

# Financiamento da assistência técnica e extensão rural: análise dos marcos legais, de políticas públicas transversais e proposições legislativas

## Financing of technical assistance and rural extension: analysis of legal frameworks, transversal public policies and legislative proposals

Marcus Peixoto\*

**Resumo:** O modelo de serviços de Ater institucionalizado no Brasil desde os anos 50 do século XX se expandiu geograficamente graças à associação com a oferta de crédito rural, fartamente disponível e subsidiado, sobretudo nos anos 70, quando as organizações do chamado sistema Sibrater foram estatizadas. Crises econômicas e fiscais nos anos 80 e 90 desorganizaram o Sibrater, que entrou em colapso, ao mesmo tempo em que prestadores privados de serviços se faziam mais numerosos. Por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, de objetivo descritivo, o artigo visa analisar os principais marcos legais e políticas públicas que fomentam e condicionam a oferta pública e privada de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER). Dentre os resultados da análise, é possível afirmar que o século XXI, sobretudo a segunda década, presenciou uma reorganização do sistema, com criação em lei de uma política nacional e de uma agência executiva para implementá-la, paralelamente ao aporte crescente de recursos, pelo menos até 2015, quando nova crise econômica e fiscal abalou as capacidades estatais. Todavia, os Censos Agropecuários de 2006 e 2017 mostraram que cerca de 80% dos estabelecimentos agropecuários continuam sem orientação técnica, o que enseja rediscussão dos marcos legais que amparam os serviços de Ater, para que recebam financiamento adequado.

**Palavras-chave:** Crédito rural. Legislação. Sibrater.

---

\*Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (2009) pelo CPDA, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pós-Doutorado junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Gradado em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Consultor Legislativo, na Área de Economia e Agricultura, da Consultoria Legislativa do Senado Federal. E-mail: marcus.peixoto@senado.leg.br.



*This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY*

**Abstract:** The model of technical assistance and rural extension services (ATER) institutionalized in Brazil since the 50s of the 20th century expanded geographically thanks to the association with the offer of rural credit, widely available and subsidized, especially in the 70s, when the organizations of the called the Sibrater system were nationalized. Economic and fiscal crises in the 80s and 90s disorganized Sibrater, which collapsed, at the same time that private service providers became more numerous. Through a bibliographic and documentary research, with a descriptive objective, the article aims to analyze the main legal frameworks and public policies that encourage and condition the public and private offer of Ater services. Among the results of the analysis, it is possible to affirm that the 21st century, especially the second decade, faced a reorganization of the system, with the creation in law of a national policy and an executive agency to implement it, in parallel with an increasing fund supplies, at least until 2015, when a new economic and fiscal crisis weakened the state capabilities. However, the 2006 and 2017 Agricultural Censuses showed that 80% of agricultural establishments remain without technical guidance, which gives rise to a re-discussion of the legal frameworks that support Ater services, so that they receive adequate state funding.

**Keywords:** Rural credit. Law. Sibrater.

Recebido em 9/05/2022. Aceito em 25/08/2022.

## Introdução

Historicamente a maioria dos produtores rurais brasileiros, notadamente os pequenos e médios, não recebe orientação técnica alguma para o desenvolvimento das suas atividades. No Censo Agropecuário 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 77,9% dos informantes dos estabelecimentos agropecuários declararam não ter recebido nenhuma orientação técnica naquele ano; para 12,8%, essa orientação foi apenas ocasional (IBGE, 2006). O Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) registrou que 79,8% dos estabelecimentos declararam não ter recebido nenhuma orientação técnica, de serviço público ou privado (PEIXOTO, 2020a). Esse cenário é mais preocupante, sobretudo, para estados das regiões Norte e Nordeste, onde, em alguns casos, esse percentual foi superior a 95%, e pelo fato de que estas regiões concentram mais de 50% dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar do país, mas também os maiores percentuais dos sem orientação técnica, que é como o IBGE denomina os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER).

Embora a informação sobre inovações possa ser obtida de fontes variadas, como produtores vizinhos, meios de comunicação etc., é necessário um conjunto de condições e políticas públicas para a correta adoção das inovações geradas pela Ciência, tais como pesquisa, crédito, infraestrutura e logística, escala produtiva e de comercialização, preços de mercado, organização

coletiva e boa governança das cadeias produtivas, que garantirão a sustentabilidade da atividade agropecuária.

Mas também é necessário um conhecimento mais aprofundado e habilidade dos produtores e trabalhadores rurais para a correta adoção das inovações, principalmente as mais complexas, o que só é possível com orientação técnica e capacitação adequadas e contínuas. Todavia, sendo a Ater também uma política pública, a histórica falta de marcos legais adequados para a prestação pública desses serviços resulta na insegurança financeira do modelo adotado e isso constitui, como veremos nesse artigo, gargalo fundamental, não apenas à expansão geográfica dos serviços, mas ao alcance da maioria dos demandantes e obtenção de resultados efetivos das demais políticas públicas com as quais deveria se articular.

Apesar de a Ater estar prevista na Constituição Federal de 1988, as leis até então vigentes e as leis e políticas agrícolas posteriormente elaboradas até a primeira década do século XXI, não conseguiram promover a ampliação do acesso aos serviços públicos de Ater. Tal cenário não foi modificado nos últimos 12 anos, apesar da instituição de marcos legais federais importantes, a partir de 2010. Uma das razões é que, na legislação que trata do tema, o financiamento dos serviços de Ater é totalmente dependente da iniciativa dos governantes e de acordos no âmbito dos parlamentos federal e estaduais, para que anualmente sejam alocados nos orçamentos da União e estados os recursos destinados à prestação desses serviços, gratuitos por determinação legal, para pequenos produtores.

Ademais, as políticas de crédito rural, que permitiriam algum acesso a serviços de Ater, não são acessadas por cerca de 80% dos estabelecimentos de agricultura familiar. E, mesmo quando o crédito é acessado, a contratação dos serviços de Ater nem sempre é obrigatória e fica a critério do tomador do crédito, salvo se exigido pelo agente financeiro.

Este artigo objetiva, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, de objetivo descritivo, apresentar a evolução histórica dos serviços públicos e privados de Ater no Brasil, a legislação federal específica e transversal que fomenta e condiciona a oferta desses serviços para os produtores rurais, e os projetos de lei em tramitação que buscam alterar esses marcos legais. Além de buscas de conteúdo e referências na internet e em bibliografia não digitalizada, foram pesquisados os portais do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, Banco Central e da Presidência da República.

Além desta breve Introdução, o artigo é composto de outras oito seções. A primeira apresenta uma retrospectiva histórica e os processos que determinaram o contexto do surgimento e evolução das políticas e serviços de Ater no século XX e XXI. Na seção seguinte apresentamos a Lei de Crédito Rural, de 1965, e sua interface com os serviços de Ater. Na terceira seção discutiremos sobre os artigos que tratam de Ater na Lei Agrícola, de 1991. Na quarta, abordamos as transformações nos marcos legais do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) criado em 1995, e sua articulação com os serviços de Ater. Na quinta seção tratamos mais detalhadamente da atual Política Nacional de Ater (PNATER), criticando alguns aspectos do texto da lei que a instituiu em 2010. Na sexta, tecemos breves considerações a respeito da opção pela criação, em 2013, da Anater, a agência nacional para executar o orçamento federal destinado ao financiamento de serviços de Ater, a despeito da existência consolidada, desde 1991, do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), que também presta, diretamente, serviços de assistência técnica e gerencial. Na sétima seção apresentamos e analisamos os principais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, que buscam modificar os marcos legais

vigentes, visando mitigar os entraves ao financiamento público de serviços de Ater. Na oitava e última seção são feitas as considerações finais.

## **Evolução dos serviços de Ater e atuais marcos legais no Brasil**

Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de ações e serviços de assistência técnica a produtores rurais no Brasil, embora careçam de mais estudos históricos sobre os poucos registros, remontam pelo menos à segunda metade do século XIX, quando decretos criaram institutos imperiais de agricultura nos estados da Bahia, Pernambuco, Rio de Janeiro e Sergipe, voltados para pesquisa e ensino agropecuário, mas também à difusão de informações, por meio de exposições, concursos, prêmios e a publicação de periódicos (PEIXOTO, 2008).

O Sistema Cooperativo de Extensão estadunidense já havia se institucionalizado e previa desde a segunda metade do século XIX, apoio financeiro federal e dos estados, em parceria os condados, às instituições universitárias *land-grant* criadas já naquele século. No Brasil, no entanto surgimento das universidades e escolas de Agronomia e Veterinária deu-se muitas décadas depois, na segunda metade do século XX, inviabilizando a adoção desse modelo (PEIXOTO, 2020b).

No Brasil o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), concebido nos anos 1970, organizou-se de forma diferente dos Estados Unidos. Enquanto lá as universidades assumiram um papel mais protagonista na produção científica e tecnológica, integrada com estados e condados pelo Serviço Cooperativo de Extensão, no Brasil as universidades eram poucas, e a pesquisa também já era realizada pela Embrapa (criada em 1972) e organizações estaduais de pesquisa agropecuária (OEPAS).

Embora algumas políticas públicas voltadas para orientação técnica de produtores rurais tenham sido instituídas na primeira metade do século XX, tiveram alcance reduzido, resultados pouco efetivos e foram descontinuadas. Assim, a associação entre a oferta de serviços de crédito rural e de assistência técnica constituiu um modelo que começou a ser institucionalizado com a criação, em 6 de dezembro de 1948, da primeira Associação de Crédito e Assistência Rural em Minas Gerais (ACAR-MG). Outros estados copiaram a iniciativa, constituindo um sistema que recebeu impulso com a criação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), em 21 de junho de 1956, e se estendeu para o restante do País nas três décadas seguintes. O contexto histórico de constituição do chamado Sistema Abcar (logo denominado também Sistema Brasileiro de Extensão Rural<sup>1</sup> – SIBER) no pós Segunda Guerra mundial já foi bem estudado e descrito por diversos autores (FONSECA, 1985; QUEDA, 1987; OLINGER, 1996; OLIVEIRA, 1999; PEIXOTO, 2008 e 2009; OLIVEIRA, 2013). Portanto, não é objetivo desse artigo trazer aqui essa revisão bibliográfica.

