maneira efetiva à crescente complexidade da agricultura no contexto institucional em que operava e, aos poucos, foi perdendo o seu papel de difusora de inovações, sendo convocada a assumir um conjunto de responsabilidades políticas, administrativas e de desenvolvimento completamente distintas dos seus objetivos originais.

De acordo com Berdegú (2002, p. 3), a crise que levou as instituições públicas de ER a uma situação de colapso, tem a sua origem em fenômenos externos e internos. No primeiro caso destaca: i) a consolidação de um novo paradigma econômico e social na América Latina, orientado a facilitar a inserção dos países na economia global, com base em produções competitivas e rentáveis; ii) os efeitos dos programas de ajuste estrutural sobre o conjunto do setor público, impondo como meta a redução drástica do Estado, mediante a privatização de muitas das suas funções, assim como a transferência de inúmeras responsabilidades aos governos locais e regionais; c) o surgimento de uma nova visão de desenvolvimento, no qual se outorgou aos próprios agricultores e suas organizações a responsabilidade principal, reservando ao Estado uma função subsidiária.

No que diz respeito aos fenômenos internos, há um destaque para os seguintes: a) a baixa participação dos agricultores no controle dos serviços prestados, na cobrança dos resultados e no estabelecimento de indicadores de desempenho; b) a existência de corrupção, clientelismo político e de uma excessiva burocratização das atividades realizadas pelos técnicos; c) a carência de recursos orçamentários para a operacionalização das atividades, o que dificultou a permanência dos técnicos em campo; d) a falta de esquemas de organização e planejamento focados na busca de resultados concretos; e) a existência de mecanismos de incentivo e avaliação que induziam os extensionistas a dedicarem

grande parte do seu tempo em funções distintas da assessoria aos agricultores; f) o crescente consenso de que nem os países e, tampouco os agricultores, estavam obtendo benefícios suficientes que justificassem os gastos com a manutenção dos serviços de ER (Berdegué, 2002, p. 3).

Diante da exposição dos argumentos desses autores, fica evidente que as análises sobre a crise das instituições de ER apresentam alguns aspectos convergentes, dentre os quais merecem destaque aqueles relacionados às mudanças ocorridas no âmbito da política e da economia mundial, as quais pesaram decisivamente na redefinição do papel do Estado nos processos de desenvolvimento, e por consequência, na reorientação das antigas diretrizes das políticas de desenvolvimento rural.

Nesta direção é preciso registrar que a crise fiscal dos países capitalistas centrais, a derrocada do “socialismo real” e a ascensão dos governos liberais de Margareth Thatcher na Inglaterra e, de Ronald Reagan nos EUA, oportunizaram a criação de um ambiente favorável à incorporação da ideologia do livre mercado nas negociações multilaterais entre os países. Desde então, o papel interventor do Estado nos processos de desenvolvimento passou a ser duramente criticado pelas elites políticas dos países centrais e por instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), os quais passaram a recomendar a aplicação de Programas de Ajuste Estrutural (PAE’s) que reduzissem ao máximo a participação do Estado na gestão das economias nacionais (Fiori, 2001).

No âmbito das políticas para o setor agropecuário, observou-se que a liberalização dos mercados mundiais e também nos mercados de produtos agrícolas, afetou negativamente os agricultores familiares. A promessa de que a abertura dos mercados beneficiaria o setor agropecuário como um todo, em razão das vantagens comparativas que poderiam ser aproveitadas com a dinamização das exportações não se confirmou. Isto, porque, os maiores beneficiários deste processo foram os grandes produtores capitalistas e os conglomerados agroindustriais transnacionais, somente em casos pontuais os agricultores familiares puderam captar parte dos benefícios gerados (Kay, 2007, p. 35).

Paralelamente às mudanças estruturais aqui mencionadas, constata-se que o debate público em torno de algumas questões emergentes contribuiu para reforçar o diagnóstico de crise das instituições de ER. A primeira questão está relacionada ao aumento das preocupações com a preservação e conservação dos recursos naturais e com a sustentabilidade dos sistemas agropecuários, em face dos impactos sociais e ambientais negativos provocados pela modernização conservadora do campo. Tais preocupações inseriram-se num contexto político mais amplo, gestado a partir da realização de inúmeros encontros e conferências internacionais voltados à discussão dos impactos causados pelo

desenvolvimento capitalista e pela tentativa de pensar alternativas globais que permitam a resolução conjunta dos problemas sociais e ambientais atualmente existentes(10).

Esses encontros contribuíram para a legitimação de um “discurso ecotecnocrático da sustentabilidade”, no qual o diagnóstico dos impactos sócio-ambientais não se traduziu num questionamento de fundo à natureza do padrão de desenvolvimento vigente(11). No âmbito da agricultura esta proposta se materializou através da idéia da “intensificação verde” ou do “esverdeamento do capitalismo”, pois se pressupõe que é possível seguir o mesmo padrão tecnológico dominante, incorporando uma nova geração de tecnologias, teoricamente menos danosas ao meio ambiente. Tal estratégia, no entanto, preconiza um reforço da utilização das áreas de “alto potencial produtivo”, mediante o “uso abundante de insumos industriais”, configurando assim uma “revolução duplamente verde” (Caporal y Costabeber, 2000, p. 20).

Numa direção oposta estão situadas as interpretações ligadas à corrente *ecossocial*, que reivindica mudanças estruturais profundas na sociedade, bem como um novo pacto de solidariedade que permita a construção de um novo projeto histórico e novos rumos nas estratégias de desenvolvimento (Caporal & Costabeber, 2000, p. 22). No âmbito dos processos de desenvolvimento rural, a ênfase preconizada pela corrente *ecossocial* se desloca da *maximização da produção* para a *otimização dos agroecossistemas* de maneira integrada. A dimensão local é encarada como portadora de potencial endógeno, a partir do qual devem ser construídas, coletivamente e de modo participativo, as estratégias de organização dos sistemas produtivos (Dias, 2004, p. 511). Sob esta perspectiva, a agroecologia surge como o principal referencial teórico orientador da ação dos atores sociais e políticos interessados em fomentar processos de transição a estilos de agricultura de base ecológica(12).

A segunda questão presente no debate público contemporâneo está relacionada à constituição de novos atores sociais no campo, temas e demandas para as políticas públicas. Dentre esses atores destacam-se os movimentos indígenas e camponeses constituídos em vários países da América Latina nas últimas três décadas. Tais movimentos surgiram em reação aos impactos negativos nas condições de vida pelas políticas de ajuste estrutural, em particular as privatizações e a liberalização dos mercados agrícolas (Kay, 2007).

Este cenário adverso criou condições para o resgate da identidade indígena e a afirmação das organizações camponesas e comunitárias como forma de resistência à globalização dos mercados nos marcos do neoliberalismo. Neste contexto surgiram o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Brasil, o Exército Zapatista de Libertação Nacional no México, e os movimentos indígenas do Equador, Bolívia e outros. Tais movimentos trouxeram novas questões e demandas à arena pública, entre as quais se destacam: a) a

valorização da diversidade cultural e étnica dos povos latino americanos; b) a reivindicação pelo acesso a terra e aos recursos produtivos; c) a reivindicação por políticas sociais (habitação, educação, saúde e lazer); d) uma maior igualdade nas relações de gênero; d) uma maior valorização da juventude rural; e) a preservação do meio ambiente mediante a recuperação e valorização das práticas produtivas dos povos ancestrais; f) a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural, baseado na reforma agrária e na valorização das formas de produção familiar, camponesas e indígenas, bem como na preservação e conservação dos recursos naturais. O aumento da visibilidade política desses movimentos sociais e das suas reivindicações tem pressionado as instituições estatais e seus agentes a formularem políticas públicas mais sintonizadas às suas demandas.

