

---

## DEBATES

---

### AGRICULTURA FAMILIAR E SERVIÇO PÚBLICO: NOVOS DESAFIOS PARA A EXTENSÃO RURAL

*Ricardo Abramovay*<sup>1</sup>

#### RESUMO

Este texto sintetiza criticamente o debate ocorrido durante o “Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: uma nova extensão para a agricultura familiar”, realizado em Brasília entre os dias 4 e 8 de agosto, por iniciativa das organizações representativas dos trabalhadores rurais, dos extensionistas, das empresas estaduais de extensão rural e do Governo Federal. O seminário faz parte de um amplo processo de reestruturação que vai muito além da engenharia institucional e refere-se à missão, à filosofia e ao conteúdo social da ação extensionista. Ao mesmo tempo, é claro que as mudanças no sistema extensionista atingem sua própria organização. Como manter o caráter público da extensão, sem, no entanto, burocratizá-la e fazer dela um instrumento político nas mãos dos governos estaduais? Como descentralizar o poder sobre sua estrutura organizativa sem pulverizá-la nem privatizá-la? Estes são alguns dos desafios que a extensão rural enfrenta hoje e sobre os quais o texto procura refletir.

### FAMILY FARMING AND THE PUBLIC SERVICE: NEW CHALLENGES FOR RURAL EXTENSION

#### ABSTRACT

This paper synthesises a critique of the debate which occurred during the National Seminar for Technical Assistance and Rural Extension – new extension for Family Farming, carried out in Brasilia, DF, Brazil, in August 4 and 8. This initiative sponsored by the representative organizations of the rural workers, extensionists and rural extension state and Federal Government enterprises. This seminar forms part of an ample process for the restructuring of the mission, philosophy and social context of extensionist action. It is obvious that changes in the extensionist system involve the organization itself. How should the public character of extension be maintained without bureaucratization and turning it into a political instrument in the hands of state governments? How should the power of the organizational structure be decentralized without pulverizing and privatizing it? These are some of the challenges facing rural extension today and on which this paper seeks to reflect.

---

<sup>1</sup> Departamento de Economia e Programa de Ciência Ambiental da FEA-USP.  
abramov@usp.br

## INTRODUÇÃO

É sob o signo do espetáculo ou do ceticismo que o meio rural brasileiro aparece aos olhos da opinião pública: por um lado, as tragédias de Eldorado de Carajás e a comoção nacional com a chegada triunfante dos Sem-Terra a Brasília. Por outro, as informações do Censo Populacional apresentando como profecia realizada o declínio da população vivendo no campo. O que, entretanto, raramente vem à luz é um processo molecular – incipiente, é verdade – de tomada de consciência e de organização, que pode abrir o caminho para uma nova relação da sociedade brasileira com o seu meio rural.

A proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a formação de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão social sobre os recursos dos Fundos Constitucionais e sobre a própria política agrícola (através do PRONAF) são as expressões mais visíveis do desenvolvimento em curso de uma força social inédita e da qual o *Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural: Uma Nova Extensão Rural para a Agricultura Familiar* é um exemplo. Três aspectos, neste sentido, chamam a atenção:

a) Por um lado, mais que um seminário, trata-se de um **processo**: as organizações sindicais de trabalhadores rurais, as entidades sindicais de extensionistas, o Ministério da Agricultura, as entidades representativas das empresas estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural, duas organizações internacionais e um conjunto importante de ONG's juntam-se para definir novos rumos para a extensão rural. Realizam em Brasília um seminário com a presença de duzentas pessoas, cujos resultados serão levados aos Estados, que enriquecerão as discussões e permitirão um novo encontro nacional.

b) Mais significativo ainda é que estas forças tão heterogêneas se articulam em torno de um **objetivo** unificado: uma nova extensão para a **agricultura familiar**.

c) A definição de um objetivo social para a extensão não significa que o processo em curso seja um jogo de cartas marcadas. O traço mais estimulante do Seminário realizado em Brasília é a **abertura intelectual**, o despojamento, a capacidade de diálogo de que cada indivíduo e cada entidade se imbuíram: paixão, debate, polêmica, mas, ao mesmo tempo, uma

impressionante disposição para ouvir e levar em conta idéias diferentes daquelas com que cada um chegou ao Seminário.

Este texto não poderia ter a pretensão de refletir a riqueza e a diversidade das discussões realizadas. Ele é apenas uma tentativa – necessariamente parcial e pessoal<sup>2</sup> – de extrair destas discussões os fundamentos que dão consistência à idéia de que está em curso a construção de um ambicioso projeto. Ao mesmo tempo, ele procura também levantar os aspectos em torno dos quais não existe unidade de pensamento. A base do que se lerá a seguir são, antes de tudo, as intervenções dos participantes no seminário. A tentativa aqui não é a de um relato (que pode ser obtido na leitura dos documentos apresentados e dos relatórios diários elaborados pela assessoria de imprensa<sup>3</sup>), mas de uma síntese em que as opiniões, as limitações e os preconceitos do autor não poderiam estar ausentes.