No modelo de Acar, o produtor pagava pelo crédito contratado (quando a ele tinha acesso) para a aquisição de insumos, equipamentos e realização de investimentos, mas a assistência técnica recebida era gratuita. Destaque-se que na literatura clássica sobre o desenvolvimento dos serviços de extensão rural no Brasil não há a preocupação com a análise das fontes de recursos que financiavam os salários de técnicos das Acar e suas operações (infraestrutura, veículos, combustível, etc.). Tampouco encontramos preocupação com a discussão sobre a gratuidade dos serviços, que veio a ser uma marca do sistema de extensão rural brasileiro.

<sup>1</sup> Segundo Olinger (1996, p. 49), “somente em 1952 é que o termo extensão entrou no uso corrente da ACAR, após um curso realizado em Viçosa, na ESAV” (atual Universidade Federal de Viçosa – UFV).

Conforme Peixoto (2009, p.40)

O método de ação das Acar foi inspirado no modelo norte-americano de extensão rural, mas os serviços não eram prestados diretamente por universidades como nos EUA, e sim pelas associações. Todavia, o crédito supervisionado por um serviço de assistência técnica foi uma inovação no modelo brasileiro que estava sendo implantado, uma vez que nos EUA os produtores rurais já estavam habituados a relacionar-se com os bancos e obter empréstimos.

A expansão do sistema Abcar se deu de forma lenta, mas progressiva, nas décadas de 50 a 70 do século XX, de forma que em 1949 existiam apenas 4 escritórios em MG, e mesmo dez anos depois, em 1959, apenas 174, em vários estados. Essa expansão recebeu o reforço institucional pelo Decreto nº 50.632, de 19 de maio de 1961 (BRASIL, 1961) que disciplinava a assistência financeira da União à Abcar. Pelo Decreto, a União dispunha-se a contribuir com 60% do custo total dos serviços previstos no Plano Quinquenal 1961-1965 da Abcar, por meio de dotações orçamentárias consignadas nos anexos dos Ministérios da Agricultura, da Educação e Cultura e da Saúde.

Outro reforço veio da Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, que *institucionaliza o crédito rural*, que comentaremos mais à frente neste artigo. Em consequência, em 1969 já eram 1.025 escritórios locais, e em 1983 estes somavam 2.506, que poderiam atender a mais de um município. Assim, em 1988 existiam 2.900 escritórios atendendo a 3.300 municípios (PEIXOTO, 2008), quase 83% dos 3.974 municípios existentes em 1990, segundo o Atlas Nacional do Brasil do IBGE. Observe-se, no entanto, que até aqui estamos falando da existência de escritórios e municípios atendidos, e não do número de produtores rurais efetivamente assistidos pelo Sibrater.

O impacto positivo dos serviços de extensão rural sobre o processo de adoção de novas práticas por parte dos agricultores de nível tecnológico relativamente baixo, e que receberam tais serviços, foi pela primeira vez detectado e descrito pelo estudo de Dias (1974). Segundo o autor, a adoção de inovações e seus investimentos complementares, provocaram uma elevação em suas taxas médias de rentabilidade.

Mas foi no contexto da criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), autorizada pela Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972 (BRASIL, 1972) – e efetivamente criada pelo Decreto nº 72.020, de 28 de março de 1973, que aprovou seus estatutos-, que se iniciou o processo de estatização do sistema. A Lei nº 6.126 de 06 de novembro de 1974 (BRASIL, 1974), autorizou o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), efetivamente criada pelo Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975 (BRASIL, 1975).

O art. 5º da Lei nº 6.126, de 1974, dispunha que a Embrapa e a Embrater *poderiam* dar apoio financeiro a empresa sob controle estadual constituída para execução de atividades de pesquisa agropecuária e de assistência técnica e extensão rural (ATER). O art. 11 da Lei estabelecia ainda que

Art. 11. Mediante critérios fixados pelo Ministro da Agricultura, e através de prévio consentimento da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), a EMBRATER absorverá o acervo físico, técnico e administrativo da ABCAR, assumindo, em contrapartida, os encargos trabalhistas desta.

Com a restrição imposta no art. 5º da Lei, os estados começaram também a criar suas empresas públicas, as EMATER, que absorveram as estruturas das Acar existentes e, em menor escala, empresas de pesquisa agropecuária. Mas foi o art. 7º do Estatuto da Embrater, estabelecido pelo Decreto regulamentador da Lei, que dispôs que a Embrater, mediante credenciamento, constituiria o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), juntamente

com as Emater, empresas privadas, órgãos associativos e profissionais liberais autônomos, que se dedicassem às atividades de Ater. O tratamento do Sibrater, referenciado apenas no estatuto da Embrater, diferentemente do Sistema Nacional de Crédito Rural, que já em 1965 possuía marco legal próprio, revela a pouca importância dada pelo governo e pelo Congresso à organização do Sibrater sem um marco legal e, portanto, à própria política pública de Ater.

Sem embargo, ao longo dos anos 60 a 80 o Sibrater desempenhou papel relevante e ativo no processo de modernização de diversos setores da agropecuária nacional, especialmente quando conjugado com as políticas de crédito (abundante nos anos 70 e a juros reais negativos nos anos 70 e metade dos 80) e de pesquisa agropecuária, não obstante muitos setores e regiões do país tenham sido alijados desse processo, ou recebido tais serviços de forma muito mais restritiva, como demonstraram diversos estudos sobre a modernização da agricultura brasileira (RAMOS e MARTHA JÚNIOR, 2010).

Todavia, a conjuntura de crise econômica e fiscal do País já no início dos anos 80 (em decorrência do segundo choque internacional nos preços do petróleo, em 1979), a emergência de um mercado de provedores de serviços privados de assistência técnica, no contexto de consolidação dos complexos e cadeias agroindustriais, e as dificuldades das entidades públicas estaduais de assistência técnica e extensão rural (ATER) em evitar as restrições crescentes de crédito rural e em demonstrar sistematicamente a efetividade dos serviços prestados, colocaram em xeque a capacidade da Embrater em justificar e manter a continuidade do financiamento público do Sibrater.

Oliveira (1984) analisou a importância da associação de crédito e assistência rural nos anos 1960 e 1970, mas destacou o rápido declínio desse modelo na década seguinte. O autor criticou a preocupação excessiva das organizações do Sibrater com o crescimento horizontal da rede, com o objetivo de buscar mais acesso a crédito e aumentar sua própria dotação orçamentária. Destacou ainda a redução da proporção de técnicos locais da área agropecuária e social, de uma taxa ideal, de 1:1, para 0,82:0,18, para o Brasil, em 1981, tendo atingido 0,92:0,08 no Centro-Oeste, deslocando o trabalho social para um plano secundário.

Em meio a esse contexto de dificuldades crescentes, mas também de retomada do regime democrático, foi promulgada a nova Constituição Federal (CF) de 1988 que, no seu art. 187, dispõe que a política agrícola deve ser 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:

- I. os instrumentos creditícios e fiscais;
- II. os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III. o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV. a assistência técnica e extensão rural;
- V. o seguro agrícola;
- VI. o cooperativismo;
- VII. a eletrificação rural e irrigação;
- VIII. a habitação para o trabalhador rural.

Observe-se que ao disciplinar que a política agrícola deve ser planejada de forma participativa na forma da lei, a Constituição Federal está referindo-se a qualquer lei anteriormente existente que por ela tenha sido automaticamente recepcionada (por não a contrariar) ou que tenha sido publicada após 1988. Independentemente de tal planejamento estar ou não previsto

em lei, qualquer que esta seja, ele deve ser realizado obedecendo ao mandamento constitucional, cabendo ao Poder Público, disciplinar como este planejamento e a participação dos atores mencionados devem ser efetivados, de forma geral ou específica. No caso do Poder Legislativo, tal normatização deve ser de caráter geral, por alteração nas leis em vigor ou na instituição de novas leis. No caso do Poder Executivo, a norma deve ser específica e infra legal, via decreto presidencial ou instruções normativas dos ministérios. Aqui cumpre destacar que muitos mecanismos de participação e controle social das políticas públicas definidos pelo Poder Executivo apenas em normas infra legais, perdem eficácia quando determinado governante opta por extinguir tais normas.

De todo modo, se por um lado a CF reconheceu a importância da Ater no conjunto das políticas agrícolas, a retomada da democracia deu-se no bojo das políticas neoliberais e de contenção do desequilíbrio fiscal, e o Governo Federal, pelo Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990, dissolveu a Embrater, junto com outras 10 entidades federais, agravando ainda mais, na década seguinte, a crise do Sibrater, historicamente dependente de financiamento federal (BRASIL, 1990).

Em reação à dissolução da Embrater, em 08/06/1990, foi criada a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER) mas, sem muita capacidade inicial de reação e articulação política, a entidade foi incapaz de impedir ou reverter a crise de financiamento do Sibrater.

A crise do Sibrater perdurou por toda a década de 1990 e início da primeira década do século XXI, apesar da criação pelo Decreto nº 1.261, de 04 de outubro de 1994, de um Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), na estrutura do então Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA), sem a capacidade operacional necessária para coordenar o Sibrater. Paulatinamente, depois de pressões articuladas de setores organizados da sociedade, no início dos anos 2000 o Governo Federal começou a reorganizar as políticas federais de Ater. Esses processos de crise e recuperação não foram exclusivos do Brasil e estão bem estudados e descritos por diversos autores, entre eles Peixoto (2008, 2009, 2014a) e Pettan (2010).

No entanto, para situar o leitor, inicialmente destacamos o lançamento, pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2004, de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER), em 2005, para implementação da Política.

A efetivação da Pnater como política pública, com o devido marco legal, no entanto, se deu somente com a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), o instrumento para implementar a Pnater. A Lei Geral de Ater, como ficou conhecida, foi regulamentada pelo Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010, que dispõe sobre o Pronater, e trataremos de ambos especificamente em seção mais adiante.

Fruto também de antigas reivindicações, intensa pressão, articulação e disputas políticas, a Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013, autorizou a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), efetivamente criada pelo Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014. O art. 1º da Lei descreve a Agência como um:

Serviço Social Autônomo com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da

qualidade de vida e para a promoção social e de desenvolvimento sustentável no meio rural.