Por fim, a terceira questão em debate está relacionada à redefinição conceitual do desenvolvimento rural, motivada pelas transformações observadas no meio rural, decorrentes da aplicação das estratégias de modernização da agricultura no período pós-guerra, que recentemente foram agravadas pelos impactos da globalização da economia e da abertura dos mercados. Segundo a interpretação de Perez (2001, p. 20), três mudanças merecem um destaque especial: a) *as mudanças demográficas*, resultantes do êxodo massivo ocorrido nas décadas de 1960 e 1970, tanto nos países da Europa, quanto nos países da América Latina e Caribe, e do fenômeno da “contra-urbanização” presente em alguns países europeus nos anos recentes; b) *as mudanças econômicas* oriundas do declínio da agricultura e, em alguns países, pela nova visão que o mundo urbano passou a ter sobre o mundo rural, dando lugar ao surgimento de uma maior diversificação nas atividades produtivas, principalmente das atividades não agrícolas; c) *as mudanças institucionais* decorrentes da descentralização política preconizada pelas instituições internacionais como forma de conferir maior poder decisório aos espaços locais e regionais. O conjunto das transformações estruturais pelas quais vem passando o meio rural tem conduzido diversos autores a redefinir o seu conceito (Thorton *et al.*, 2003). Atualmente, está cada vez mais evidente que o meio rural não é mais equivalente de agrícola, pois compreende uma ampla série de usos da terra. Estes usos incluem desde a produção agrícola não alimentar até a preservação e conservação do meio ambiente. Além disso, está em curso na atualidade um processo de especialização territorial em função das vantagens comparativas existentes entre países e regiões. Este processo é agravado pela dependência cada vez maior das atividades agrícolas ao setor industrial e de distribuição, em especial as agroindústrias transnacionais e as grandes redes de supermercados (Perez, 2001, p. 22).

Por outro lado, está ocorrendo também um esgarçamento da solidariedade coletiva das comunidades rurais, em razão da desintegração social e territorial do meio rural. Tal fenômeno põe em cheque a idéia de uma suposta homogeneização psicossocial das

comunidades rurais. Cabe destacar também, que há um aumento visível do papel do capital financeiro na dinâmica de crescimento econômico do meio rural. Tudo isso, vem promovendo mudanças nas demandas coletivas, que não se circunscrevem mais em torno da propriedade da terra, mas extrapolam para questões como o oferecimento de serviços públicos básicos (educação, saúde, saneamento, eletrificação, etc.) e pelo aumento da sua participação política. Por fim, há ainda um processo de aumento dos desequilíbrios territoriais, uma vez que as inversões de capital ocorrem de forma diferenciada sobre os espaços, de acordo com os interesses em jogo no âmbito da economia global (Perez, 2001, p. 22-23).

A partir dessas constatações Perez destaca que o meio rural de hoje é caracterizado pela presença de quatro componentes:

- 1) **Un territorio** que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas, receptor de residuos y soporte de actividades económicas; 2) **Una población** que, con base en un cierto modelo cultural, practica actividades muy diversas de producción, consumo y relación social, formando un entramado socioeconómico complejo; 3) **Un conjunto de asentamientos** que se relacionan entre sí y con el exterior mediante el intercambio de personas, mercancías e información, a través de canales de relación; 4) **Un conjunto de instituciones públicas y privadas** que vertebran y articulan el funcionamiento del sistema, operando dentro de un marco jurídico determinado (Pérez, 2001, p. 23).

Esta redefinição do conceito de rural que transcende o agrícola coloca em pauta a necessidade de redefinir também o conceito e as estratégias de desenvolvimento rural, que no passado eram associadas ao crescimento agrícola. Por essa razão, a construção de novos conceitos de desenvolvimento rural pressupõe incorporar questões como a equidade territorial, de gênero e social, assim como, o acesso aos bens, serviços e demais benefícios gerados pelo desenvolvimento global da sociedade, a fim de reduzir os índices de pobreza e desigualdades ainda persistentes no campo(13).

Diante do que foi exposto até aqui é possível concluir que a crise vivida pelas instituições públicas de ER foi desencadeada por uma combinação de múltiplos fatores, cuja natureza e profundidade estão diretamente relacionadas às circunstâncias específicas presentes em cada país. Tais fatores evidenciaram o esgotamento do modelo clássico de ER formulado e estruturado para responder aos requerimentos do processo de modernização técnica da agricultura no período do pós-guerra. Paradoxalmente, o conjunto de mudanças ocorridas no padrão técnico da agropecuária mundial, operadas sob a colaboração direta das instituições de ER terminou por convertê-las em estruturas dispensáveis ao modelo de desenvolvimento rural hegemônico. Neste contexto, a intensificação das críticas ao seu modo de atuação, aos objetivos, ao público privilegiado e ao conteúdo das mensagens, contribuiu para minar com a sua legitimidade política e social. Por fim, o conjunto das mudanças políticas e econômicas em curso no plano internacional, fortaleceu a percepção

de que o modelo clássico de ER tornou-se incapaz de responder as múltiplas demandas presentes no meio rural contemporâneo(14). Desse modo, na década de 1990 houve uma intensificação dos debates em torno da construção de alternativas para a superação dessa crise, desencadeando processos de reforma nos sistemas públicos em diversos países.

4. As reformas nos serviços públicos de ER na década de 1990

Na tentativa de produzir respostas às críticas desferidas contra as instituições públicas de ER e, ao mesmo tempo superar a sua crise, diversos países adotaram medidas visando reformá-las. Tais medidas inseriram-se no contexto das reformas de caráter liberal do Estado implantadas nos países centrais e periféricos, a fim de contornar os efeitos da desaceleração econômica e dos déficits fiscais crescentes, durante a década de 1990. Por essa razão, as posições em favor da redução dos gastos públicos e da retirada total ou gradual do Estado no oferecimento de determinados serviços, tornaram-se hegemônicas nas esferas da economia e da política internacional. Nesta direção, a opção predominante foi a privatização total ou parcial dos serviços públicos de ER, apresentando um quadro bastante heterogêneo no que diz respeito às motivações, objetivos e aos formatos institucionais criados.

Nos países da antiga Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), na qual estava incluída a maioria das nações desenvolvidas da Europa, a opção em favor das reformas de privatização reforçou-se a partir da constatação das seguintes tendências: 1) a diminuição da importância da agricultura no conjunto da economia; 2) a diminuição da população rural e dos agricultores; 3) a transformação da agricultura em uma atividade empresarial cada vez mais competitiva e especializada; 4) e o aumento do acesso às informações e a elevação do nível educacional dos agricultores(15) (Caporal, 1998, p. 305). Tais tendências contribuíram para minar com os argumentos favoráveis à manutenção dos serviços públicos de ER, reforçando os questionamentos sobre a sua relevância nos processos de desenvolvimento rural contemporâneos. Isto, porque, a maior parte dos países desenvolvidos já teria passado de uma situação de insuficiência alimentar para uma situação de estoques agrícolas excedentes. Por essa razão, não haveria muito sentido continuar financiando serviços orientados a aumentar ainda mais a produção agrícola (Diesel *et al.*, 2008, p. 1166).

Nos países latino americanos, observa-se que a principal motivação das reformas dos sistemas de ER deveu-se à adesão dos governos nacionais aos PAE's, tendo em vista que a situação do seu meio rural era distinta daquela encontrada nos países centrais. Na América Latina o setor agrícola ainda desempenha um papel preponderante nas economias nacionais, mediante a exportação de produtos *in-natura* e agroprocessados. A população rural, apesar de declinante, apresenta percentuais bastante elevados e o grau de instrução

no meio rural é muito mais baixo do que no meio urbano. Por fim, a existência de distorções no âmbito da estrutura agrária e social tem sido responsáveis pela permanência de elevados índices de pobreza rural. Diante deste quadro, percebe-se que as reformas orientaram-se no sentido de ampliar a participação do setor privado e não governamental no oferecimento dos serviços de ER, ao mesmo tempo em que a defesa da participação do setor público, seja como provedor ou como financiador é condicionada à focalização do público alvo, com ênfase aos grupos sociais mais empobrecidos do campo.

As reformas de privatização dos serviços de ER ocorreram mediante a redução da participação do Estado no oferecimento destes serviços e do aumento da participação do setor privado (Diesel, *et. al.*, 2008, p. 1158). Adicionalmente, a privatização ocorreu mediante o repasse gradual da responsabilidade pelo financiamento dos serviços aos agricultores e suas organizações. Ao longo da década de 1990, tanto Banco Mundial como a FAO passaram a defender uma maior participação do setor privado e não governamental na prestação dos serviços de ER aos agricultores, apoiando abertamente as reformas de privatização em curso naquele momento(16). Apesar de reconhecerem que a ER continua sendo importante para o desenvolvimento, destacam que a permanência do caráter público e da gratuidade desses serviços públicos somente é justificável em situações específicas, entre as quais destacam: i) a assessoria no manejo dos recursos naturais; ii) a assessoria no manejo integrado de pragas; iii) a assistência aos agricultores mais pobres; iv) e no estímulo aos serviços de extensão dos próprios agricultores e suas organizações (*farmer to farmer*) (Caporal, 1998).