Este não é o texto de um “especialista em extensão rural”, o que não pode ser considerado vantajoso, salvo num único aspecto: o de que seu autor chegou ao Seminário sem qualquer idéia preconcebida sobre o que **deveria ser** a extensão rural. Foi somente no terceiro dia do seminário que os organizadores forneceram os sete itens a serem contemplados no documento dos consultores e que seriam enriquecidos pelas discussões dos grupos: **missão, público, abrangência, métodos, recursos financeiros, gestão e modelos institucionais** da extensão rural. A discussão mostrou a necessidade de acrescentar a estes itens dois outros: um **marco ético-filosófico** e um **marco conceitual**.

Estes nove itens são divididos aqui em três sessões. Antes de resumir nesta apresentação seu conteúdo, convém expor a tese central que norteia o trabalho: o sistema brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é marcado por uma contradição que o Seminário trouxe à luz de maneira nítida: por um lado, existe, entre as entidades presentes ao encontro, unidade de pensamento quanto ao sentido social e à missão que devem orientar o trabalho extensionista. O mesmo, entretanto, não pode ser dito das opiniões sobre a gestão, as fontes de recursos e a organização institucional

---

<sup>2</sup> Juntamente com Daniel Gustafson e José de Souza Silva, o autor foi consultor do Seminário. As opiniões aqui expressas, embora tenham sido enriquecidas pela discussão, são estritamente pessoais. Gostaria de agradecer às entidades organizadoras desta iniciativa pelo convite.

<sup>3</sup> Ver anais do I Workshop Nacional “Uma Extensão Rural para a Agricultura Familiar” - DATER/FASER/CONTAG/ASBRAER/FAO/PNUD, Brasília, DF.

do sistema de extensão. É do desenrolar desta contradição que depende todo o processo criativo do qual o Seminário de agosto faz parte.

Exatamente para que não se tenha a idéia de que a unidade é efêmera, formal, incapaz de sair do plano das declarações retumbantes e ineficazes, **a segunda sessão** do texto procura explicitar os fundamentos desta unidade, discutindo, então, o **marco ético-filosófico** e o **marco conceitual** de atuação da extensão rural: cidadania, poder local e aversão ao clientelismo são as noções básicas que norteiam a orientação de trabalho da extensão. Ao mesmo tempo, a agricultura familiar é definida de maneira a distingui-la das tradicionais idéias de “pequena produção”, “agricultura de subsistência” ou “unidades de baixa renda”: se a extensão rural pretende ligar-se fundamentalmente à agricultura familiar é por estar convencida não só dos valores que seu fortalecimento incorpora, mas também da viabilidade econômica dos projetos que ela será capaz de levar adiante.

A **terceira sessão** procura, então, explicitar o conteúdo da unidade de propósitos a que o Seminário chegou nos quatro pontos decisivos da ação extensionista: no que se refere a sua **missão**, mais do que simplesmente levar assistência técnica para ampliar a produção, um escritório de extensão deve caracterizar-se como uma **agência de desenvolvimento capaz de contribuir para despertar o conjunto das energias capazes de fazer do meio rural um espaço propício na luta contra a exclusão social**. Desta definição decorre o **público** da extensão, os agricultores familiares: o objetivo fundamental é não só apoiar os segmentos já consolidados, mas também descobrir e valorizar potenciais produtivos dos quais poderão emergir setores até então alijados das chances de desenvolvimento, o que supõe a integração permanente do trabalho extensionista a um conjunto de forças e iniciativas locais voltadas a este objetivo. Também são discutidas rapidamente a **abrangência** e os **métodos** do trabalho extensionista. Dotados dos meios necessários para levar adiante seu trabalho, os extensionistas devem conciliar suas especializações temáticas com a capacidade de elaborar diagnósticos conjuntos, projetos em consonância com o desenvolvimento local e obter produtos passíveis de avaliação unificada.

Na **quarta sessão**, procura-se apresentar alguns dos principais pontos em torno dos quais há diferenças de opinião entre os participantes do Seminário. Não se trata aqui de julgar os diferentes pontos de vista, mas, sim, de uma tentativa de expô-los com clareza, justamente para que o debate possa avançar. Para isso são apresentadas as posições da FASER e da CONTAG e apontadas algumas limitações em cada uma delas. É importante salientar que

estas posições não foram apresentadas no Seminário de maneira inflexível. Ao contrário, está aberto um amplo espaço para a elaboração coletiva, o que é bastante excepcional, quando se juntam forças sociais e políticas tão diversas. O eixo da discussão sobre a gestão, os recursos financeiros da ATER e seus modelos institucionais gira em torno da definição **do que é um serviço público**. Deve necessariamente fazer parte da estrutura jurídica e funcional do Estado? Pode vir a estruturar-se sob a forma de organizações públicas não estatais? Neste caso, como garantir sua unidade e, sobretudo, como assegurar que na transição do que existe hoje para uma nova modalidade organizativa o trabalho não sofra desestruturação? Mais do que oferecer respostas, o documento procura (com base nas posições das entidades) contribuir para a discussão deste tema. Seu autor está perfeitamente consciente de que mesmo esta tentativa de abertura do terreno deixa ainda muito a desejar. Só o avanço da discussão permitirá que os próprios termos em que a questão está colocada fiquem mais claros.