Importante dizer que a Lei da Anater não faz nenhuma referência textual à Pnater, nem atribui expressamente à Agência a responsabilidade de gerir a implantação desta Política. Não obstante, desde a efetiva estruturação da Anater, em 2016, o Governo Federal vem repassando à entidade recursos do orçamento destinados às chamadas públicas previstas na Pnater.

Os primeiros quinze anos do século XXI foram de reorganização institucional, de recursos crescentes para a Pnater no orçamento federal (embora sempre insuficientes), resultando em expectativas de um fortalecimento efetivo do modelo institucionalizado de Ater que vigeu no último quarto do século XX. Os recursos federais, que em 2003/2004 somavam apenas R\$18 milhões, chegaram a R\$945 milhões em 2014/2015 (DINIZ e HESPANHOL, 2018). No entanto, a segunda metade da década de 2010 foi marcada por graves crises macroeconômica do País e fiscal dos governos federal, estaduais e municipais, tendo colocado novamente em xeque a sustentabilidade financeira das novas políticas públicas federais de fomento aos serviços de Ater.

Não se pode perder de vista, porém, que a construção do apoio estatal e financeiro dos serviços de Ater não se dá apenas por meio de legislação específica (no caso, as leis recentes, da Pnater e da Anater). Diversos outros importantes marcos legais tratam transversal ou tangencialmente da prestação de serviços de Ater, e serão analisados nas seções seguintes.

### **A Ater na Lei nº 4.829, de 1965 – Lei do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)**

As primeiras ofertas de crédito rural no Brasil remontam ao século XIX, a exemplo da Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864 (BRASIL, 1864), que *Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real* (o crédito era concedido mediante hipoteca de escravos, animais e acessórios agrícolas) e do Decreto nº 3.272, de 5 de outubro de 1885 (BRASIL, 1885), que *altera diversas disposições referentes às execuções cíveis e commerciaes*, cujo art. 10 estabelecia que:

Art. 10. Os Bancos e sociedades de credito real, e qualquer capitalista, poderão tambem fazer emprestimos aos agricultores, a curto prazo, sob o penhor de colheitas pendentes, productos agricolas, de animaes, machinas, instrumentos e quaesquer outros accessorios não comprehendidos nas escripturas de hypotheca, e quando o estejam precedendo consentimento do credor hypothecario.

Mais tarde, já na primeira metade do século XX, a Lei nº 454, de 9 de julho de 1937 (BRASIL, 1937a), que “*autoriza o Tesouro Nacional a subscrever novas ações do Banco do Brasil, até a importância de 100.000:000\$0002, e a emitir “bonus” para financiamento da agricultura, criação e outras*” indústrias, e a Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937 (BRASIL, 1937b), que *regula o penhor rural e a cédula pignoratícia*, viabilizaram a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), do Banco do Brasil, que “*teve sua criação deliberada na Assembleia Geral de Acionistas do Banco em 14 de novembro de 1936*”, e representou a primeira ação concreta de institucionalização de uma política de crédito rural no País, perdurando entre 1937 e 1969 (RAMOS e MARTHA JÚNIOR, 2010; REDIVO e FONSECA, 2018).

<sup>2</sup> Cem mil contos de réis.

Mas foi a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, que *institucionaliza o crédito rural* e o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O art. 6º dispõe que compete ao Banco Central da República do Brasil, como órgão de controle do sistema nacional do crédito rural:

I - sistematizar a ação dos órgãos financiadores e promover a *coordenação com os que prestam assistência técnica* e econômica ao produtor rural;  
Art. 7º Integrarão, basicamente, o sistema nacional de crédito rural:

.....  
§ 2º Poderão articular-se no sistema, mediante *convênios*, órgãos oficiais de valorização regional e *entidades de prestação de assistência técnica* e econômica ao produtor rural, cujos serviços sejam passíveis de utilizar em conjugação com o crédito.

Art. 11. Constituem modalidade de operações:

I - Crédito Rural Corrente a *produtores rurais de capacidade técnica e substância econômica reconhecidas*;

II - Crédito Rural Orientado, como forma de crédito tecnificado, *com assistência técnica prestada pelo financiador, diretamente ou através de entidade especializada em extensão rural*, com o objetivo de elevar os níveis de produtividade e melhorar o padrão de vida do produtor e sua família;

.....  
Art. 20. O *Conselho Monetário Nacional, anualmente*, na elaboração da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, *incluirá dotação destinada ao custeio de assistência técnica* e educativa aos beneficiários do crédito rural.

Como se depreende da leitura dos dispositivos acima, entidades (públicas ou privadas, em nossa opinião) especializadas em extensão rural poderiam conveniar com outras integrantes do SNCR (como os agentes financeiros, os bancos, por exemplo). Não encontramos, porém, estudos que apontem se tais convênios efetivamente foram e têm sido celebrados, e com que resultados.

Ainda, conforme os dispositivos acima transcritos, entendemos que, desde a década de 60 do século XX, há uma *obrigatoriedade* do Conselho Monetário Nacional (CNM) em anualmente incluir no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), recursos para contratação de serviços ATER (art. 20).

A questão que se coloca é se os recursos propostos nos PLOA têm sido em volume que atenda à demanda potencial dos produtores rurais. Não encontramos estudos que sequer dimensionem a demanda ou o volume de recursos que deveriam ser propostos pelo CNM. É sabido, no entanto, que as leis orçamentárias anuais sistematicamente têm alocado recursos no Orçamento Geral da União (OGU) absolutamente insuficientes para a oferta abrangente de serviços de Ater, associados à oferta do crédito rural, para os produtores rurais.

Segundo o art. 11, uma das modalidades de operações é o Crédito Rural Corrente, concedido a produtores rurais de capacidade técnica e ‘substância econômica’ reconhecidas. Para a modalidade de Crédito Rural Orientado (inciso II do art. 11), há a obrigação de os financiadores (bancos, agentes financeiros) prestarem serviços de Ater, mas como via de regra essa não é sua missão institucional, a Lei específica que, nessa modalidade, tais serviços devam ser prestados através de “entidade especializada em extensão rural”. *Para a modalidade de crédito rural orientado, portanto, entendemos que a assistência técnica é obrigatória*. Não obstante, o Manual de Crédito Rural (MCR) do Banco Central<sup>3</sup> admite que:

<sup>3</sup>Capítulo 1: Disposições Preliminares, Seção 3: Assistência Técnica. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>.

Cabe ao produtor decidir sobre a contratação de serviços de assistência técnica, salvo quando considerados indispensáveis pelo financiador ou quando exigidos em regulamento de operações com recursos do orçamento público.

Ocorre que, historicamente, a maioria dos produtores rurais, sobretudo os agricultores familiares, não consegue ter acesso contínuo a crédito rural e, portanto, não tem acesso a serviços de Ater cuja oferta esteja vinculada ao acesso ao crédito. Segundo o Boletim do Departamento de Regulação, Supervisão e Controle das Operações do Crédito Rural e do Proagro do Banco Central do Brasil (DEROP)<sup>4</sup>, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2021, foram realizados 798.960 contratos de crédito rural (com recursos controlados) para estabelecimentos de porte familiar, com R\$ 26,5 bilhões de valor total dos contratos (média de R\$ 33,16 mil por contrato). No segundo semestre de 2021 os contratos com recursos não controlados para estabelecimentos de porte empresarial somaram 84,9 mil, com um total de R\$51,82 bilhões (média de R\$ 610,44 mil por contrato). Somente foram registrados 19 contratos para estabelecimentos de porte familiar. Já os estabelecimentos de porte empresarial somaram 201.792 contratos, que totalizaram R\$ 83,659 bilhões (média de R\$ 414,584 por contrato).

Conforme o Censo Agropecuário 2017 do IBGE<sup>5</sup>, dos 4,6 milhões de estabelecimentos de pequeno porte que poderiam ser classificados como de agricultura familiar, apenas 3,9 milhões atenderam a todos os critérios. Assim, os 798,9 mil contratos representam que somente 20,48% dos estabelecimentos de agricultura familiar acessaram crédito, no segundo semestre de 2021 (ou primeiros seis meses do ano agrícola 2021/2022).

Em resumo, o pouco acesso por agricultores familiares ao crédito rural público, e a flexibilização da obrigatoriedade da contratação de serviços de ATER associada à contratação de crédito, compromete a oferta destes serviços a esses produtores rurais.

## **A ATER na Lei Agrícola de 1991**

Antes mesmo da extinção da Embrater, em 27/06/1989 o Senador Nelson Carneiro protocolou o Projeto de Lei (PL) do Senado nº 176, de 1989 (que tramitou na Câmara dos Deputados como PL nº 4.086, de 1989), para regulamentar os incisos do art. 187 da CF, tratando de diversos temas da política agrícola. Após dezenas de emendas e proposição de um texto substitutivo, resultou a aprovação da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, conhecida como Lei Agrícola (BRASIL, 1991) que, no entanto, foi bem além das oito áreas da política agrícola definidas na CF e se propôs a tratar das seguintes ações e instrumentos:

- I. planejamento agrícola;
- II. pesquisa agrícola tecnológica;
- III. assistência técnica e extensão rural;
- IV. proteção do meio ambiente, conservação e recuperação dos recursos naturais;
- V. defesa da agropecuária;
- VI. informação agrícola;
- VII. produção, comercialização, abastecimento e armazenagem;

<sup>4</sup>Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/boletimderop/Boletim%20Derop%20Dezembro-2021.pdf>.

<sup>5</sup>Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/2012-agencia-de-noticias/noticias/25786-em-11-anos-agricultura-familiar-perde-9-5-dos-estabelecimentos-e-2-2-milhoes-de-postos-de-trabalho.html>.

- VIII. associativismo e cooperativismo;
- IX. formação profissional e educação rural;
- X. investimentos públicos e privados;
- XI. crédito rural;
- XII. garantia da atividade agropecuária;
- XIII. seguro agrícola;
- XIV. tributação e incentivos fiscais;
- XV. irrigação e drenagem;
- XVI. habitação rural;
- XVII. eletrificação rural;
- XVIII. mecanização agrícola;
- XIX. crédito fundiário.