Embora não faça parte dos objetivos deste trabalho, analisar detalhadamente o processo de privatização ocorrido em diferentes países do mundo cumpre pelo menos, caracterizar os seus distintos momentos, evidenciando algumas das principais medidas adotadas. Segundo Diesel *et al.* (2008, p. 1167), no exame da literatura é possível identificar dois momentos distintos que caracterizam o processo de privatização dos serviços de extensão rural. Um primeiro, ocorrido a partir da segunda metade da década de 1980, no qual os governos adotaram como estratégia principal o repasse da responsabilidade de financiamento e a oferta de serviços ao setor privado, perseguindo uma orientação de “Estado mínimo”. O segundo momento iniciou-se no final da década de 1990, quando houve o reconhecimento de que os serviços públicos de ER não poderiam prescindir da presença do Estado, e a discussão se estabeleceu com vistas a identificar as formas em que este poderia contribuir para potencializar a participação dos agentes privados e não governamentais.

Na análise do primeiro momento da privatização é possível identificar algumas medidas comuns às reformas iniciadas nos países da OCDE e expandidas às demais regiões do mundo. A primeira delas diz respeito à redução drástica dos recursos financeiros às instituições de ER ocorrida na grande maioria dos países, com fortes repercussões na

diminuição do número de extensionistas e na redução da sua capacidade operacional, o que contribuiu para reforçar a visão negativa sobre essas instituições. Em alguns países, como é o caso do EUA, os cortes orçamentários implicaram no fechamento de escritórios locais e sua concentração em centros regionais. Além disso, a diminuição dos recursos influenciou na redefinição das atividades das instituições, enfatizando-se aquelas que indicassem impactos quantitativos no âmbito dos benefícios gerados à sociedade (Caporal, 1998, p. 298).

A segunda medida desencadeada no âmbito das reformas foi a descentralização, sendo considerada por muitos autores como o primeiro passo em direção à privatização. Na maioria dos países a descentralização assumiu duas formas distintas: i) a transferência das responsabilidades dos governos nacionais para as esferas estaduais/provinciais ou municipais/locais; ii) o apoio direto (via financiamento subsidiado) às organizações de agricultores, grupos de base, cooperativas e associações para que estes construíssem os seus próprios serviços (Caporal, 1998, p. 305). Embora esta medida tenha sido adotada na primeira fase, ela continuou vigorando como diretriz orientadora no segundo momento das reformas(17).

A terceira medida preconizada nas reformas de privatização foi à adoção de mecanismos que incrementassem a participação do usuário no financiamento dos serviços. Nesta direção, constata-se que muitos países passaram a cobrar taxas dos agricultores pelo oferecimento dos serviços, visando criar alternativas aos cortes orçamentários. Em algumas situações a cobrança de taxas passou a ser executada somente para o oferecimento de serviços muito especializados. Os posicionamentos favoráveis à implantação de sistema de taxas se baseiam no argumento de que isto facultaria ao agricultor o direito de escolher no mercado a empresa/instituição de sua preferência, possibilitando ainda um maior controle sobre a qualidade dos serviços prestados. Contudo, na prática observa-se que a disposição em pagar taxas geralmente se concentra nos grupos de agricultores mais capitalizados e dedicados a produções com maior nível de especialização, onde a prestação dos serviços incide diretamente no incremento da sua taxa de lucro.

A quarta medida preconizada pelas reformas foi a focalização do público alvo dos serviços de extensão rural, concentrando as suas ações sobre determinados grupos de agricultores, especialmente os mais pobres do campo(18). Os argumentos em favor da focalização partem do pressuposto de que não é obrigação do Estado responder a qualquer tipo de demanda ou qualquer tipo de agricultor. Ao contrário, o esforço das instituições públicas deve ser dirigido ao atendimento direto de certas categorias de agricultores e certos tipos de regiões, nos quais ainda seria justificável a presença do Estado (Berdegué, 2002, p. 08). Nesta direção, observa-se que muitos países estão dirigindo as suas ações para as

pequenas e médias propriedades familiares, adotando também ações específicas com comunidades tradicionais e grupos étnicos, jovens e mulheres (Mejia, 2001).

A quinta medida adotada no âmbito das reformas diz respeito à reformulação dos objetivos eleitos para a ação dos serviços de extensão rural. Tal reformulação tem buscado incorporar outros temas e linhas de atuação, se distanciando da quase exclusividade conferida à transferência de tecnologia e ao aumento da produção e produtividade agrícolas. Diante da escassez de recursos e da redução do quadro de funcionários, as instituições públicas de ER passaram a atuar em outras frentes visando auxiliar o agricultor no cumprimento das normas de proteção ambiental, na busca de novos mercados para os seus produtos, na diversificação das suas atividades produtivas, no estímulo de práticas agrícolas mais sustentáveis, no estímulo ao associativismo e cooperativismo agrícolas, na melhoria da gestão das propriedades, entre outros(19). Ou seja, as instituições públicas de ER passaram a atuar em áreas que não são de interesse do setor privado, oferecendo informações e serviços com características de bens públicos, de modo a atender as demandas dos setores mais empobrecidos do campo. Em alguns países essa reformulação dos objetivos influenciou na criação de novas instituições a partir da antiga estrutura, de modo que estas pudessem atender a públicos e prioridades distintas, tal como ocorreu na Austrália, na Nova Zelândia e na Irlanda (Caporal, 1998, p. 299-304).

Por fim, a sexta medida preconizada pelas reformas foi a incorporação do tema participação social, muito presente na retórica das organizações de cooperação internacional. Desse modo, observa-se um discurso favorável a uma maior participação dos agricultores na definição das prioridades de ação da extensão rural, distanciando-se das tradicionais metodologias verticalizadas baseadas na realização de visitas individuais aos agricultores e suas propriedades. Contudo, as tentativas de introdução de metodologias participativas na rotina do trabalho dos extensionistas, tem sido difíceis de ser aplicadas, seja pelas insuficiências na formação profissional dos técnicos, seja pela ausência de uma cultura de participação nas sociedades em geral e no meio rural em particular. Ademais, a mudança de discurso em favor da participação, tem coincidido com a necessidade dos governos adotarem metodologias capazes de reduzir os gastos públicos, compartilhando as responsabilidades com os agricultores (Caporal, 1998, p. 260).

Diante do exposto, é possível constatar a existência duas tendências dominantes no primeiro momento das reformas de privatização dos serviços de ER. Por um lado, as reformas fizeram parte de um processo mais amplo de desmantelamento dos Estados nacionais como executores desses serviços, mediante a adoção de medidas de descentralização e de privatização. Por outro, há uma nítida tendência em concentrar os recursos disponíveis para a assistência aos pequenos agricultores (Caporal, 1998, p. 318). Os resultados alcançados pelas privatizações foram bastante variados, e em alguns casos

propiciaram o surgimento de novos arranjos institucionais. Porém, existem diversos pontos controversos que desestimularam a defesa de uma privatização total desses serviços, tal como havia sido pensada inicialmente.

Entre esses aspectos controversos merecem destaque os seguintes: a) a estratégia de privatização total impactou negativamente no alcance e na qualidade dos serviços prestados, pois a maioria dos agricultores não podia pagar por eles, o que afetou a sustentabilidade financeira das instituições privadas; b) a privatização estimulou a mercantilização do conhecimento, restringindo o seu acesso aos produtores com melhores condições econômicas e com produções tecnologicamente avançadas; c) a privatização promoveu uma oferta desigual dos serviços entre as regiões, pois as organizações privadas tendem a atuar nas áreas mais ricas, com condições ambientais mais favoráveis, onde há uma maior concentração de investimentos e disposição em pagar por aconselhamento técnico; d) a privatização contribuiu para restringir as trocas espontâneas entre os agricultores, prejudicando a dinâmica de geração e difusão de conhecimentos em nível local (Diesel *et al.*, 2008, p. 1171-1176).