De qualquer maneira, uma coisa parece certa: o debate não está apoiado num conhecimento minimamente satisfatório, nem das tendências que se abrem com a reforma administrativa proposta pelo Governo Federal nem - o que seria decisivo - por uma avaliação crítica das reestruturações que vêm sofrendo diversas empresas estaduais de ATER. Pode-se levantar a **hipótese** de que estas reestruturações estão norteadas por critérios que não incluem de maneira significativa os valores e conceitos expressos no Seminário: participação dos agricultores, fortalecimento da agricultura familiar, cidadania e ampla mobilização para o desenvolvimento local.

A principal recomendação do documento (Sessão 5) é que, para as próximas etapas do trabalho, seus animadores disponham e levem ao conhecimento de todos os protagonistas deste processo a avaliação de algumas das mais significativas experiências de reestruturação das empresas estaduais de extensão rural, para saber a que princípios respondem e a que resultados vêm chegando. Esta é a condição para que a unidade alcançada quanto à substância da ação extensionista não seja ofuscada por uma organização institucional incapaz de levá-la adiante.

## OS VALORES DA AGRICULTURA FAMILIAR

### Marco Ético-filosófico

Um importante sociólogo norte-americano contemporâneo, Smelser (1997: p.46), afirma que instituições são "...estes complexos de papéis,

sistemas normativos e valores de legitimação que constituem um conjunto de atividades funcionalmente definidos que ganham permanência através de seu próprio processo de institucionalização”. Por esta definição, as instituições são muito mais que seus organogramas, sua estrutura burocrática e mesmo seus objetivos explícitos: elas traduzem, antes de tudo, um conjunto de normas de comportamento e de valores pelos quais os indivíduos se relacionam com o que fazem. Ao mesmo tempo, as crenças e as convicções dos indivíduos só ganham permanência quando se traduzem em uma certa estabilidade orgânica pela qual a instituição existe.

Se isso é verdade, convém registrar que o ponto de partida do processo de que resultou o Seminário é a unidade crítica em torno daquilo que foi a ATER brasileira, sobretudo entre os anos 1970 e o início da Nova República. Apesar da diferença de tom, todas as entidades coincidiram na rejeição da postura então adotada: a extensão rural, explica Vieira (1997), representante da ASBRAER, trabalhava prioritariamente com os que tinham capacidade de resposta materializada no acesso ao crédito bancário. Tornava-se assim, de certa forma, um organismo auxiliar do sistema bancário e privilegiava o atendimento individualizado, onde o que contava era o aumento da produção entre os que tinham o poder de reembolsar os empréstimos realizados. Hur Ben Correa da Silva, da FASER, fala de um sistema vertical destinado à difusão dos pacotes tecnológicos, baseado em métodos skinnerianos – batizados sem hesitação de “lavagem cerebral” – e onde o progresso material é explicado pela capacidade de aderir às novas técnicas e a pobreza vista como atributo dos culturalmente atrasados.<sup>4</sup>

Não há dúvida de que o resumo acima é caricatural e não se trata aqui de resgatar a história da ATER<sup>5</sup>. O importante é que esta unidade crítica coloca

---

<sup>4</sup> Ver, entre outros, FASER (1997). É importante lembrar que sempre existiu uma distância ou uma “tensão permanente entre projeto da instituição e projeto dos extensionistas”: é em torno desta hipótese que se organiza um importante texto recente sobre o tema (Santos et al., 1996).

<sup>5</sup> Além dos excelentes documentos apresentados ao Seminário, para um aprofundamento ver também o trabalho de Queda (1987: p.106-118) que mostra como, neste período, a extensão define-se como apolítica e pretende atingir a “população rural” sem qualquer segmentação no seu interior. O objetivo da extensão, segundo Queda (1997: p.185) é “...aumentar a produção/produtividade da agricultura, através da disseminação de informações/inovações e, ao mesmo tempo, prestar assistência rural. O crédito rural era, e continua sendo [Queda escreve no início de 1987, R.A.] o instrumento privilegiado de ação”. Neste mesmo sentido, e com referência à situação de Minas Gerais, Santos et al. (1996: p.8) mostram a “profunda inflexão da prática extensionista a partir de 1968 quando,

as instituições presentes ao Seminário diante da necessidade de uma **definição que não seja puramente instrumental** de seu trabalho. Se o extensionista enxergasse o seu papel como o de simplesmente levar algumas técnicas produtivas aos agricultores, não haveria por que aprofundar-se quanto ao marco ético-filosófico de sua ação. É claro que se pode objetar que valores ético-filosófico são sempre subjetivos e que uma atuação visando o interesse público deve abster-se de formulá-los explicitamente, sob pena de cair em algum tipo de particularismo. O movimento do qual o Seminário faz parte vai numa outra direção: seu ponto de partida é a convicção de que o trabalho extensionista fundamenta-se em **valores** cuja natureza pode ser formulada com razoável grau de universalidade<sup>6</sup>. Quais são estes valores? Quatro aspectos chamam a atenção neste sentido:

a) Muito mais que um segmento econômico e social claramente delimitado, a **agricultura familiar é definida como um valor**. O apoio que recebe vem das conseqüências que seu desenvolvimento pode propiciar: melhores condições de vida, desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza. Existem na agricultura familiar alguns atributos cuja natureza envolve a adesão a valores éticos e morais que dão coesão à ação extensionista. Mais que isso, a agricultura familiar é vista como o setor social capaz de contrabalançar a tendência tão própria à nossa sociedade, de desvalorizar o meio rural como lugar em que é possível construir melhores condições de vida, de encará-lo como o local em que permanecem aqueles que ainda não enveredaram pela “verdadeira aventura civilizatória”, a urbana. Os valores que a agricultura familiar incorpora não são os da tradição, do folclore, da pureza do campo contra a corrupção<sup>7</sup> das cidades

---

pouco a pouco, a concepção pedagógica que tinha como referência a família e comunidade rurais, cedeu lugar a um projeto tecnicista, que visava a disseminação única e exclusiva de um pacote tecnológico na busca de excedentes agrícolas e escala de produção.” A situação em São Paulo parecia, no início dos anos 1980, ainda mais grave já que, segundo Bergamasco (1983: p.269), além de socialmente seletiva, a Assistência Técnica “deixou de atender inclusive aos setores que pertencem às camadas mais privilegiadas. O destaque paulatinamente adquirido pela Assistência Técnica originária de firmas particulares, produtoras de insumos modernos e máquinas, é um elemento a considerar neste plano, e que parece conviver numa espécie de divisão de tarefas, com a rede de Assistência Oficial”.

<sup>6</sup> Um dos mais importantes textos recentes sobre este tema (valores que norteiam a ação podem ter caráter universal?) é o de Etzioni (1997: p.217) em que se procura rejeitar a ótica metodologicamente individualista, segundo a qual valores são sempre subjetivos e particulares, e não deveriam então nortear a ação, por exemplo, de educadores.

<sup>7</sup> Ver a excelente crítica à defesa conservadora da valorização do meio rural em Ascher (1995).

(aí, sim, seriam particularistas), mas antes a cidadania: o fortalecimento da agricultura familiar é visto assim como o principal meio de construção daquilo que em nossa sociedade (e, em certo sentido, em nossa civilização<sup>8</sup> é visto como uma contradição nos termos: a cidadania no campo.

b) Faz parte dos valores que a agricultura familiar incorpora a primazia do **desenvolvimento e do poder locais** e a idéia de que, neste plano, os negócios públicos podem ser geridos com a participação direta dos cidadãos. É importante, neste sentido, a observação de Aírton Faleiros, da CONTAG, de que as organizações representativas dos agricultores familiares e a extensão rural são as duas forças vivas capazes de dirigir a luta pela revitalização do espaço rural no País: este atributo passa pelo enraizamento, pela capilaridade da ATER e do sindicalismo e, portanto, por sua possibilidade de fortalecer o poder local da cidadania.

c) Por maiores que sejam a sensibilidade e as preocupações sociais dos participantes do Seminário, eles mostram-se atentos contra os **riscos principais da ação extensionista, quando ela pretende nortear-se por critérios de justiça social: o clientelismo e o assistencialismo**. Por um lado, há uma rejeição generalizada da idéia de que a extensão só deve preocupar-se com agricultores considerados “viáveis”, deixando que os segmentos classificados como marginais ou periféricos sejam objeto de políticas de assistência social. Por outro lado, porém – e isso também faz parte do marco ético-filosófico – há uma constante preocupação de que, ao trabalhar com populações em situação de pobreza, as propostas sejam economicamente sustentáveis, caso contrário darão lugar, fatalmente, a relações de natureza clientelista e assistencialista. A preocupação ética que faz da luta contra a pobreza um dos motores do trabalho extensionista é acompanhada da valorização da autonomia e da independência que devem resultar das ações de desenvolvimento. Há uma tensão entre estes dois elementos (luta contra a pobreza e necessidade de autonomia e independência) que não pode ser escamoteada, tanto mais que a miséria – como se sabe – é o principal caldo de cultura do clientelismo.

d) Há uma evidente consequência metodológica dos três pontos acima: sem abandonar as aptidões decorrentes de sua formação, o extensionista não

---

<sup>8</sup> A chamada **Cúpula das Cidades** realizada em Istambul em maio de 1996 foi convocada inicialmente pelas Nações Unidas como **Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos**. A força do viés urbano em nossa civilização fez com que metade dos assentamentos humanos existentes no Planeta estivessem fora da Conferência. Para aprofundamento do tema, ver Abramovay & Sachs (1995).



se define como o detentor de um saber técnico a ser difundido entre indivíduos culturalmente atrasados, mas como parte do processo de construção da cidadania no campo.