Observe-se que, embora a Lei Agrícola tenha capítulos para cada uma destas ações e instrumentos, alguns destes temas já eram tratados de forma mais ou menos detalhada em marcos legais específicos já existentes, e que foram recepcionados pela CF. Assim, uma das deficiências da redação da Lei Agrícola é não fazer remissões, ou seja, não se integrar, com esta legislação pré-existente, o que compromete a sua exequibilidade, efetividade e segurança jurídica.

Serviços e ações de Ater são mencionados de forma dispersa em diversas leis anteriores à CF (como a lei que institui o crédito rural, por exemplo). Aparentemente os debates sobre o PL da Lei Agrícola no Parlamento não foram acompanhados de análise de impacto regulatório no contexto das restrições impostas ao Sibrater pelo Decreto de 1990 que extinguiu a Embrater, e pelas posturas políticas dos governos federal e estaduais em relação ao Sistema. Se esse debate tivesse sido aprofundado, possivelmente o Congresso Nacional teria instituído um marco legal adequado para disciplinar o papel do Estado no fomento aos serviços de Ater, públicos e privados.

Assim, a Lei Agrícola é um marco legal<sup>6</sup> que dispõe sobre Ater de forma muito despretensiosa, em um capítulo sucinto e com apenas três artigos, já que o art. 15, assim como dezenas de outros artigos do Projeto da Lei Agrícola, foi vetado pelo Presidente Fernando Collor de Mello, por padecerem de vício de inconstitucionalidade, uma vez que contrariavam o artigo 61, inciso II, letra “e”, da Constituição Federal (demonstrando a fragilidade do controle de constitucionalidade das proposições legislativas na época). O art. 15, objeto do veto presidencial, dispunha que “a assistência técnica e extensão rural terão programas plurianuais e planos operativos anuais elaborados por entidades de assistência técnica e extensão rural, mantidos ou não pelo Poder Público, sob a coordenação do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA) e aprovados pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA).”

---

<sup>6</sup> Quando nos referimos a “marco legal”, estamos tratando da legislação ordinária federal, embora existam marcos legais ao nível dos Estados, do DF e dos Municípios. Normas infralegais (decretos presidenciais, resoluções, portarias ou instruções normativas ministeriais, atos administrativos, etc.), não obstante, têm sua importância, embora possuam menor força jurídica no mundo das leis. Nesse sentido, cumpre destacar que a Constituição (Federal ou dos estados, ou em nível municipal, as leis orgânicas) e as leis estabelecem “políticas de Estado”, e são instituídas, em última instância, pelo Poder Legislativo que, inclusive, dá a palavra final quanto a vetos do Poder Executivo. Por seu turno, normas infralegais podem ser utilizadas para regulamentar tais políticas, ou quando inexistentes, para instituir “políticas de governo”.

O art. 16 da Lei Agrícola vigente estabelece que:

Art. 16. A assistência técnica e extensão rural buscarão viabilizar, com o produtor rural, proprietário ou não, suas famílias e organizações, soluções adequadas a seus problemas de produção, gerência, beneficiamento, armazenamento, comercialização, industrialização, eletrificação, consumo, bem-estar e preservação do meio ambiente.

O art. 16 não conceitua o que é “assistência técnica e extensão rural”, que poderia ser em qualquer dos sentidos de *processo, política, e instituição ou organização*, conforme propostos por Peixoto (2008). Isso por si só já confere difícil execução do disposto no artigo. Por outro lado, os objetivos do art. 16 só são exequíveis se a Ater (nos três sentidos propostos) efetivamente se articular com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e setorial da agropecuária, e as organizações responsáveis por sua implementação. Aliás, embora a Ater seja um serviço e uma política pública essencial ao desenvolvimento rural sustentável e do setor agropecuário, é muito comum incorrer-se no erro de debater e analisar sua essencialidade de forma compartimentalizada, não sistêmica e dissociada das demais políticas públicas.

O art. 17 da Lei Agrícola determina que “o Poder Público manterá *serviço oficial* de Ater, *sem paralelismo* na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo *atendimento gratuito* aos pequenos produtores e suas formas associativas, visando:

- I. difundir tecnologias necessárias ao aprimoramento da economia agrícola, à conservação dos recursos naturais e à melhoria das condições de vida do meio rural;
- II. estimular e apoiar a participação e a organização da população rural, respeitando a organização da unidade familiar bem como as entidades de representação dos produtores rurais;
- III. identificar tecnologias alternativas juntamente com instituições de pesquisa e produtores rurais;
- IV. disseminar informações conjunturais nas áreas de produção agrícola, comercialização, abastecimento e agroindústria.

Quanto aos objetivos dispostos no art. 17, não obstante outros pudessem ser especificados, não temos maiores críticas a tecer. Porém, o artigo determina que no âmbito do Estado só pode haver um serviço oficial (público, portanto) de Ater. As duas medidas (gratuidade e exclusividade) tornam muito mais restritivo o mandamento constitucional referente à Ater, a ser planejada e executada no âmbito da política agrícola. Portanto, trata-se de um dispositivo legal que foi proposto para aparentemente atrelar-se ao modelo (público e gratuito) e um sistema (o Sibrater) historicamente predominante.

Todavia, o “não paralelismo” de que dispõe o art. 17 não sentencia que os serviços devam ser, necessariamente, aqueles prestados pelas entidades estaduais, criadas nos anos 70. Trata-se, portanto, de má técnica legislativa, posto que, nesse sentido, a norma resulta confusa e de exequibilidade difícil, por demandar interpretação de caráter um tanto subjetivo. Sobre esse aspecto, destaque-se o fato de que, por ser de iniciativa parlamentar, o PL original não poderia distribuir atribuições das obrigações legais entre órgãos do Poder Executivo, sob o risco de incorrer em inconstitucionalidade por vício de iniciativa<sup>7</sup>. E não é por outra razão que a Lei Agrícola fala em “Poder Público”, e não em “Poder Executivo” e muito menos em Governo Federal.

<sup>7</sup> Somente o Poder Executivo pode propor projetos de lei que instituem atribuições para órgãos sob sua responsabilidade.

No entanto, desde a publicação da Lei Agrícola, até onde se sabe, não houve questionamentos quanto aos mandamentos do art. 17. A interpretação corrente tem sido a de que o serviço oficial de Ater é aquele historicamente prestado pelas entidades estaduais, não cabendo, em tese, que outros órgãos do Governo Federal, dos governos estaduais ou do Distrito Federal, e as prefeituras e suas secretarias municipais de agricultura e desenvolvimento rural, por exemplo, instituíam serviços de Ater, ainda que subsidiariamente às suas atribuições institucionais.

Assim, órgãos federais como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em tese, deveriam se eximir (e muitas vezes, de fato o fizeram e ainda fazem) de prestar serviços de Ater associados às políticas públicas pelas quais são responsáveis. Os institutos de terras ou secretarias de meio ambiente dos estados, ou secretarias semelhantes de estados e municípios, também se veriam impedidos de prestar formalmente qualquer serviço continuado de Ater, associado às suas missões institucionais.

Igualmente, as entidades de Ater historicamente prestavam serviços na “área social” (via extensionistas sociais, cuja formação normalmente seria de economistas domésticos/as, assistentes sociais, de nível médio ou superior), e dessa forma as secretarias estaduais de desenvolvimento ou assistência social estariam impedidas de atuar no meio rural, por invadir competências que a Lei Agrícola supostamente reservaria à Ater pública.

Naturalmente, na prática, isso não acontece e não poderia ser de maneira diferente. Por exemplo, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, *dispõe sobre a organização da Assistência Social* (conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS), prevê a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a reorganização do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), e elaboração de planos pelos estados e municípios. Serviços de Ater não poderiam, de forma nenhuma, prescindir do apoio das ações da PNAS e das organizações integrantes do Suas, para o desenvolvimento social da população no meio rural.

O art. 17 da Lei Agrícola, ainda sacramenta na Lei e impõe ao Poder Público (o Estado) a oferta de serviços gratuitos aos (então assim chamados) pequenos produtores, gratuidade essa que já havia sido histórica e informalmente instituída, uma vez que não fora prevista em nenhuma das leis ou decretos anteriores que trataram, por exemplo, da criação da Embrater e sua relação com os órgãos de pesquisa agropecuária.

A universalização de serviços gratuitos de Ater na Lei Agrícola, em nossa opinião, embora desejável, implica na obrigatoriedade de aporte de razoável volume de recursos por parte do Estado (União, estados e Distrito Federal, e municípios).

Evidentemente, tal debate sobre a definição dos gastos prioritários na elaboração do orçamento público envolve visões muitas vezes distintas sobre o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, sobre a necessidade de busca constante do equilíbrio fiscal e contenção do processo de endividamento público.

Uma vez que não há no texto da Lei Agrícola amparo ou determinação prévia da alocação de montante mínimo de recursos nos orçamentos da União ou dos estados para operacionalização de serviços de Ater, o volume de recursos que é efetivamente aportado decorre dos debates, articulações e decisões políticas, no âmbito do Poder Executivo federal ou estadual, que anualmente elabora os projetos de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e de lei orçamentária anual

---

Conforme o §1º, inciso II, alínea e, do art. 61 da CF, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública

(LOA), e do Poder Legislativo, que em sequência analisa tais projetos, os altera e aprova, ao final do processo orçamentário.

E, tal como no processo legislativo, o processo orçamentário também é palco de disputas entre grupos de interesse e organizações da sociedade (empresariais, movimentos sociais, etc.) e os parlamentares que os representam, em torno os projetos de LDO e LOA.

Por fim, o art. 18 da Lei Agrícola determina que “a ação de assistência técnica e extensão rural deverá estar integrada à pesquisa agrícola, aos produtores rurais e suas entidades representativas e às comunidades rurais”. Mas, como na prática tal integração deveria ser efetivada? A Lei Agrícola não especifica. Essa integração poderia ser remetida para regulamento da Lei, mas isso não é demandado no texto legal e, não obstante o “Poder Público” (no caso, o Governo Federal) pudesse expedir decreto regulamentando como essa integração deveria ser efetivada, tal norma nunca foi proposta, tornando inócuas as disposições do art. 18.