Diante destes aspectos controversos e das dificuldades encontradas pelos governos para repassar os custos dos serviços de ER aos agricultores, a tese da privatização total passou por uma revisão, ao mesmo tempo em que se defendia a necessidade da construção de novos arranjos institucionais, nos quais a participação do Estado como fomentador do setor privado passou a ser aceita. Neste contexto, iniciou-se o segundo momento das reformas de privatização nos serviços de ER, caracterizado pela afirmação do *enfoque pluralista* nos debates internacionais (Alex, 2004; Neumann y Froelich, 2004). Este novo enfoque passou a preconizar a construção de sistemas de ER, marcados por uma pluralidade de arranjos institucionais no que se refere às fontes de financiamento e aos agentes prestadores deste serviço(20).

Nesta ótica, julga-se que o setor público, sozinho, não pode financiar e prover a diversidade requerida pelos serviços de ATER e, por essa razão, as necessidades de ATER de um país deveriam ser atendidas a partir de um *arranjo multi-institucional*, no qual caberia ao Estado os seguintes papéis: i) a coordenação e desenvolvimento de um referencial e estratégia nacional para a ATER; ii) a regulação e capacitação, a fim de assegurar e melhorar a qualidade dos serviços; iii) o financiamento compartilhado das atividades com a utilização de novos mecanismos para alocar fundos; iv) a promoção de um planejamento e implantação descentralizada da ATER; vi) o papel de provedor e não de executor dos serviços de ATER (Neumann & Froelich, 2004, p. 4-5).

Embora esse modelo não preveja uma privatização total dos serviços, a exemplo do primeiro momento, constata-se que grande parte das medidas propostas sinaliza para a criação de um “mercado de serviços de ATER”, no qual a maior ou menor participação do

setor privado e não governamental no sistema, depende da criação de condições institucionais adequadas aos contextos sociais específicos. Segundo Diesel *et al.* (2008: p. 1.179):

[...] Conforme o arranjo final privilegiado para o financiamento e a oferta dos serviços de extensão rural, distinguem-se diferentes estratégias de privatização: comercialização dos serviços de extensão (em que se busca incrementar a participação do usuário no financiamento dos serviços públicos); parcerias na produção (a exemplo dos casos da China e Equador); concessão de direitos de parceria e maior responsabilidade para setor privado e ONGs na transferência de tecnologia; retirada gradual dos serviços públicos (por área ou produto, situação em que se busca a atuação das organizações privadas sem interferência do Estado); contratação de empresas privadas pelo Estado para prestação dos serviços e criação e reforço aos grupos de agricultores e cooperativas.

Pelo que foi exposto até aqui, é possível concluir que as reformas de privatização dos serviços de ER, em curso no mundo desde a metade da década de 1980, apresentam um elevado grau de complexidade, muitas das quais não chegaram a ser totalmente concluídas. A experiência internacional tem demonstrado que estas reformas costumam demorar entre 10 e 15 anos, uma vez que estas demandam a reformulação de objetivos, a definição de novas formas de financiamento, a definição de novos papéis para o setor público, privado e não governamental, a definição de novas prioridades de público e temas, além de um conjunto de mudanças institucionais que requerem tempo de maturação. Em que pesem a inexistência de estudos comparativos acerca dos resultados alcançados até aqui pelas reformas de privatização, convém destacar que estas se consolidaram como a resposta hegemônica à crise vivida pelos serviços públicos de ER.

5. A crise do sistema público de ER e seus desdobramentos no Brasil

A crise vivida pela ER em nível internacional, também afetou as instituições públicas brasileiras, ainda que de forma parcial e regionalmente diferenciada em sua intensidade. A partir da metade da década de 1980 o sistema público coordenado pela EMBRATER entrou numa profunda crise passando a ser alvo de intensas críticas, fortalecendo a posição de alguns setores governamentais que defendiam a sua extinção. Tal posição era motivada pelo diagnóstico de que o sistema nacional de ER havia se tornado ineficiente e prescindível ao modelo de desenvolvimento rural implantado. Além disso, existiam aqueles que consideravam que a proposta de extinção da EMBRATER era motivada pelo discurso de forte contestação ao modelo agrícola vigente, assumido pela nova direção da empresa, durante o governo da Nova República (Caporal, 1998, p. 311).

Nessa época a EMBRATER foi presidida por Romeu Padilha Figueiredo, reconhecido no Brasil como um seguidor das ideias do educador Paulo Freire. Em sua gestão houve um amplo processo de discussão conhecido como o “repensar da extensão rural”, no qual se

buscou analisar criticamente o papel exercido pela empresa na consolidação de um modelo de desenvolvimento rural seletivo e excludente. Essa revisão crítica levou a EMBRATER a redefinir a sua missão, os seus métodos de trabalho e o seu público alvo, concentrando as suas ações no fortalecimento de uma nova proposta de desenvolvimento rural baseada na reforma agrária, na sustentabilidade ecológica, no uso de metodologias participativas e no atendimento preferencial aos pequenos e médios agricultores (Peixoto, 2009, p. 22; Pettan, 2010, p. 146).

Esse momento da ER, compreendido pelos anos de 1985 e 1989, é definido por Rodrigues (1997, p. 127) como *humanismo crítico*, pois retoma o foco na família rural, porém numa dimensão menos assistencialista, procurando estimular a organização autônoma dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais, de modo a elevar o seu poder de barganha e viabilizá-los econômica e tecnologicamente. A sua principal característica é a promoção integral das maiorias demográficas do campo, mas sem paternalismo, dentro de uma perspectiva libertadora na qual as famílias rurais são percebidas como sujeitos com capacidade de problematizar a sua realidade e decidir autonomamente. Nesta ótica, o extensionista não é mais encarado como um “agente de mudança” manipulador, mas reconhecido como um interlocutor tecnicamente competente que mantém uma relação de diálogo horizontal e democrática. O progresso tecnológico continua sendo um dos seus objetivos, porém não se admite uma intervenção impositiva, visando à adoção de pacotes tecnológicos.

Essa orientação progressista da EMBRATER sinalizava a incorporação das demandas dos atores sociais do campo na agenda do governo da Nova República, coincidindo com a conjuntura de ascensão das lutas populares e democráticas no país, oportunizadas pelo fim do regime militar. Com o passar do tempo, os discursos e ações da EMBRATER foram se destoando das diretrizes que se consolidaram no interior do Ministério da Agricultura, que objetivavam a “eficiência tecnológica” e a “obtenção de safras recordes” (Pettan, 2010, p. 149). Tais diretrizes coadunavam-se aos esforços do governo para fazer frente à crise econômica oriunda da elevação do endividamento externo do país. Neste cenário, adotou-se um programa de ajustamento estrutural, seguindo as exigências dos organismos financeiros internacionais, mediante a realização de cortes orçamentários em setores que não incidissem diretamente na resolução de problemas sociais. A EMBRATER se enquadrava perfeitamente nesta orientação, pois não ofertava serviços diretamente aos agricultores, fazendo parte do nível superior da administração federal (Caporal, 1998, p. 312).

A primeira tentativa de extinção da EMBRATER posta em prática pelo governo da Nova República, não logrou êxito em virtude da forte mobilização político-corporativa desencadeada pelos servidores, os quais conseguiram o apoio de parcelas representativas dos agricultores, dos partidos políticos e de outras forças sociais. Nesse processo, a

empresa saiu seriamente debilitada e dividida internamente entre correntes progressistas e conservadoras que passaram a disputar a hegemonia e a direção política da extensão rural. Como resultado, em 1986, criou-se a Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores da Extensão Rural do Brasil (FASER), cuja atuação foi marcada por iniciativas voltadas ao debate acerca do tipo de extensão mais adequado aos agricultores e as diferentes realidades do país. Além disso, a entidade passou a promover movimentações de caráter corporativo que foram decisivas na inclusão do tema da ER na Constituição Federal de 1988(21) (Caporal, 1998, p. 312).

Posteriormente, uma nova tentativa de extinção da EMBRATER foi deflagrada pelo governo, através do Decreto 97.455, de 15 de janeiro de 1989, ficando conhecida como “operação desmonte”. Desta vez, sob a liderança da FASER foi realizada uma grande marcha à Brasília, cuja repercussão levou o congresso a rejeitar a proposta do poder executivo. A extinção definitiva da empresa ocorreu mediante a publicação do Decreto 99.192, de 15 de março de 1990, no primeiro dia do governo Collor, juntamente com outras estatais (Peixoto, 2009, p. 23).