Para que estes valores possam traduzir-se em ação, é importante definir o marco conceitual da ação extensionista.

#### Marco Conceitual

Muitos acreditam que agricultura familiar é apenas um novo nome para situações já conhecidas e caracterizadas em expressões como “pequeno produtor”, “agricultor de baixa renda” ou até “unidades de subsistência”. Se isso fosse verdade, não estaríamos muito distantes das propostas que, desde os anos 1980, procuram voltar a ação extensionista aos “pequenos produtores” e atribuir-lhes a missão de produzir alimentos básicos para populações de baixa renda.

O ambiente intelectual do Seminário mostra que as coisas mudaram significativamente neste sentido. A agricultura familiar é a base social de um projeto economicamente viável. Existe a clara consciência de que não só ela tem um peso social majoritário, mas também que ela poderia preencher uma função decisiva (e em algumas regiões e alguns setores já o faz) na própria oferta agropecuária. Airton Faleiros, da CONTAG, apontou com justeza o contraste entre o apoio da sociedade à luta dos sem-terra e a relativa indiferença, quando se trata dos temas que atingem milhões de agricultores familiares no País. É que as elites de nossa sociedade, na sua maioria, encaram a luta pela terra como um tema puramente social e não conhecem ou não aceitam o potencial econômico que a agricultura familiar pode representar para o País. É a esta dicotomia – que consiste em apoiar socialmente um segmento cujo futuro inelutável é a extinção – que se opõem conceitualmente as forças que estão renovando a extensão rural no País. Três aspectos, neste sentido, chamam a atenção:

a) Raramente se mencionou no Seminário a idéia tão freqüente até pouco tempo de que a vocação primeira da agricultura familiar é a produção de **alimentos**, contrariando o ambiente intelectual do período de predomínio da chamada “pequena produção” que parecia condenada à produção de feijão, milho e mandioca. Agora, a preocupação fundamental é com renda, diversificação, integração a mercados de clientela e diversificação. Outro termo praticamente banido do vocabulário é o de “produção de subsistência”: a sintonia com os mercados e até a organização para que se abram possibilidades de integração a novos mercados – aos quais

isoladamente o agricultor muitas vezes não tem acesso – faz parte também dos objetivos definidos nos relatos das experiências extensionistas.

b) A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional é perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar para fins de atribuição de crédito pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiares) estão presentes em todas elas.<sup>9</sup>

c) A agricultura familiar não é um bloco compacto e homogêneo. Sofre um processo de diferenciação interna próprio a qualquer sociedade mercantil e os participantes do Seminário não têm ilusão com relação a sua imensa diversidade. A formulação destas diferenças sociais, entretanto, não deve dar lugar a quadros rígidos em que se excluam das possibilidades de desenvolvimento agrícola populações que hoje têm renda muito baixa, mas para as quais o apoio da extensão rural poderia representar a abertura de novos caminhos em termos de produção e mercado. Não é realista imaginar que estas possibilidades existirão para o conjunto daquilo que o Censo Agropecuário chama de “estabelecimentos agropecuários”. Mas tampouco é aceitável uma definição estatística rígida que comprometa de antemão os potenciais de populações que poderiam afirmar-se economicamente no campo<sup>10</sup>. As inúmeras manifestações contra a rígida divisão que parece existir na extensão rural mexicana entre os viáveis e os que devem ser objeto de políticas sociais foram, neste sentido, muito expressivas.

O marco conceitual definido no Seminário ultrapassa então aquilo que a “pequena produção” representou em passado recente: a idéia de que somente as fazendas trabalhadas massivamente por assalariados e sobre grandes extensões territoriais têm perenidade, sendo a agricultura familiar um mero momento transitório condenado ao desaparecimento por sua inviabilidade econômica, objeto no máximo de bem intencionadas (e em geral inúteis)

---

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, Abramovay (1992; 1997), FAO (1995) e Veiga (1995).

<sup>10</sup> Este ponto é correlativo ao que já foi tratado acima, no marco ético-filosófico, quanto ao clientelismo e ao assistencialismo.

políticas sociais. A agricultura familiar é um setor social em torno do qual pode ser construído um ambicioso projeto de desenvolvimento. E é exatamente por isso que ela tem o poder de articular forças tão importantes vindas do movimento sindical de agricultores, dos extensionistas, de importantes setores governamentais e de ONGs. É o que veremos a seguir.

### PRINCIPAIS ELEMENTOS DE UNIDADE

#### Missão da Ater

A junção deste marco ético-filosófico e deste marco conceitual nos ajuda a entender a riqueza com que foi definida a missão da ATER. A leitura dos relatos dos grupos mostra que não se trata apenas de voltar-se para o “agro-agrícola” e confinar-se a tarefas de natureza estritamente produtiva (embora estas sejam evidentemente centrais na vida, no dia a dia do extensionista), mas de inserir sua ação numa luta mais ampla: todos os grupos que trataram da missão falaram de **cidadania**, de **desenvolvimento sustentável**, de **participação**, de **ampliação do acesso ao conhecimento** e ao **mercado** e de **livre organização**.