### **A ATER no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e no âmbito do CONDRAF**

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi instituído pela Resolução nº 2191, de 24 de agosto de 1995, do CNM. A Resolução já dispunha sobre os critérios para enquadramento como beneficiário do Pronaf, e que posteriormente seriam adaptados para orientar a Lei nº 11,326, de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais<sup>8</sup>. No ano seguinte, o Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996<sup>9</sup>, criou o Pronaf, como política de Governo, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável desse segmento de produtores. A Resolução do CMN nada dispunha sobre ATER, mas pelo Decreto que criou o Pronaf:

Art. 6º O financiamento da produção dos agricultores familiares e de suas organizações será efetuado pelos agentes financeiros, no âmbito do PRONAF, segundo *normas específicas* a serem estabelecidas para esse fim nas instâncias competentes e de modo a *atender adequadamente* às características próprias desse segmento produtivo, *contemplando, inclusive, a assistência técnica*.

O Decreto do Pronaf, no entanto, ia muito além da regulação da concessão de crédito e, estrategicamente, previa instâncias de planejamento da sua aplicação, tratando dos papéis, no âmbito dos municípios, das prefeituras, do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), dos agricultores familiares e suas organizações, e de entidades parceiras, públicas e privadas, que direta ou indiretamente desenvolvessem ações relacionadas com o desenvolvimento rural e a proteção ambiental. Destaque-se que a concessão dos créditos estava condicionada à sua previsão nas estratégias do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR).

No âmbito estadual, o Pronaf previa atribuições para o governo estadual, o Conselho Estadual do Pronaf e a Secretaria Executiva Estadual do Pronaf. E, no âmbito nacional, o Decreto estabelecia competências do Conselho Nacional do Pronaf e sua Secretaria-Executiva, das Delegacias Federais da Agricultura (DFA), e dos órgãos e entidades de âmbito nacional, públicos e privados, vinculadas à agricultura e à proteção do meio ambiente.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res\\_2191\\_v3\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1995/pdf/res_2191_v3_L.pdf).

<sup>9</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm).

O Decreto original do Pronaf passou por sucessivas revogações e substituições. A versão seguinte, do *Decreto nº 3.200, de 6 de outubro de 1999*<sup>10</sup>, criou o *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR)*, integrante do Gabinete do então Ministro de Estado Extraordinário de Política Fundiária, e pela primeira vez citava, *en passant*, a elaboração de um *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR)*, que se constituiria das diretrizes, dos objetivos e das metas do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e do Pronaf.

Todavia, o PNDR não foi elaborado e, já no ano seguinte, o *Decreto no 3.508, de 14 de junho de 2000*<sup>11</sup>, revogou o decreto do ano anterior e passou a dispor sobre o *Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS)*, como órgão colegiado integrante da estrutura regimental do então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A finalidade do CNDRS agora seria elaborar o *Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS)*, a se constituir das diretrizes, dos objetivos e das metas do PNRA, do Fundo de Terras e Reforma Agrária (Banco da Terra), do Pronaf e do programa de “Geração de Renda do Setor Rural”<sup>12</sup>.

Novamente, o PNDRS não foi instituído, e no ano seguinte o novo *Decreto nº 3.992, de 30 de outubro de 2001*<sup>13</sup>, passou a estabelecer que o PNDRS seria elaborado com base nos objetivos e nas metas dos programas que promovem o acesso à terra, o fortalecimento da agricultura familiar e a diversificação das economias rurais, não mais fazendo referências expressas aos programas governamentais. Isso se deu, em parte, porque no mesmo dia o Pronaf passou a ser regulado pelo *Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001*<sup>14</sup>, ainda em vigor. Curiosamente, no entanto, por esse Decreto, o Pronaf, deixou de contemplar a assistência técnica, antes prevista no conteúdo do art. 6º do decreto de 1996 que originalmente criou o Programa.

Importa ainda destacar que, pelo art. 8º, o Pronaf deve, desde então, ter um “*Plano Anual de Ações*” que integrará o PNDRS. Todavia, não encontramos disponível na Internet nenhuma referência a “planos de ação do Pronaf” anuais, uma indicação de que nos últimos 20 anos tais planos não tenham sido efetivamente elaborados, conforme determina o Decreto que ainda regulamenta o Programa. O que há, certamente, são mudanças nas regras de financiamento, via resoluções do CNM. Há que se questionar, no entanto, se podemos chamar tais mudanças de “planos de ação”, uma vez que não contemplam metas nem indicadores de resultados.

Adicionalmente, no capítulo do MCR que trata do Pronaf, as Disposições Gerais estabelecem que *a assistência técnica é facultativa para os financiamentos de custeio ou investimento, cabendo à instituição financeira, sempre que julgar necessário, requerer a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)*.

O Decreto nº 3.992, de 2001, foi revogado pelo *Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003*<sup>15</sup>, e o CNDRS passou a adotar o acrônimo *Condraf*. Curiosa e inexplicavelmente, esse Decreto deixou de fazer referência expressa à elaboração do PNDRS. Não obstante, suas extensas competências, previstas no art. 2º, embutiam a responsabilidade pela elaboração de um profundo diagnóstico

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3200.htm).

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3508impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3508impresao.htm).

<sup>12</sup> Não encontramos outras referências legais a esse programa Geração de Renda do Setor Rural, nem há no Decreto nº 3.508, de 2000, remissões a normas que o tivessem instituído.

<sup>13</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3992.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3992.htm).

<sup>14</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3991.htm).

<sup>15</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4854.htmimpresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4854.htmimpresao.htm).

sobre o meio rural e proposição de novas políticas, ou adequação das existentes, para promoção do desenvolvimento rural sustentável.

O Decreto de 2003 do Condraf teve vida mais longa que seus antecessores. Entretanto, foi somente de 25 a 28 de junho de 2008 que foi realizada, em Olinda, Pernambuco, a *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (I CNDRSS)*<sup>16</sup>, decorrente de debates iniciados no ano anterior. O resultado dessa Conferência foi a publicação de uma *Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR)*<sup>17</sup>, aparentemente em substituição ao anteriormente previsto PNDRS. O documento da PDBR, no entanto, não fazia nenhuma referência a serviços de Ater, denotando no mínimo uma despreocupação com o papel da prestação de tais serviços no desenvolvimento do “Brasil rural”.

Destaque-se ainda a existência do *Decreto nº 6.882, de 12 de junho de 2009*<sup>18</sup>, que institui, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o *Programa de Desenvolvimento Sustentável da Unidade de Produção Familiar - Pronaf Sustentável*, com o objetivo de planejar, orientar, coordenar e monitorar a implantação dos financiamentos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária, com enfoque sistêmico, no âmbito das modalidades de crédito rural do Pronaf.

No Decreto citado, estranhamente não é feita nenhuma remissão ao Decreto nº 3.991, de 2001, que atualmente regulamenta o Pronaf. Não obstante, o Pronaf Sustentável considera como enfoque sistêmico a capacidade de observar a propriedade rural como um todo, suas interfaces e potencialidades, permitindo que cada componente ou parte do conjunto que compõe o objetivo global do projeto de financiamento pelo Pronaf seja adequadamente definido, monitorado e avaliado, levando em conta fatores sociais, econômicos e ambientais. E, entre os instrumentos de sua implantação está a *capacitação tecnológica e gerencial de agricultores familiares e assentados da reforma agrária* que desejem efetuar a transição para sistemas produtivos agroecológicos e de agricultura orgânica.

### **A nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER**

Não obstante tenha sido feita exclusão da referência à Ater no Decreto regulamentador do Pronaf, no mesmo ano a *Resolução nº 26 de 28 de novembro de 2001*<sup>19</sup>, do CNDRS, dispôs sobre uma *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar*, no âmbito do MDA, elaborada pela Câmara Técnica de Assistência Técnica, Extensão Rural, Pesquisa e Capacitação do Conselho. Pela Resolução, o documento da Política teria sido encaminhado à Câmara de Fortalecimento da Agricultura Familiar para que elaborasse uma proposta de implementação da referida Política a curto prazo, em 2002, e a médio prazo, em 2003. Entretanto, diante da total ausência de informações na Internet sobre tais providências, tudo indica que o Governo Federal nunca chegou a tentar implementar tal Política.

<sup>16</sup> O Documento final da I CNDRSS está disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Desenvolvimento\\_Rural\\_Sustentavel/deliberacoes\\_1\\_conferencia\\_desenvolvimento\\_rural\\_sustentavel.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Desenvolvimento_Rural_Sustentavel/deliberacoes_1_conferencia_desenvolvimento_rural_sustentavel.pdf).

<sup>17</sup> Proposta aprovada pelo Condraf no dia 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/assuntos/mulheres-do-campo-e-da-floresta/mulheres-rurais/area-rural/pdbr.pdf>.

<sup>18</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6882.htm).

<sup>19</sup> Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/01/2002&jornal=1&pagina=106&totalArquivos=168>.

A Resolução nº 40, de 05 de abril de 2004<sup>20</sup>, do Condraf, criou o Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural (possivelmente em substituição à Câmara Técnica do então CNDRS). No mês seguinte, em 25 de maio de 2004, o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER), da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA (originalmente criado em 1994 no âmbito do Ministério da Agricultura e reinstituído no âmbito do MDA pelo Decreto nº 5.033, de 5 de abril de 2004), como resultado de um Grupo de Trabalho Ater, lançou um documento com uma nova versão da “Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural”, pela primeira vez denominada PNATER (embora o acrônimo só seja usado duas vezes no documento original, de 22 páginas). A primeira versão da Pnater não está mais disponível na internet e, aparentemente, não chegou a ser publicada como documento de governo, não havendo registros no Diário Oficial da União (DOU). Nova versão do documento da Pnater foi publicada não oficialmente em novembro de 2007<sup>21</sup>.

A Pnater de 2004 (e depois 2007) previa a instituição, pelo Dater, do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER)<sup>22</sup>, lançado efetivamente somente em 1º de março de 2005.