Porém, desta vez as organizações de representação da ER não conseguiram se articular a tempo de reverter a decisão do governo no Congresso Nacional. Como resultado, entre os meses de março e outubro de 1990, os serviços de ATER ficaram sem nenhum tipo de coordenação nacional. Posteriormente, no dia 17 de outubro de 1990, por meio do Decreto 99.616, o governo transferiu a responsabilidade pela coordenação do SIBER para a EMBRAPA, a qual chegou até a elaborar um plano de ação estratégica. Porém, a EMBRAPA não conseguiu exercer o mesmo papel coordenador desempenhado pela extinta EMBRATER (Peixoto, 2008, p. 28).

Diante do espaço vazio deixado pela extinção da EMBRATER, os dirigentes das instituições estaduais de ATER criaram, em 1990, a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), cujo objetivo era defender os interesses das associadas junto aos poderes públicos e entidades privadas, em âmbito regional, nacional e internacional. Contudo, a atuação da ASBRAER somente viria a se tornar relevante, no período mais recente (Peixoto, 2008, p. 27).

Em 1993, dada a incompatibilidade da presença da ER no interior da EMBRAPA e aos seus poucos resultados em termos de articulação das suas ações, o governo Itamar Franco, por meio do Decreto 936, de 23 de setembro de 1993, transferiu a coordenação do SIBRATER para a Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) do Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA). No ano, seguinte, o governo modificou a estrutura da SDR por meio do Decreto 1.261, de 04 de outubro de 1994, criando o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER). Apesar de o governo ter criado um departamento voltado exclusivamente para a coordenação das ações de ER,

constata-se que a sua atuação também foi limitada, não só pela carência de recursos financeiros, mas pela pouca representatividade deste setor junto ao MAARA, o que contribuiu para prolongar a crise vivida pelo SIBRATER (Caporal, 1998, p. 315; Peixoto, 2008, p. 30).

As medidas adotadas pelo governo federal não tiveram o poder direto de extinguir com EMATER's, uma vez que estas estão subordinadas a um conjunto de leis de competência exclusiva dos estados federados. Contudo, os cortes nos recursos orçamentários do governo federal representaram um duro golpe para essas instituições (Caporal, 1998, p. 315). Nos casos em que os governos estaduais já aportavam recursos significativos para as empresas estaduais, a retração do SIBER foi menos sentida, tal como nos estados das regiões Sul e Sudeste. Porém, nas regiões Norte e Nordeste, onde havia uma maior dependência dos recursos do governo federal, houve uma queda significativa na qualidade dos serviços e um rápido sucateamento das suas estruturas (Muchagata, 2003, p. 20)

Na ausência de uma coordenação nacional, os governos de alguns estados optaram por realizar uma série de mudanças institucionais em suas empresas de ATER. Tais mudanças envolveram as seguintes medidas: a) extinção de algumas instituições estaduais de ATER; b) a realização de fusões com instituições estaduais de pesquisa; c) implantação de mudanças de regime jurídico das instituições; d) municipalização dos serviços de ATER. Essas medidas, ao contrário de solucionar a crise do sistema, contribuíram para a sua desorganização, observadas na perda da organicidade e da articulação entre as diversas instituições executoras dos serviços de ATER (Peixoto, 2008, p. 27).

Na tentativa de buscar alternativas visando superar esse quadro de sucateamento e desarticulação do SIBER, alguns setores organizados da sociedade decidiram dar início a um amplo processo de discussão, tendo por objetivo traçar novas diretrizes para a reestruturação dos serviços públicos de ATER no Brasil. Por iniciativa de uma parceria firmada entre a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a FASER e a ASBRAER, em 1997, foram realizados 27 seminários estaduais, dos quais participaram cerca de 5.000 pessoas, culminando na organização de um Seminário Nacional de ATER, que contou com a participação de duzentas pessoas (Abramovay, 1998; Peixoto, 2008).

A pauta dos debates travados neste Seminário girou em torno dos seguintes temas: missão, público alvo, abrangência, métodos, recursos financeiros, gestão e modelos institucionais de ATER. Como resultado, foi produzido um documento que continha entre as suas principais diretrizes, a promoção do desenvolvimento rural sustentável, a permanência do caráter público e gratuito dos serviços de ATER, a definição dos agricultores familiares como público prioritário, a adoção de métodos de abordagem dialógicos, o compartilhamento do financiamento entre as esferas governamentais e a opção por um modelo institucional

descentralizado que congregasse tanto as instituições públicas e governamentais em um mesmo sistema (Abramovay, 1998).

A realização deste seminário inseria-se no contexto das mudanças em curso no meio rural nos anos 90, desencadeadas a partir do esgotamento do regime militar e da ascensão política de um conjunto de novos atores sociais no campo. Esses novos atores sociais passaram a empreender uma série de lutas sociais no campo, cujas reivindicações estavam articuladas à defesa de uma nova proposta de desenvolvimento rural, baseada na realização de uma reforma agrária e no fortalecimento e valorização das formas familiares de produção (Medeiros, 2001; Dias, 2004). Como resultado do avanço dessas lutas, houve uma multiplicação dos assentamentos rurais pelo país afora, e, também, a criação de uma política de crédito específico: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996.

Esses dois processos contribuíram para ampliar a demanda pelos serviços de ATER, na medida em que a ampliação dos contratos de crédito do PRONAF exigia um maior número de extensionistas para a elaboração e acompanhamento dos projetos técnicos. Do mesmo modo em que nos assentamentos recém-criados, a demanda por uma assistência técnica diferenciada, tornava-se indispensável à viabilização sócio-econômica das famílias e a inserção dos núcleos no âmbito da economia local. Neste contexto, criou-se um ambiente favorável ao debate sobre a reestruturação dos serviços de ATER, porém numa direção distinta daquela que havia sido preconizada à época da “revolução verde”.

Paradoxalmente, percebe-se que o mesmo Estado que promoveu a desarticulação e o sucateamento do aparato de ER, passou a financiar programas especiais voltados ao atendimento de setores específicos da população rural, cujos serviços ofertados já não eram executados exclusivamente por empresas públicas. Este foi o caso, do Programa de Apoio à Gestão das Organizações de Pequenos Produtores Rurais (CONTACAP) e do projeto LUMIAR, ambos financiados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), destinados a prestar serviços de ER às famílias de assentados em projetos de reforma agrária (Neto, 2005).

Este último, em particular, foi implantado dentro de um sistema operativo diferente da ER oficial, pois delegava aos agentes locais públicos e privados a tarefa de prestação dos serviços diretamente às associações de agricultores constituídas para tal. Neste processo, ao INCRA cabiam apenas as tarefas de financiamento e supervisão, partindo-se do pressuposto de que, com o sucesso da iniciativa, paulatinamente os assentados poderiam arcar com os custos dessa assistência técnica (Muchagata, 2003; Neto, 2005).

Com a retração da oferta dos serviços públicos de ER, provocada pela extinção da EMBRATER, abriu-se um espaço que começou a ser ocupado por organizações de natureza privada e não governamental, de tal modo que estes serviços passaram a ser

ofertados por uma pluralidade de atores. Segundo Muchagata (2003, p. 21-22), é possível identificar dois processos que influenciaram diretamente na diversificação dos atores envolvidos com a prestação dos serviços de ATER. O primeiro deles diz respeito à redemocratização pela qual passou o país nos anos 80, período em que vários setores da sociedade civil se fortaleceram na luta contra o regime militar. Nesse processo foram criadas várias organizações representativas de agricultores e organizações não governamentais (ONG's), cuja linha de atuação foi marcada pela crítica ao modelo agrícola adotado no país e aos seus efeitos sociais e ambientais negativos. A partir do momento em que estas organizações começaram a trabalhar com a ATER, passaram a orientar as suas diretrizes de atuação dentro de outras lógicas, em geral baseadas no desenvolvimento solidário e sustentável, ao mesmo tempo em que desenvolviam métodos de abordagem mais participativos.

O segundo processo está relacionado às transformações ocorridas nas políticas públicas para o meio rural, tais como a criação do PRONAF e dos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável, o que estimulou a sociedade civil e os poderes públicos locais a se organizarem para a obtenção dos recursos federais. Nesta direção, observa-se que diversos atores passaram a se envolver diretamente na oferta de serviços de ATER, entre os quais se destacaram as prefeituras, as cooperativas de crédito, as cooperativas de produção, as Escolas Familiares Rurais, os balcões do SEBRAE, as cooperativas de técnicos, empresas de consultoria, agroindústrias, entre outros.