Com base neste consenso e na riqueza contida em algumas experiências como a de Chopinzinho e a da AACC, pode-se propor que um escritório de extensão rural seja definido como **uma agência de desenvolvimento voltada a despertar o conjunto das energias locais capazes de valorizar o campo como espaço propício na luta contra a exclusão social**. Isso passa pelo crescimento da agricultura, sem dúvida, mas vai certamente muito além: não é razoável imaginar um escritório de extensão dotado dos meios de desenvolver projetos tecnicamente competentes na área produtiva e que sequer se preocupa em saber se as crianças têm acesso à educação e à saúde.

É claro que o extensionista não pode e não deve querer ele mesmo e isoladamente resolver todos os problemas. Mas ele tem um papel de destaque na articulação da agricultura com o conjunto das possibilidades de desenvolvimento local: ele não pode ser apenas uma expressão dos interesses da agricultura ou mesmo dos agricultores e sim aquele que terá a sensibilidade de buscar as oportunidades pelas quais o meio rural pode ser um fator dinâmico no desenvolvimento local. É com base nestes critérios que se estabelece o seu público.

### Público

O público da extensão rural está definido no próprio título do Seminário. É uma importante tomada de posição que diferencia nitidamente os objetivos da extensão daquela que foi a sua prática dominante ao menos entre o começo dos anos 1970 e o início da Nova República: não se trata de trabalhar apenas com os setores capazes de oferecer respostas imediatas. Ao mesmo tempo – e este é um desafio permanente não só dos extensionistas, mas de todos os que estão envolvidos com a precariedade social ou a pobreza – é fundamental que os projetos estimulados pela estrutura de extensão não eternizem situações de dependência de aportes de fundos privados ou públicos: a ATER não é um instrumento de assistência social e, sim, uma agência de desenvolvimento. Não se trata de limitar de antemão – como foi visto, acima, no marco conceitual – o “público” a ser objeto do trabalho através de critérios estatísticos rígidos. A articulação com o processo conjunto de desenvolvimento do município e da região é que vai fazer com que o “público” a ser atingido pelo trabalho extensionista possa ampliar-se, isto é, que novas oportunidades de geração sustentável de renda surjam como resultado da própria mobilização das forças interessadas na valorização das iniciativas locais. É muito interessante a discussão européia neste sentido, que pode ser resumida na fórmula de um grupo de especialistas franceses: “**são os projetos que moldam os territórios**” (Kayser *et al.*, 1994). E convém insistir: a rejeição geral daquilo que foi apresentado como experiência mexicana (a extensão se relaciona com os viáveis, as agências de assistência social com os pobres...) abre o caminho para uma importante renovação neste sentido.

Ao definir o público do trabalho extensionista, é preciso ter em conta também o declínio por que passam hoje, nas sociedades contemporâneas, todas as formas de representação social apoiadas fundamentalmente na idéia de trabalho ou de profissão<sup>11</sup>. É salutar, neste sentido que o documento da Contag (1997: p.4) fale explicitamente da importância crescente das atividades rurais não-agrícolas, dos serviços no meio rural e do agroturismo<sup>12</sup>. Embora a experiência francesa não tenha sido apresentada no Seminário, convém lembrar o quanto as organizações profissionais agrícolas daquele país sofreram ao limitar o âmbito de sua representação àqueles

---

<sup>11</sup> Há uma vasta literatura a respeito, mas o texto mais importante até hoje publicado neste sentido – e lamentavelmente não traduzido para o português – é o de Gorz (1988).

<sup>12</sup> Ver neste sentido também os trabalhos recentes de Graziano da Silva (1996).

voltados exclusivamente à agricultura e foram vistas, com base nesta atitude, como entidades corporativistas, o que comprometeu imensamente sua legitimidade social. Foi com muito atraso que se abriram quanto à definição de seu público, ou seja, que compreenderam que a unidade de produção familiar tem a virtude, tão valorizada nos dias de hoje, da polivalência e da diversidade.

Neste sentido, o **público da extensão** é definido antes de tudo como o **conjunto dos participantes das múltiplas iniciativas destinadas à valorização do espaço e das oportunidades locais de geração de renda** e para as quais o extensionista tem uma contribuição decisiva. O eixo da articulação destas iniciativas é a agricultura familiar. Por mais importantes que sejam as atividades não agrícolas no meio rural, a base da geração de renda no campo depende basicamente da produção agrícola. E são as unidades familiares que possuem condições de imprimir estabilidade à ocupação e, portanto, abrir caminho para a organização social e a incorporação dos valores e da prática da cidadania à vida no campo. Mas nada seria mais nefasto ao projeto de desenvolvimento que a idéia de agricultura familiar incorpora do que sua restrição ao âmbito exclusivo da **agricultura** e, sobretudo, daqueles que hoje podem afirmar-se como **agricultores**. A agricultura familiar e o público do trabalho extensionista são **construções sociais** cujo alcance depende dos projetos em que se envolvem e das forças que são capazes de mobilizar para implementá-los.