Entre 2004 e 2009, o MDA implementou a Pnater/Pronater por meio de convênios, com base inicialmente na Portaria Conjunta MDA/INCRA nº 10 de 11/08/2005, que estabelecia normas sobre o credenciamento das entidades que prestam serviços de Ater, e dava a cada Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS a atribuição do credenciamento, que deveria ser homologado pelo Dater. O MDA, inclusive, publicou a Portaria nº 25, de 28 de março de 2006, com o objetivo de (re)instituir o Sistema Brasileiro Descentralizado de ATER Pública - Sibrater, com a finalidade de implementar a Pnater, mas sem muito efeito prático.

Entretanto, os processos de contratação das entidades prestadoras de serviços de ATER não estavam amparados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Por esta razão, o Governo Federal encaminhou em 03/08/2009 ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 5.665, de 2009<sup>23</sup>, com pedido de tramitação em regime de urgência (art. 64, CF).

Após sofrer alterações, o PL deu origem à Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010<sup>24</sup>, que institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

Trata-se de uma versão bem mais simples e sintética que a Pnater proposta em 2004. Contudo, pela Lei Geral de Ater, como ficou conhecida, o art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, passou a contar com novo inciso XXX, para dispensar de licitação também a contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

<sup>20</sup> Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/04/2004&jornal=1&pagina=106&totalArquivos=220>.

<sup>21</sup> Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Pnater.doc>.

<sup>22</sup> Disponível em: [https://www.cpac.embrapa.br/publico/usuarios/uploads/nap/orientacoes/09\\_mda\\_programa\\_nacional\\_de\\_assistencia\\_tecnica\\_e\\_extensao\\_rural.pdf](https://www.cpac.embrapa.br/publico/usuarios/uploads/nap/orientacoes/09_mda_programa_nacional_de_assistencia_tecnica_e_extensao_rural.pdf).

<sup>23</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/443188>.

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12188.htm).

Dessa forma, o Dater/SAF/MDA poderia continuar a realizar as contratações, agora sob os critérios estabelecidos e ao amparo da Lei, e evitar problemas com fiscalizações a auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU).

A Lei conceitua Ater como o *serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais*. Portanto, a Lei Geral de ATER não distingue “assistência técnica” de “extensão rural”, embora parte da literatura nacional sobre o tema defenda que são serviços com objetivos e estratégias diferentes. Observe-se que, na literatura internacional, não há, em geral, tal distinção, sendo comum a utilização dos termos “rural advisory services”, “agricultural extension”, “rural extension”.

Destaque-se a alteração durante a tramitação do PL no Congresso, do parágrafo único do art. 1º, que passou a determinar que *a destinação dos recursos financeiros da Pnater, será priorizado o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER*. A Lei não esclarece quais são os “órgãos públicos e oficiais”.

Ressalte-se ainda que a *Lei Geral de Ater* prevê o envolvimento dos Estados e do Distrito Federal, mas *ignora o potencial dos municípios* em contribuir para a prestação de serviços públicos de Ater. Os termos “município” ou “municipal” sequer aparecem no texto da Lei. Entretanto, muitas prefeituras de municípios com economias baseadas na agropecuária possuem secretarias de agricultura ou de desenvolvimento rural, com técnicos de nível médio ou superior exercendo funções de Ater, vigilância sanitária (defesa agropecuária), assistência social e educativa, etc.

Trata-se de um equívoco, na nossa opinião, em relação ao modelo de Ater preconizado pela Lei Geral de Ater, pois a literatura internacional sobre o tema tem apontado a importância da adoção da *pluralização dos prestadores de serviços de Ater, e da descentralização da prestação dos serviços*.

Os arts. 3º, 4º e 5º da Lei Geral de Ater tratam dos princípios, objetivos e beneficiários, respectivamente. Os arts. 6º a 12 tratam do Pronater, sendo que o art. 8º prevê a realização de uma *Conferência Nacional de Ater*, coordenada pelo Condraf, cujas deliberações deveriam orientar o MDA na elaboração do Programa, que deve compor o Plano Plurianual (PPA). O Condraf também deve elaborar a *proposta orçamentária anual* do Pronater, recomendando (apenas) a adoção de critérios e parâmetros para a regionalização de suas ações. Portanto, *a Lei Geral de Ater não prevê fontes seguras e contínuas de recursos para financiamento das ações do Pronater*.

Os arts. 13 a 17 tratam do processo de credenciamento de Entidades Executoras do Pronater, e os arts. 18 e 19 da sua contratação pelo MDA ou pelo Incra. Os arts. 20 a 26 tratam do acompanhamento, controle, fiscalização e da avaliação dos resultados da execução do Pronater, sendo que o parágrafo único do art. 21 prevê que *os dados e informações contidos no sistema eletrônico deverão ser plenamente acessíveis a qualquer cidadão por meio da internet*.

A Lei Geral de Ater tem como regulamento o *Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010*<sup>25</sup>, que dispõe especificamente sobre o Pronater e prevê a apresentação de relatório anual consolidado de execução do Programa ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, mas não se encontrou na Internet registros oficiais de publicação do planejamento ou de relatórios de execução do Programa.

Diversos estudos sobre a implementação da Pnater têm sido realizados nos últimos anos, como Diniz e Hespanhol (2018). Peixoto (2014b) analisou o relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada entre 2012 e 2013, que aponta diversas falhas na execução

<sup>25</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm)

da política, aplicada ao público alvo do Plano Brasil Sem Miséria, e na infraestrutura do MDA. Diesel *et al* (2021) apontam para uma trajetória de desmantelamento da Pnater, num contexto de disputa de projeto político, proposta de desenvolvimento rural, prioridades programáticas e, inclusive, modalidade de intervenção educativa associada à Ater.

### **A Ater na ANATER e no SENAR**

Uma antiga reivindicação das entidades estaduais de serviços de Ater (as EMATER) e de movimentos sociais e de representação dos produtores rurais, principalmente dos agricultores familiares, era a recriação de uma entidade nacional que voltasse a exercer o papel de coordenação do sistema nacional de Ater, no passado exercido pela Embrater, extinta em 1990.

Assim, o Governo Federal encaminhou ao Congresso, com pedido de tramitação em regime de urgência constitucional, o PL nº 5.740, de 2013, cuja aprovação resultou na publicação da Lei nº 12.897, de 18 de dezembro de 2013<sup>26</sup>, que autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – ANATER, efetivamente instituída pelo Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014<sup>27</sup>. A Anater é um serviço social autônomo, com o mesmo status jurídico das demais entidades do Sistema S, incluindo o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), que foi instituído pela Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991<sup>28</sup>.

Diferentemente da Lei Geral de Ater, em que a Pnater depende de recursos orçamentários, no seu art. 3º a Lei do Senar prevê fonte de recursos contínua para o funcionamento do Serviço. O Decreto nº 566, de 10 de junho de 1992<sup>29</sup>, aprovou o regulamento do Senar e prevê diversas fontes de recursos, algumas contínuas:

- I. *Contribuição mensal compulsória*, a ser recolhida à Previdência Social, de 2,5% sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados pelas pessoas jurídicas de direito privado, ou a elas equiparadas, que exerçam atividades:
  - a. agroindustriais;
  - b. agropecuárias;
  - c. extrativistas vegetais e animais;
  - d. cooperativistas rurais;
  - e. sindicais patronais rurais;
- II. *contribuição compulsória*, a ser recolhida à Previdência Social, de um décimo por cento incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção da pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária ou pesqueira, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos e com auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua;
- III. doações e legados;
- IV. subvenções da União, Estados e Municípios;

---

<sup>26</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12897.htm).

<sup>27</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8252.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8252.htm).

<sup>28</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8315.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8315.htm).

<sup>29</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0566.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0566.htm).

- V. multas arrecadadas por infração de dispositivos, regulamentos e regimentos oriundos da Lei n° 8.315, de 23 de dezembro de 1991, com as alterações da Lei n° 8.540, de 22 de dezembro de 1992;
- VI. rendas oriundas de prestação de serviços e da alienação ou locação de seus bens;
- VII. receitas operacionais;
- VIII. contribuição prevista no art. 1° do Decreto-Lei n° 1.989, de 28 de dezembro de 1982, combinado com o art. 5° do Decreto-Lei n° 1.146, de 31 de dezembro de 1970;
- IX. rendas eventuais.

Alterado recentemente pelo Decreto n° 9.274, de 1° de fevereiro de 2018, além do ensino da formação profissional rural e a promoção social, *ao Senar foi autorizada a prestação de serviços de assistência técnica e gerencial do trabalhador rural (ATEG)*<sup>30</sup>. Assim, o Senar vem, desde então, desenvolvendo modelo de Ateg que, no entanto, ainda não apresentou a capacidade ou escala para reverter o elevado percentual de estabelecimentos agropecuários que não têm acesso a orientação técnica por serviços de Ater.

### **Desafios do financiamento da ATER e projetos de lei em tramitação**

Como vimos, um dos principais gargalos para a caminhada rumo à universalização do acesso pelos agricultores familiares a serviços de Ater é a insuficiência de recursos orçamentários para o financiamento dos prestadores de serviços de Ater, sejam públicos ou privados. Poucos autores se dedicam a discutir as alternativas de financiamento de serviços de Ater no Brasil, embora exista significativa literatura internacional sobre o tema (PEIXOTO, 2009 e 2019).

Além da falta de previsão legal das fontes de financiamento e das restrições de natureza fiscal sobre o Orçamento Geral da União, uma das dificuldades é a imposição legal da gratuidade de serviços, prevista na Lei Agrícola

A Lei Geral de Ater corrobora essa disposição, ao prever entre seus princípios, no art. 3º, *gratuidade*, qualidade e acessibilidade aos serviços de Ater. Como a Lei da Pnater disciplina e admite também a execução de serviços de Ater por entidades privadas, subentende-se que os serviços por estas também deva ser gratuito, ao menos quando prestado para agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais.

Portanto, além de ser uma prática histórica, a gratuidade está legalmente imposta aos serviços de Ater, quando prestados por órgãos oficiais. No entanto, a gratuidade compromete a capacidade dos serviços oficiais de Ater, uma vez que *impede uma estratégia de recuperação de custos*, somada a conjunturas de restrição fiscal, orçamentária e política. Na literatura internacional, “*cost recovery*” é uma das estratégias sugeridas desde os anos 90 do século XX, para contornar as restrições orçamentárias dos países, no financiamento de serviços de Ater gratuitos (PEIXOTO, 2009).