Como resultado desses processos, observa-se que no Brasil se constituiu uma rede bastante diversificada e plural de atores envolvidos na prestação de serviços de ER, aproximando-se dos modelos idealizados pelos especialistas do Banco Mundial e a FAO. Tal diversidade também se expressa na existência de múltiplas visões acerca dos caminhos a serem trilhados na busca do desenvolvimento rural, o que se impõe como um desafio no estabelecimento de diretrizes comuns, a fim de se evitar a pulverização das ações. É neste contexto que se inseriram os debates travados em torno da reestruturação dos serviços públicos de ATER no Brasil, ao longo da década de 1990, os quais serviram de base para a elaboração das políticas de ATER implementadas ao longo da década de 2000.

6. Considerações finais

Neste artigo buscou-se construir um painel detalhado sobre a gênese, desenvolvimento, crise e as reformas de privatização realizadas nos serviços públicos de ER durante a década de 1990, buscando apontar os seus principais determinantes. Neste percurso identificou-se que a constituição dos sistemas públicos nacionais de ER em diversos países do mundo e, nos Latino-americanos em particular, foi inspirada na experiência dos Serviços Cooperativos de Extensão, desenvolvida nos EUA. A exportação deste modelo de ER

acoplou-se à estratégia de desenvolvimento econômico que preconizava a ampliação dos mercados para a venda de sementes, insumos, máquinas e equipamentos produzidos pelas indústrias Norte-Americanas, ao mesmo tempo em que visava conter a expansão da influência do bloco de países socialistas, no contexto da “guerra fria”.

Nesta direção, os serviços públicos de ER foram projetados para modernizar a agricultura, mediante a transferência de tecnologias oriundas dos países desenvolvidos, integrando os camponeses à economia de mercado. Sob esta ótica, adotou-se o difusionismo-inovador como paradigma teórico orientador das ações dos extensionistas junto às populações rurais. Este paradigma pressupunha que as mudanças sociais somente poderiam resultar da introdução de inovações oriundas de sociedades mais desenvolvidas, cuja disseminação em um determinado sistema social dependia das decisões dos indivíduos em adotá-las, mudando o seu “tradicional” modo de vida em direção a um padrão “mais complexo” e “tecnologicamente mais avançado”. A operacionalização dessa concepção de ER, conjugada às políticas de crédito rural e de pesquisa contribuíram decisivamente para alterar os padrões tecnológicos da agropecuária mundial e latino-americana.

No Brasil, a constituição das primeiras experiências institucionalizadas de ER contou com suporte técnico e financeiro de instituições vinculadas ao governo dos EUA. Num primeiro momento, denominado como *humanismo assistencialista*, os serviços de ER foram estruturados em associações civis de direito privado, responsáveis pelo suporte dos projetos de crédito supervisionado voltados à administração da propriedade e do lar, realizados por uma equipe paritária de extensionistas. O planejamento das atividades se dava de “baixo para cima” e com o suporte técnico e financeiro das agências norte-americanas. Em um curto espaço de tempo, essas associações foram replicadas na maioria dos estados brasileiros, culminando com a criação de uma entidade nacional, a ABCAR para coordenar o SIBER.

Posteriormente, na medida em que o processo de modernização da agricultura se consolidou com os governos militares, os projetos de crédito supervisionado deram lugar ao crédito rural orientado, elegendo-se como clientela preferencial os médios e os grandes produtores, dedicados à produção especializada com vistas à exportação. A ênfase no aumento da produção e da produtividade alterou o perfil das equipes técnicas das instituições de ATER, predominando os profissionais especialistas. O planejamento das atividades de ER passou a ocorrer de “cima para baixo”, sem a influência das agências norte-americanas, em consonância aos objetivos estratégicos dos governos militares. O corolário desse processo foi a estatização do SIBER, em 1974, mediante a criação da EMBRATER e das EMATER’s. O atrelamento das instituições de ER à proposta de modernização dos governos militares mediante a transferência de pacotes tecnológicos, levou alguns autores a denominar este período como *difusionismo-produtivista*.

A crise econômica ocorrida no início da década de 1980 repercutiu na redução dos investimentos públicos para o setor agropecuário, contribuindo para a intensificação das críticas à estratégia de desenvolvimento rural baseada na modernização acelerada da agricultura. Tais críticas ganharam projeção com a consolidação do diagnóstico de que os serviços públicos de ER entraram em uma profunda crise, a partir da década de 1980. Neste contexto, iniciaram-se os debates em torno da necessidade de realização de reformas nos sistemas nacionais de ER e de alterações na concepção teórica que até então havia informado a atuação dos extensionistas no meio rural.

As análises realizadas neste artigo permitem concluir que a crise dos sistemas públicos de ER foi provocada pela combinação de múltiplos fatores, evidenciando o esgotamento de um modelo concebido e estruturado para dar suporte ao processo de modernização técnica da agropecuária mundial. Paradoxalmente, as mudanças técnicas realizadas no âmbito da modernização terminaram por converter as instituições de ER em estruturas dispensáveis ao modelo de desenvolvimento rural instituído, a ponto de alguns países defenderem a sua privatização, ou mesmo a extinção.

Sendo assim, na década de 1990 sob a iniciativa do Banco Mundial e da FAO, intensificam-se os debates em torno da necessidade de reformar os sistemas públicos de ER, de modo a responder as críticas e superar a situação de crise em que estes se encontravam. Tais debates inseriram-se no contexto das reformas de caráter liberal do Estado implementadas nos países centrais e periféricos, a fim de contornar os efeitos da desaceleração econômica e dos déficits fiscais. Por essa razão, as reformas dos serviços públicos de ER postas em prática pautaram-se na sua privatização total ou parcial.

Conforme foi destacado neste artigo, estas reformas ocorreram em dois momentos distintos. No primeiro, os governos procuraram repassar a responsabilidade do financiamento e a oferta dos serviços ao setor privado, perseguindo a orientação do “Estado mínimo”. No segundo, os governos passaram a reconhecer que os serviços de ER não poderiam prescindir da presença do Estado, de tal modo que a ênfase recaiu em identificar formas em que este poderia potencializar a participação dos agentes privados e não governamentais, aproximando-se do modelo pluralista de ER, defendido pelo Banco Mundial e pela FAO.

No que diz respeito ao caso brasileiro, constata-se que a crise da ER somente se intensificou a partir da metade da década de 1980, quando se propagou o diagnóstico de que o sistema nacional de ER se tornara ineficiente e prescindível ao modelo de desenvolvimento rural implantado. Paralelamente, a crise econômica levou o governo da Nova República a adotar um PAE, no qual se recomendava a realização de cortes orçamentários em serviços que não incidissem diretamente na resolução dos problemas sociais. Tais recomendações tornaram a EMBRATER vulnerável às pressões políticas em favor da sua extinção. Apesar das reações políticas contrárias à sua extinção, a

EMBRATER, foi extinta logo no início do governo Collor, sendo que a responsabilidade pela coordenação do SIBER foi repassada à EMBRAPA.

A extinção da EMBRATER pode ser considerada um evento definidor de um novo momento na ER brasileira, uma vez que esta ficou órfã de uma coordenação nacional e carente de recursos financeiros para dar suporte às ações no âmbito dos estados. Tal fato contribuiu para pôr em movimento uma série de mudanças institucionais no âmbito dos estados, com a extinção de algumas EMATER's, realização de fusões destas com instituições de pesquisa e a municipalização dos serviços de ER. Tais medidas ao invés de solucionarem a crise contribuíram para desorganizar ainda mais o sistema.

Diante deste contexto, a CONTAG, em parceria com a FASER e a ASBRAER tomaram a iniciativa de organizar, em 1997, um conjunto de seminários estaduais que culminaram em um seminário Nacional, tendo por objetivo discutir a reconstrução de um sistema público de ER voltado ao atendimento exclusivo à agricultura familiar. O conjunto das deliberações aprovadas neste evento serviu de referência para recolocar o debate da ER na pauta política do governo federal, servindo de parâmetro para a definição dos princípios, diretrizes e orientações para as políticas de ATER em nível nacional e estadual.