#### Abrangência

Os termos em que se coloca a questão da abrangência do trabalho extensionista estão discutidos acima. É claro que um escritório de extensão precisa dispor de meios de trabalho cuja descrição foge aos objetivos deste texto. A experiência extensionista já é capaz de revelar a quantidade de agricultores que um certo número de técnicos pode atingir: a única precaução aqui é que, ao definir uma certa relação entre técnicos e número de agricultores (que vai variar de região para região), os profissionais não se afastem de sua responsabilidade maior que é a de integrar sua ação técnica num conjunto de iniciativas locais, visando a geração sustentável de renda.

É importante também discutir a abrangência temática do trabalho extensionista. A especialização profissional pode ser um adversário ou um trunfo. Será um problema, caso as opções de trabalho do escritório extensionista forem determinadas pelas aptidões técnicas de seus componentes: o risco é grande de que, neste caso, a ação não se vincule às

mais importantes necessidades do município e da região. Será um trunfo, se cada especialidade disciplinar (irrigação, solos, etc.) puder contribuir para um **diagnóstico unificado** dos problemas a enfrentar, para a elaboração de um **projeto único** de trabalho integrado às demais forças vivas do município e alcançar um **resultado que possa ser avaliado como um conjunto organicamente articulado**.

#### Métodos

Os métodos do trabalho extensionista não podem ser concebidos de maneira independente dos pontos anteriormente citados. Em outras palavras, **métodos não se limitam a técnicas de comunicação**, nem estas são o seu aspecto mais relevante. Esta absolutização das técnicas de comunicação será tanto mais acentuada, quanto mais o extensionista encarar sua missão como a de levar conhecimentos novos a populações desprovidas de qualquer saber. Ora, como bem mostram os textos da Contag (1997), e da Faser (1997) a extensão rural é um diálogo de saberes, uma descoberta coletiva de potenciais que a organização social será capaz de trazer à luz.

A vinculação histórica entre extensão e crédito teve um papel profundamente nefasto naqueles que foram até recentemente os métodos predominantes de trabalho. O caráter socialmente limitado do acesso ao crédito fazia da ação extensionista pouco mais que um apêndice das operações bancárias. O principal desafio metodológico da extensão, hoje, é o contraste entre a formação limitada e voltada para uma atividade fragmentária do engenheiro agrônomo e a necessidade de que o extensionista seja um agente de desenvolvimento, parte de um amplo processo de mobilização social.

#### ESTATAL, PÚBLICO, PRIVADO: A ENCRUZILHADA ATUAL

Não é fácil explicar o contraste entre a unidade alcançada quanto aos pontos que acabam de ser expostos e a insegurança, a hesitação e por vezes mesmo a ambigüidade das posições, quando se trata da organização institucional do trabalho extensionista.

Dois pontos unitários, entretanto, devem ser assinalados, pois é em torno deles que será construída uma proposta que supere as limitações em que o debate se encontra hoje:

- a) ninguém deseja a volta a um sistema nacionalmente centralizado numa empresa federal, da qual os extensionistas seriam funcionários: há uma clara consciência sobre a natureza deste modelo centralizador e as finalidades sociais concentradoras e anti-democráticas para as quais ele se destinava;
- b) é unânime (tanto nos grupos, como nos discursos das entidades governamentais e não governamentais) o desejo de ampliar o poder dos agricultores sobre a ação extensionista.

Daí, entretanto, não decorre uma posição única com relação ao que devem ser os modelos de organização do sistema extensionista. É claro que se pode sempre (e isso ficou patente no Seminário) escamotear o fundo da discussão, alegando que há espaço para todo e qualquer tipo de intervenção e para as mais diversas formas institucionais: a experiência chinesa foi exaltada neste sentido pela sua flexibilidade e pela capacidade de aí conviverem estruturas muito diversificadas. Mas não é uma solução para o debate de fundo sobre **qual deve ser** a natureza da organização extensionista, para que ela cumpra a missão que emerge unitariamente do Seminário como sua.

No estágio atual da discussão seria completamente artificial esperar do Seminário uma engenharia institucional com o modelo para resolver os dilemas que a organização do trabalho extensionista hoje enfrenta. Cabe aqui levantar os principais temas do debate e aqueles que parecem ser os seus mais importantes pontos de estrangulamento.