Assumindo a manutenção na lei do paradigma da gratuidade obrigatória dos serviços de Ater, diversas iniciativas no Parlamento federal procuram contornar a dependência da vontade política (do governo federal e do próprio Parlamento, que aprova o OGU) em alocar anualmente recursos na Pnater suficientes para atendimento da demanda pelos serviços.

<sup>30</sup> Para mais informações, acessar: <https://www.cnabrazil.org.br/senar/atuacao/assistencia-tecnica-e-gerencial>.

Destacamos a seguir as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional, que alteram a legislação de Ater, entre outros objetivos, para tratar de soluções quando ao financiamento dos serviços.

- **PL nº 4.227, de 2008**<sup>31</sup> - dispõe sobre a destinação de parcela dos recursos decorrentes de reduções tributárias para aplicação em projetos na Amazônia e no Nordeste, para o financiamento de serviços de Ater a agricultores familiares nas respectivas regiões. Arquivado e desarquivado (situação atual, desde 2019) várias vezes, esse PL ainda não foi distribuído a nenhuma comissão da Câmara dos Deputados (CD);
- **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 49, de 2011**<sup>32</sup> - institui pisos salariais nacionalmente unificados para os funcionários das entidades públicas de Ater. Aguarda designação de relator na Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) na CD;
- **PL nº 4.327, de 2012**<sup>33</sup> - altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para considerar os serviços de extensão rural como ações de assistência social em consonância com a referida lei, possibilitando base legal para apoio financeiro e recebimento de isenções fiscais e previdenciárias pelas instituições e organizações que realizam serviços de extensão rural destinados aos beneficiários das Leis nº 11.326 de 2006 e nº 12.188 de 2010, respectivamente. Aprovado nas Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); de Seguridade Social e Família (CSSF), aguarda análise das comissões de Finanças e Tributação (CFT) e CCJC;
- **Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 790, de 2015**<sup>34</sup> - altera a Lei nº 4.829, de 1965 e a Lei nº 8.171, de 1991 para dispor sobre o fortalecimento das políticas de financiamento e de prestação de serviços de Ater, públicos e privados. Esse PLS resultou do processo de avaliação da Pnater realizado pela Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) do Senado Federal em 2015, amparada por requerimentos de informação, debates em audiências públicas, análise de documentos (incluindo relatórios de auditoria do TCU) e com a participação de várias instituições convidadas. Aprovado no Senado Federal somente em dezembro de 2021, tramita na Câmara dos Deputados como PL nº 4511, de 2021<sup>35</sup>, e teve o Deputado Josias Gomes designado relator na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), na Câmara dos Deputados (CD);
- **PL nº 3.144, de 2015**<sup>36</sup> - altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para permitir a celebração de convênio ou contrato com entidades privadas sem fins lucrativos devidamente habilitadas e de instituições públicas prestadoras oficiais dos serviços de Ater associadas à Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer) para a execução do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Aprovado na CD, tramita no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara nº 102, de 2018, onde aguarda análise de parecer na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE);

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=414647>.

<sup>32</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=511181>.

<sup>33</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=553639>.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124487>.

<sup>35</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2313051>.

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134465>.

- **PL nº 3.980, de 2015**<sup>37</sup> - acresce dispositivo à Leis nº 12.188, de 2010, e à Lei nº 12.897, de 2013, para incluir o estímulo à criação de *programas de educação ambiental* aplicada às atividades agropecuárias entre os objetivos da Pnater e da Anater. Aprovado na CAPADR e na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC);
- **PLP nº 356, de 2017**<sup>38</sup> - altera a Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, que Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL), para dispor sobre o serviço de Ater e repasse de parte dos recursos do FUNRURAL para a Anater. Após ter projeto substitutivo aprovado na CAPADR/CD, aguarda designação de relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF);
- **PL nº 7.417, de 2017**<sup>39</sup> - altera a Lei nº 12.897, de 2013, que autoriza a instituição da Anater, para tratar de *recursos orçamentários para desenvolvimento de atividades de Ater* e de cessão de pessoal pelo Poder Executivo. Aprovado na CAPADR/CD (com emendas) está aguardando designação de relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT);
- **PL nº 981, de 2019**<sup>40</sup> - altera a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, que “dispõe sobre a Isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, na aquisição de automóveis para utilização no transporte autônomo de passageiros, bem como por pessoas portadoras de deficiência física, e dá outras providências”, para *isentar os Representantes Comerciais e os profissionais de Ater e Assessoramento ao setor agropecuário de IPI na aquisição de veículo automotor*;
- **PL nº 2.918, de 2019**<sup>41</sup> - altera a Lei nº 12.188, de 2010, para possibilitar o aproveitamento das entidades executoras do Pronater, para auxílio no processo de *inscrição em cadastro para programas sociais do Governo Federal*. Tramita apensado a vários outros Pls;
- **PL nº 486, de 2020**<sup>42</sup> - altera a Lei nº 11.326, de 2006, para incluir a redução das desigualdades sociais e regionais entre os princípios a serem observados pela Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e determina ao poder público tratamento especial quanto a *linhas de crédito rural e serviços de Ater* destinados a agricultores familiares e empreendimentos familiares rurais situados na *Região do Marajó*. Aprovado no Senado Federal em 2022, aguarda designação de relator na Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA) da CD;
- **PL nº 4.369, de 2020**<sup>43</sup> - altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para destinar *recursos dos royalties devidos pela produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal para a Ater*. Depois de aprovado na CAPADR, aguarda parecer do relator na Comissão de Finanças e Tributação (CFT);

<sup>37</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2074874>

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2128098>.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2129628>.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192593>.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2203522>.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2317628>.

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261118>.

- **PL nº 4.370, de 2020**<sup>44</sup> - altera a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, para destinar parcela da *Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM)* à Anater. Depois de aprovado na CAPADR, aguarda Parecer do Relator na Comissão de Minas e Energia (CME);
- **PL nº 349, de 2021**<sup>45</sup> - cria o Selo de Inclusão Tecnológica no Campo e dá *incentivo tributário a pessoas jurídicas que doem recursos para a contratação de serviços de Ater para agricultores familiares situados abaixo da linha de pobreza*. Aguarda parecer na CAPADR/CD;
- **PL nº 952, de 2021**<sup>46</sup> - altera a Lei Geral de Ater para incluir a *modernização da agricultura familiar* entre os princípios e objetivos da Pnater. Aguarda parecer na CAPADR/CD.

Em relação aos projetos acima apresentados, destacamos o PLS nº 790, de 2015, como o de maior potencial para solução dos problemas de financiamento pelo Estado de serviços públicos e privados de Ater. Isso porque historicamente a política de crédito rural tem sido voltada para o financiamento da aquisição, pelos produtores, de tecnologias físicas: os insumos (sementes, mudas, agrotóxicos, medicamentos, ração, fertilizantes etc.), máquinas e equipamentos, ou serviços associados ao seu uso.

Desde a década de 60 o financiamento possível de serviços de assistência técnica nas linhas de crédito, em geral, se limita ao custeio da elaboração dos projetos de crédito. Portanto, o acesso ao conhecimento para uso correto de tais tecnologias, ou mesmo para adoção de inovações de gestão das propriedades e comunidades rurais, historicamente tem sido negligenciado nas políticas agrícolas federais e estaduais, com prejuízos econômicos para o produtor rural e para o meio ambiente. E esse conhecimento engloba tanto o acesso a informações quanto a capacitação e assistência técnica para a adoção correta das inovações.

Os serviços de assistência técnica sempre foram originalmente gratuitos para os produtores rurais brasileiros de menor porte. Eles foram assim institucionalizados numa época em que o País importava boa parte dos insumos, máquinas e equipamentos produzidos sobretudo por empresas multinacionais. Não havia empresas interessadas em obter lucro com a prestação de serviços de Ater. Então, fazia sentido que as entidades prestassem serviços gratuitos (custeados pelo Estado).

Mas o custo de tais serviços não é necessariamente elevado, comparativamente ao custo dos insumos e equipamentos utilizados na agropecuária, e não há razão para que devam obrigatoriamente ser gratuitos, sobretudo se essa gratuidade compromete a ampliação da oferta de tais serviços, pela incapacidade financeira do Estado de provê-los de forma universalizada. E é isso que tem acontecido nas últimas 4 décadas.

Ademais, boa parte do aumento da produtividade agropecuária pode ser obtida por mudança nos processos de produção, com a adoção de boas práticas que não dependam, necessariamente, da aquisição de tecnologias físicas. Serviços de ATER podem orientar o produtor a tomar as decisões corretas sobre como produzir mais, com mais rentabilidade e sustentabilidade, e obter escala via estratégias de organização social, sem que se tenha de recorrer à aquisição de insumos e equipamentos.

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261119>.

<sup>45</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2269821>

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2274252>.

## Considerações finais

A escassez de universidades agrícolas no País, na primeira metade do século XX, impediu o Brasil de seguir o centenário modelo estadunidense de Serviço Cooperativo de Extensão. Atualmente a restrição financeira e orçamentária das universidades brasileiras também impede que estas contratem técnicos (via concurso, nas instituições públicas), ou mesmo as impedem de se associar de forma cooperativa a estados e municípios na prestação destes serviços. Assim, no Brasil o modelo institucionalizado de serviços de Ater contou com a iniciativa privada das Acar, financiadas com recursos públicos, mas com assistência técnica gratuita.

A estatização do sistema Abcar na década de 70 passada foi estratégia bem-sucedida, enquanto a utilização dos serviços gratuitamente prestados esteve associada à disponibilidade de crédito rural, regulado pela lei de 1965, pelo menos para aqueles segmentos de produtores de maior porte, que conseguiram acessá-lo e, assim, se modernizar. Mas a criação do Sibrater se deu numa conjuntura de restrição fiscal, que se prolongou na década seguinte, reduziu a disponibilidade de crédito ao produtor, e resultou na extinção da Embrater e na acentuação da crise de financiamento dos serviços públicos de Ater, paralelamente ao crescimento da entrada de agentes privados na provisão dos serviços associados à venda de insumos e equipamentos, principalmente para os grandes produtores rurais, ou ainda para uma minoria dos agricultores familiares, integrados a agroindústrias ou associados a cooperativas.