As mudanças políticas em curso no período recente apontam para a construção de um novo sistema público de ER, no qual a oferta desses serviços é feita por uma pluralidade de instituições/organizações, sob um arranjo institucional que prevê a descentralização da gestão e o compartilhamento do financiamento das ações. Além disso, tem havido uma forte preocupação em renovar as concepções e os métodos de atuação da ER, mediante a incorporação de enfoques sistêmicos, da valorização das abordagens participativas e dialógicas, da ênfase no desenvolvimento rural/local sustentável, na construção de uma matriz tecnológica baseada nos princípios da agroecologia e no controle social dos serviços pelos beneficiários. Até onde essas inovações contribuirão ou não para a construção de um novo sistema público de ER, capaz de atender as demandas dos públicos historicamente preteridos pelas políticas de modernização da agricultura, é algo que ainda permanecerá desafiando a imaginação e o senso crítico dos pesquisadores e demais interessados no tema.

Notas

(1) Artigo elaborado no âmbito do projeto de pesquisa: As políticas de assistência técnica e extensão rural no estado do Rio de Janeiro: uma análise das ações e resultados atingidos pelos programas PEATER e ATES (2004-2008), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

(2) Segundo Puerta Trujillo (2004, p. 233) as principais características da prática extensionista dos *Farms Institutes* eram: a) a sua organização no plano local e a sua autonomia na tomada de decisões sobre os objetivos do desenvolvimento a ser abordado; b) o alto grau de participação dos agricultores e pecuaristas na seleção dos temas a serem tratados e todo o processo da sua abordagem; c) a sua metodologia de aprendizagem centrada na experiência prática.

(3) Sobre o assunto consultar Peixoto (2008).

(4) O objetivo das ACAR's era o mesmo do modelo clássico norte-americano, pois preconizava a melhoria das condições econômicas da vida rural por meio do combate à pobreza, atuando nas unidades familiares na tentativa de persuadi-las a mudar o seu "tradicional" e "atrasado" modo de vida, por meio da adoção de "modernos" métodos científicos na produção e melhorias na habitação e administração do lar. O principal instrumento das ações extensionistas foi o crédito supervisionado, se constituindo na primeira experiência mundial em que a ER se vinculou à oferta de crédito. A principal diferença do modelo brasileiro em relação ao norte-americano relacionava-se ao fato dos serviços de ER serem prestados pelas próprias ACAR's, e não por meio das universidades (Peixoto, 2009, p. 15-16; Pettan, 2010, p. 119).

(5) Tratava-se dos Decretos nº 50.622, de 18 de maio de 1961 e o de nº 50.632, de 19 de maio de 1961 (Pettan, 2010, p.120).

(6) Decreto nº 58.382, de 10 de maio de 1966 (Pettan, 2010, p. 133).

(7) A EMBRATER foi criada oficialmente pelo Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975 (Peixoto, 2010, p. 21).

(8) As dificuldades de mensuração dos resultados alcançados pela atuação das instituições de extensão advêm da impossibilidade de se estabelecer indicadores precisos e de validade universal. Isto se deve em boa medida à natureza imaterial e intangível dos processos educativos conduzidos pelos extensionistas. Pode-se mensurar o número de visitas feitas, o número de palestras, dias de campo, demonstrações práticas e reuniões realizadas pelos extensionistas com os agricultores, mas é muito difícil avaliar o seu real impacto sobre os múltiplos fatores que interferem nos processos de desenvolvimento do meio rural, tendo em vista que tais processos não são operados exclusivamente pelas instituições de extensão rural e seus técnicos.

(9) Entre os efeitos sociais merecem destaque, a concentração da propriedade fundiária e da renda no campo, o aumento da dependência dos agricultores ao crédito, o desaparecimento das pequenas propriedades associado às dificuldades de acesso a terra, a diminuição dos empregos associada ao surgimento da sazonalidade do trabalho rural, o aumento do êxodo e a conseqüente redução da população rural, (Navarro, 1996, p.71; Gonçalves Neto, 1997, p. 174). No que diz respeito aos efeitos ambientais vale registrar, o aumento do desmatamento, a erosão dos solos e a redução dos seus níveis de fertilidade, a contaminação dos lençóis freáticos com fertilizantes e agrotóxicos, a redução da biodiversidade, a contaminação humana e animal por agrotóxicos, entre outros (Ehlers, 1999).

(10) Entre os principais encontros realizados em nível internacional para discutir os dilemas da relação entre desenvolvimento e meio ambientes se destacam: 1) a Conferência de Estocolmo (1972); 2) os trabalhos do Clube de Roma (1972-1974); 3) o Relatório Global Ano 2000 (1980); 4) O

Relatório Bruntland (1987); 5) a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, conhecida como Rio-92; 5) o Intergovernmental Panel Climate Change (IPCC), em 2007, entre outros (Nascimento, 2012).

(11) Segundo Mielgo y Guzmán (1995) pode-se classificar como *discurso ecotecnocrático da sustentabilidade*, o falso ecologismo sustentado pelos organismos internacionais que através de uma construção teórica transmite a mensagem que o planeta está em perigo, não porque os países ricos desenvolveram uma forma de produção e consumo depredadora de energia e recursos, contaminante e destruidora dos equilíbrios naturais; mas, sim, porque os “países pobres” têm um grande crescimento de população e deterioram a natureza, através de sua pobreza e da degradante apropriação dos recursos naturais.

(12) Segundo Altieri, a agroecologia pode ser definida como: “(...) uma nova abordagem que integra os princípios agronômicos, ecológicos e socioeconômicos à compreensão e avaliação do efeito das tecnologias sobre os sistemas agrícolas e a sociedade como um todo. Ela utiliza os agroecossistemas como unidade de estudo, ultrapassando a visão unidimensional – genética, agronomia, edafologia – incluindo as dimensões sociais e culturais. Uma abordagem agroecológica incentiva os pesquisadores a penetrar no conhecimento e nas técnicas dos agricultores e a desenvolver agroecossistemas com uma dependência mínima de insumos agroquímicos e energéticos externos” (Altieri, 2001, p. 18).

(13) Nesta perspectiva, o meio rural passa a ser encarado como um espaço com novas funções a serem cumpridas dentro dos processos globais de desenvolvimento, entre as quais se incluem: a) o *equilíbrio territorial*, atuando de forma a contrapor-se aos efeitos do despovoamento; b) o *equilíbrio ecológico*, atuando na conservação dos ecossistemas e das paisagens abertas e naturais; c) a *produção de água limpa e a conservação de suas fontes*; d) como *espaço para as atividades de recreio e esparteramento*; e) como *espaço de usos agrários não alimentares* (produção de fibras têxteis, obtenção de recursos energéticos e minerais, etc); f) como *espaço de eliminação de contaminantes do ar, da água e do solo* (Perez, 2001, p. 24).

(14) Segundo Engel (1998): “(...) El instrumento que había sido eficaz para promover una agricultura relativamente sencilla, de monocultivo, tecnificada y homogeneizada, no pudo con las demandas múltiples que empezaron a surgir a partir de la globalización y diversificación de los mercados, la descentralización de la toma de decisiones, las exigencias específicas de la sostenibilidad y el desarrollo social y la mayor responsabilidad otorgada a los niveles locales. Mientras el mundo rural asumió características múltiples y complejas, la extensión continuó siendo una herramienta inflexible, excesivamente técnica y equipada con una oferta tecnológica rígida que no se ajustaba a las necesidades de los pequeños productores en los nuevos tiempos.”

(15) O desenvolvimento dos meios de comunicação tais como internet, a telefonia celular e a televisão à cabo, permite com que os agricultores tenham acesso a determinadas informações sem passar pela intermediação dos técnicos. Nos casos em que o nível de formação dos agricultores é mais elevado, essa autonomia em relação aos técnicos é ainda mais elevada.

(16) A defesa da maior participação das ONG's está baseada no argumento de que estas estariam mais bem capacitadas para trabalhar com os pobres e alcançar, mais eficazmente, a participação das comunidades no processo de desenvolvimento. Mais detalhes sobre a atuação do

Banco Mundial e da FAO na extensão rural, podem ser encontrados no capítulo 5 da tese de doutorado de Caporal (1998).

(17) O argumento central em favor à descentralização reside no fato de que as esferas regionais e locais ampliam as possibilidades de participação dos agricultores e suas organizações na elaboração, execução e monitoramento dos projetos de desenvolvimento e das ações de extensão rural. Contudo, tal argumento precisa ser relativizado, tendo em vista que os espaços locais, geralmente apresentam assimetrias nas relações de poder onde a hegemonia quase sempre é exercida pelos grupos sociais dotados de um maior *quantum* de capitais econômicos, políticos, sociais e simbólicos (Bourdieu, 2002), o que ao contrário de contribuir na democratização dos benefícios gerados pelos processos de desenvolvimento, pode estimular a perpetuação das desigualdades já consolidadas.