A Lei Agrícola, de 1991, e a criação do Pronaf em 1995, não estabeleceram estratégias de financiamento federal dos serviços públicos de Ater e na maioria dos estados os orçamentos não eram suficientes para a expansão da capacidade de atendimento do sistema. Assim, a maioria dos pequenos e médios produtores declarou-se nos censos agropecuários do IBGE, privada do acesso a orientação técnica contínua e adequada.

A Pnater foi lançada em 2004 pelo MDA, e contou com recursos federais crescentes, porém ainda insuficientes, mas foi sua instituição na Lei de 2010 que afastou riscos de questionamento pelo TCU da legalidade dos contratos, pela inexigibilidade de licitação. Mesmo a despeito da existência do Senar, a opção política pela autorização em lei de 2013 da criação da Anater apontava para uma perspectiva positiva em relação à atuação do Governo Federal no financiamento dos serviços de Ater. Mas a Agência só foi criada por Decreto em 2014, e efetivamente estruturada somente em 2016. Tal atraso coincidiu com a recessão econômica nos anos de 2015 e 2016 que pôs fim à trajetória crescente do financiamento federal.

Cientes das fragilidades legais em prover fontes de recursos federais para financiamento de serviços de Ater, alguns parlamentares apresentaram projetos de lei no Congresso Nacional para tentar eliminar essa restrição nos marcos legais em vigor. O PLS nº 790, de 2015 (PL nº 4.511, de 2021, na Câmara) é o que apresenta, em nossa opinião, maior potencial de mitigação do problema, obrigando o Poder Executivo federal a aportar recursos no Sibrater, e criando inclusive linhas de crédito exclusivas para contratação de serviços privados de Ater diretamente pelo produtor no mercado. Mas as baixas taxas de crescimento econômico, o agravamento da situação fiscal do Estado brasileiro, o teto constitucional de gastos e prioridades na alocação de recursos em ações de combate à pandemia de Covid-19 impuseram dificuldades políticas na aprovação desses projetos.

Não obstante o setor privado tenha ampliado a oferta de serviços de Ater aos produtores rurais, o Brasil ainda tem um longo caminho a percorrer na ampliação da oferta desses serviços aos produtores rurais, conforme demonstram os dados dos censos agropecuários do IBGE. O Estado tem um papel importante, devendo tanto ampliar sua oferta como prestador direto de tais serviços, quanto induzir a oferta em mercados ou segmentos em que há propensão à sua

contratação direta pelo produtor diretamente de provedores privados desses serviços. Mas para isso é necessária atualização dos marcos legais, instituindo a garantia do financiamento estatal da prestação de serviços públicos e privados de ATER.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 3.272, de 5 de outubro de 1885. Altera diversas disposições referentes às execuções cíveis e commerciaes. **Coleção de Leis do Império do Brasil - 1885**, Página 23 Vol. 1, Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3272-5-outubro-1885-543469-publicacaooriginal-53793-pl.html>. Acesso em 03/05/2022.

BRASIL. Decreto nº 50.632, de 19 de Maio de 1961. Disciplina a assistência financeira da União à ABCAR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, - Seção 1 - 19/5/1961, Página 4580. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50632-19-maio-1961-390151-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 05 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 75.373, de 14 de fevereiro de 1975. Cria a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER, regulamenta dispositivos da Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 02 1975 001905 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D75373.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D75373.htm). Acesso em 03/05/2022.

BRASIL. Decreto nº 99.192, de 15 de março de 1990. Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 março 1990, 005853 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99192.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99192.htm). Acesso em 04/05/2022.

BRASIL. Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. **CLBR de 1864**, Rio de Janeiro, 1864. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm). Acesso em 03/05/2022.

BRASIL. Lei nº 454, de 9 de julho de 1937. Autoriza o Tesouro Nacional a subscrever novas ações do Banco do Brasil, até a importância de 100.000:000\$000, e a emitir “bonus” para financiamento da agricultura, criação e outras indústrias. **Diário Oficial** de 21/07/1937a, Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0454.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0454.htm). Acesso em 03/05/2022.

BRASIL. Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937. Regula o penhor rural e a cédula pignoratícia. **DOFC DE 01/09/1937b**, P. 18382, Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l0492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0492.htm). Acesso em 03/05/2022.

BRASIL. Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 dezembro 1972, 010949 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5851.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5851.htm).

BRASIL. Lei nº 6.126, de 6 de novembro de 1974. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 07 novembro 1974, 012677 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l6126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6126.htm). Acesso em 03/05/2022.

BRASIL. Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política agrícola. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 janeiro 1991, P. 1330. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm). Acesso em 04/05/2022.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 dezembro 1993, pág. nº 18769. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm). Acesso em 05/05/2022.

DIAS, Guilherme Leite da Silva. **Avaliação do serviço de extensão rural**: considerações gerais sobre o impacto econômico da extensão rural. Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo – IPE/USP, São Paulo, V. 4 N. 3 (1974), p.7-52. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/issue/view/10468>. Acesso em 05/05/2022.

DIESEL, Vivien; NEUMANN, Pedro Selvino; DIAS, Marcelo Miná Dias; FROEHLICH, José Marcos. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 597-634, out. 2021. DOI: <https://doi.org/10.36920/esa-v29n3-5>. Acesso em 05/05/2022.

DINIZ, Raphael Fernando e HESPANHOL, Antonio Nivaldo. **Reestruturação, reorientação e renovação do serviço extensionista no Brasil**: a (difícil) implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). *Extensão Rural, DEAER – CCR – UFSM*, Santa Maria, v.25, n.2, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/33174/pdf>. Acesso em 05/05/2022.

FONSECA, Maria Teresa Lousa da. **A Extensão Rural no Brasil, um projeto educativo para o capital**. São Paulo : Loyola, Coleção Educação Popular no 3, 1985, 192p.

OLINGER, Glauco. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis, EPAGRI, 1996. 523p.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **As circunstâncias da criação da Extensão Rural no Brasil**. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília: EMBRAPA, v.16, n.2, p.97-134, maio/ago. 1999. Disponível em: <http://jararaca.ufsm.br/websites/deaer/download/VIVIEN/Texto05/criacaoernobr.pdf>. Acesso em 03/05/2022.

OLIVEIRA, Mauro Márcio. **A conjugação do crédito rural à assistência técnica no Brasil**: análise da experiência do sistema brasileiro de assistência técnica e extensão rural. In: *Caderno de Difusão Tecnológica*, EMBRAPA, Brasília, v.1, n.1 :71-121, jan/abr, 1984, 51p.

OLIVEIRA, Pedro Cassiano Farias de. **Extensão rural e interesses patronais no Brasil**: uma análise da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR (1948-1974). 2013. 163 f. Dissertação (Mestrado em História) – Departamento de História, Universidade Federal Fluminense Niterói, 2013. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1723.pdf>. Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, Marcus. **Extensão rural no Brasil**: uma abordagem histórica da legislação. Publicador : Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa (Textos para discussão / Conleg ; 48), 23/10/2008, 50 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/136891>. Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, Marcus. **A Extensão privada e a privatização da Extensão**: uma análise da indústria de defensivos agrícolas. 2009. 221 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica - RJ, 2009. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/tede/721/1/2009%20-%20Marcus%20Peixoto.pdf>. Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, Marcus. Mudanças e desafios da extensão rural no Brasil e no mundo. In SILVEIRA, J. M. da, BUAINAIN, A. M., ALVES, E., e NAVARRO, Z. (editores técnicos). **O mundo rural no Brasil do século 21**: a formação de um novo padrão agrário e agrícola – Brasília, DF: Embrapa, 2014a. 1182 p. ISBN

978-85-7035-336-8. Disponível em: [https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/o\\_mundo\\_rural\\_2014.pdf](https://www3.eco.unicamp.br/nea/images/arquivos/o_mundo_rural_2014.pdf). Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, Marcus. Avaliação da PNATER: uma análise do Relatório de Auditoria do TCU. **Anais do 52º Congresso da SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, Goiânia - GO, 27 a 30 de julho de 2014b. 16p. ISBN (978-85-98571-12-6). Disponível em: <http://icongresso.itarget.com.br/useradm/anais/?clt=ser.4>. Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, Marcus. Mudanças dos marcos regulatórios para o financiamento e ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural. **Anais do 57º Congresso da SOBER - Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, Ilhéus - BA, 21 a 25 de julho de 2019. Disponível em: [encurtador.com.br/dGJM4](http://encurtador.com.br/dGJM4). Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, Marcus. Assistência Técnica e Extensão Rural: grandes deficiências ainda persistem, in VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro e GASQUES, José Garcia (orgs.) **Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Brasília, 2020a. ISBN 978-65-5635-011-0. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-011-0/cap23>. Acesso em 03/05/2022.

PEIXOTO, MARCUS. Sistema Cooperativo de Extensão Americano – possibilidades de aplicação para o caso brasileiro. In: **Anais do 58º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER)**, 26 a 28 de outubro de 2020, Foz do Iguaçu-PR: Cooperativismo, inovação e sustentabilidade para o desenvolvimento rural. Anais...Foz do Iguaçu (PR) UNIOESTE, 2020b. Disponível em: [encurtador.com.br/nqwIJ](http://encurtador.com.br/nqwIJ). Acesso em: 05/05/2022 20:53.

PETTAN, Kleber Batista. **A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER): percepções e tendências**. Orientadora: Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2010.

QUEDA, Oriovaldo. **A extensão rural no Brasil: da anunciação ao milagre da modernização**. mar. 1987, Tese de Livre Docência, 201 p., Piracicaba : ESALQ/USP, 1987.

RAMOS, S. Y.; MARTHA JUNIOR, G. B. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, Documentos, 292, 2010, 65 p. ISSN online 2176-5081. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/77790/1/doc-292.pdf>. Acesso em 03/05/2022.

REDIVO, André da Silva, FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **A atuação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil entre 1937 e 1969**. 46º Encontro Nacional de Economia - ANPEC, Rio de Janeiro, 11 a 14/12/2018. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files\\_1/i3-1dc657a2463eedd828e3452926203dc6.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_1/i3-1dc657a2463eedd828e3452926203dc6.pdf). Acesso em 03/05/2022.