(18) A prioridade conferida ao público de agricultores empobrecidos do campo também está presente nos documentos emitidos pelo Banco Mundial e pela FAO, demonstrando que estes tiveram uma influência direta na definição do curso seguido pelas reformas dos serviços públicos de extensão rural (Caporal, 1998, p. 284). Por um lado, a focalização do público alvo pode ser interpretada como uma forma de racionalização dos gastos públicos coerente às diretrizes dos programas de ajuste estrutural, e por outro, como uma medida compensatória aos seus efeitos regressivos sobre as populações empobrecidas do campo.

(19) Berdegú (2002, p. 10-11) qualifica essa reformulação dos objetivos como um processo de “ampliação dos domínios de atividade dos serviços de extensão rural”, na qual estão sendo incluídos novos temas. Segundo este autor esta ampliação está ocorrendo a partir de quatro eixos: 1) mediante a inclusão de aspectos relacionados aos mercados agrícolas, tais como, o desenvolvimento da capacidade de gestão e administração das propriedades e a construção de vínculos com as agroindústrias e as cadeias produtivas; 2) mediante a inclusão do tema da sustentabilidade ambiental, a conservação dos recursos naturais e dos ecossistemas; 3) mediante a necessidade de repensar o tecido organizacional das comunidades rurais com ênfase ao associativismo; 4) mediante a necessidade de desenhar e implementar novas atividades rurais não agropecuárias, que gerem novas fontes de emprego e renda no meio rural.

(20) Os defensores das reformas de privatização mencionam a existência de um conjunto de fontes de financiamento, entre as quais incluem: a) recursos públicos dos governos; b) pagamento de taxas pelos agricultores; c) recursos resultantes de parcerias na produção; d) recursos de empresas de agroindustriais processadoras; e) mensalidades de associações de agricultores; f) taxas sobre *commodities*; g) taxas de créditos concedidos; h) recursos de instituições internacionais, entre outras.

(21) Trata-se do Artigo 187, que assim expressa: “(...) 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” (Brasil, 2003, p. 130).

Bibliografia

- Abramovay, R. (1998). Agricultura familiar e serviço público: Novos desafios para a extensão rural. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, 15,137-157.
- Altieri, M. (2001). *Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS.
- Berdegúe, J. A. (2002). *Las reformas de los sistemas de extensión en América Latina a partir de la década de los 80*. Santiago de Chile: RIMISP (mimeo).
- Bourdieu, P. (2002). *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Brasil. (2003). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Roma Victor.
- Caporal, F. R. (1998). *La Extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil*. Tese de Doutorado inédita. Córdoba: ES, UC/ISEC-ETSIAM.
- Caporal, F. R. y Costabeber, J. A. (2000). Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural. *Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável*,1, 16-37.
- Carvalho, J. C. M. (1992). *Desenvolvimento da agropecuária brasileira: da agricultura escravista ao sistema agroindustrial*. Brasília: EMBRAPA.
- Delgado, G. (1985). *Capital financiero e agricultura no Brasil*. São Paulo, Campinas: Editora da Unicamp.
- Delgado, G. (2001). Expansão e modernização do setor agrário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária." *Estudos avançados*, 15, 157-172.
- Dias, M. M. (2004). Extensão rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo 'serviço de ATES." *Cadernos de Ciência e Tecnologia*. Brasília, 21, 137-157.
- Diesel, V. et. al. (2008). Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária? *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, 46, 155-188.
- EHLERS, E. (1999). *Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma*. Guaíba: Livraria e Editora Agropecuária.
- Engel, P. G. H. (1998). ¿Facilitando el desarrollo sostenible: Hacia una extensión moderna? *IV Conferencia Electrónica de FIDAMERICA: "Experiencias de Servicios Privatizados y Descentralizados de Asesoría a la Agricultura Campesina en América Latina y el Caribe"*, 13-31 de julio. Disponible en: www.fidamerica.org/actividades/conferencias/extension/index.html.
- Fiori, J. L. (2001). Para um diagnóstico da modernização brasileira". En: Fiori, J. L y Medeiros, C. *Polarização mundial e crescimento* (pp. 269-290). Petrópolis: Rio de Janeiro.
- Gonçalves, N. W. (1997). *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira: 1960-1980*. São Paulo: Hucitec.
- Kay, C. (2002). Los paradigmas del desarrollo rural em América Latina" En: Alveal, C. *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades* (pp. 337-429) Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca.
- Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina." *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, 29, 31-50.

- Martine, G. (1991). A trajetória da modernização agrícola: a que beneficia? *Lua Nova*, 23, 7-37.
- Medeiros, L. S. (1989). *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: Fase.
- Medeiros, L. S. (2001). "Sem Terra", "Assentados", "Agricultores Familiares": considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. En: Giarracca, N. *Una nueva ruralidad en América Latina* (pp. 103-128) Buenos Aires: CLACSO.
- Mejia, H. G. (2001). *La extensión y los servicios de apoyo para la agricultura en América Latina y el Caribe: Elementos para a Formulación de Políticas*. *Colombia Médica*, vol. 32, nº 4. Disponible en: www.mag.go.cr/doc_c/c20_2_2004.pdf.
- Mielgo, A., y Guzmán, E. S. (1995). El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad". En: Cadenas, M. A. (coord.). *Agricultura e desarrollo sostenible* (pp. 91-119) Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Molina Filho, J. (1989). Difusão de inovações: críticas e alternativas ao modelo dominante. *Cadernos de Ciência y Tecnología*, v. 6, n. 1, 101-115.
- Muchagata, M. (2003). *O perfil das instituições de ATER no Brasil - Relatório da Região Sudeste*. Brasília: NEAD.
- Nascimento, E. P. (2012). Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. *Estudos Avançados*, vol. 74, nº 26, 51-64.
- Navarro, Z. (1996). *Política, protesto e cidadania no campo*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Neto, G. I. (2005). *Assentamentos rurais e desenvolvimento: em busca de sentido – O projeto Lumiar na Paraíba*. Tese de Doutorado. UFPB - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Paraíba: João Pessoa.
- Neuman, P., y Froelich, M. (2004) *Perfil dos serviços de ATER no Brasil: Análise crítica de relatórios*. Brasília: MDA/FAO/UFSM.
- Peixoto, M. (2008). Extensão rural no Brasil – uma abordagem histórica da legislação. *Textos para discussão 48*. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos. Brasília.
- Peixoto, M. (2009). *A extensão privada e a privatização da extensão: uma análise da indústria de defensivos agrícolas*. Tese de Doutorado inédita. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Perez, E. C. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En: Giarracca, N. *Una nueva ruralidad en América Latina* (pp. 17-29) Buenos Aires: CLACSO.
- Pettan, K. B. (2010). *A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Percepções e Tendências*. Tese de Doutorado. Faculdade de Engenharia Agrícola. Universidade Estadual de Campinas, Campinas – São Paulo.
- Puerta Trujillo, F. S. (2004). Agroecología, desenvolvimento, comunicação e extensão rural: La construcción de um paradigma ecosocial em Iberoamérica. En: Cimadevilla, G. y Carniglia, E. *Comunicación, ruralidad y desarrollo. Mitos, paradigmas y dispositivos del cambio* (pp. 231-263) Buenos Aires: INTA.
- Rodríguez, C. M. (1997). O conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, vol. 14, nº 1, 113-154.

Thorton, R; Cimadevilla, G., y Carricart, P. (2003). Nueva ruralidad, mayores desafíos. En la búsqueda de las capacidades y competencias del extensionista rural del nuevo siglo". En: Thorton, R; Cimadevilla, G. *La extensión rural en debate: concepciones, retrospectivas, mudanças y estrategias para el MERCOSUR* (pp. 199-228) Buenos Aires: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Trigo, E. J. y Kaimowitz, D. (1994). Investigación agrícola y transferencia de tecnología en América Latina en los noventa. *Cadernos de Ciência y Tecnologia*, vol. 11, nº 1/3, 99-126.

Fecha de recibido: 24 de junio de 2011

Fecha de aceptado: 9 de agosto de 2012

Fecha de publicado: 12 de diciembre de 2012