#### O Debate Institucional Escamoteado

Duas lacunas importantes caracterizam a própria organização do Seminário neste sentido:<sup>13</sup>

- a) O debate institucional não está ligado a uma análise circunstanciada das tendências abertas pela reforma administrativa em que está empenhado o Governo Federal. Um dos eixos da reforma é a noção de “serviços não-exclusivos do Estado” (Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus), cuja **forma de propriedade** pode ser pública (mas não estatal), cuja **administração** responderia a critérios gerenciais e cujo **modelo institucional** seria o das organizações sociais. Não basta atacar esta

---

<sup>13</sup> Não se trata aqui de uma crítica “operacional” à organização do Seminário, mas de uma observação que pretende exprimir a própria dinâmica do debate: estas lacunas refletem a dificuldade de enfrentar estes temas.

proposta, movendo-lhe um “processo de intenção”, acusando-a de fazer parte dos planos de desestruturação do Estado e sem entrar no seu mérito. Os problemas trazidos pela administração estatal de serviços públicos (como a extensão) são suficientemente importantes para que seus protagonistas principais não deixem de discuti-los abertamente e de propor-lhes alternativas. Se não o fizerem, serão vistos como representantes de uma corporação defendendo interesses próprios e não como os parceiros decisivos na construção de um projeto de desenvolvimento.

b) Eis, então, a segunda lacuna: o Seminário não contemplou em nenhum momento (sequer nos documentos a ele apresentados) um balanço ou ao menos critérios para um balanço dos **processos de reestruturação pelos quais vêm passando diversas empresas estaduais de ATER**. O que se sabe é que são inúmeros os casos em que a interferência política, a prioridade da lógica da carreira sobre a qualidade do serviço prestado, a falta de transparência na gestão, o bloqueio à participação dos beneficiários (e muitas vezes dos próprios extensionistas) acabam por implantar um contraste mortal entre aquela que deveria ser a missão da extensão e o que, de fato, as estruturas estatais conseguem realizar. Mais que isso, é bastante verossímil a **hipótese** de que a necessidade de equilíbrio financeiro nos processos de reestruturação por que passam várias empresas estaduais de ATER esteja desvinculada dos valores, dos conceitos e da missão do trabalho extensionista, tal como definidos pelo Seminário. Se esta hipótese for confirmada, superar este contraste será o principal desafio organizacional que a extensão terá pela frente. Postergar o enfrentamento a este desafio é dar mais uma vez razão ao tão destrutivo ditado popular segundo o qual na prática a teoria é outra...

#### Explicitando a Diferença

A principal dúvida que emerge do Seminário refere-se à caracterização do que é um serviço público e do marco jurídico em que pode levar adiante suas atribuições. As duas forças mais importantes na construção do projeto em torno do qual o Seminário se mobiliza têm posições diferentes a respeito:

#### A Posição da Faser

“A FASER entende que todas estas formas jurídicas [organizações sociais propostas pelo governo federal] são, na verdade, modelos disfarçados de privatização dos serviços de extensão rural (ER) e que, portanto, desobrigam o Estado de sua responsabilidade social. A FASER



entende ainda que a ER pública é gratuita e deve ser subordinada ao Estado com garantia de recursos para a manutenção do serviço, estrutura física e administrativa, equipamentos, capacitação e salários” (Faser, 1997a: p.11).

Duas observações críticas podem ser feitas a este respeito:

a) É difícil defender tal posição, sem uma avaliação crítica do que tem sido de fato a atuação das empresas estaduais de ATER. Corre-se o risco de subordinar os objetivos substanciais da ATER ao controle que as forças sociais capazes de incorporá-los na sociedade como um todo venham a ter sobre o aparelho de Estado num futuro cuja distância ninguém conhece. Empresas que pertencem ao Estado são passíveis de controle real pela sociedade? Será que o vínculo orgânico ao aparelho de Estado não acaba por induzir a um uso obediente à lógica burocrática na hierarquia, na formação das carreiras e nas aposentadorias? Este vínculo com o Estado é compatível com a evidente necessidade de flexibilização de qualquer forma de organização nas sociedades contemporâneas? Uma empresa estatal de extensão pode desvencilhar-se da influência permanente daqueles que são por ela, em última análise, os responsáveis - os políticos? Estas questões precisam ser discutidas seriamente à luz tanto das contribuições teóricas gerais mais recentes sobre a organização do Estado, como também a partir da experiência real vivida pelas empresas estaduais de ATER.

b) A experiência internacional mostra inúmeros exemplos onde o sistema de extensão vincula-se a organizações de agricultores com base na atribuição de verbas públicas em vários níveis: França e Dinamarca são exemplares neste sentido. O exemplo norte-americano também indica uma participação financeira importante dos níveis municipal e estadual (além do federal, é claro) e uma estrutura administrativa pertencente a um organismo que não tem as mesmas características organizativas do Estado, a Universidade (Gustafson, 1997). Além disso, o desenvolvimento do chamado terceiro setor (nem estatal, nem privado) em todo o mundo é um dos temas mais promissores quanto à organização social do futuro e seria uma grosseira caricatura reduzir o debate a respeito a uma expressão disfarçada dos “interesses neoliberais”. Em suma, não há qualquer razão conceitual para que se identifique serviço público a serviço prestado pelo Estado.

A posição da Contag

“O debate mais acirrado gira em torno do significado ou abrangência do termo ‘serviço público’. As atuais dificuldades e problemas colocam o desafio de formular uma política de assistência técnica que não seja estatal.

Isto não implica, conseqüentemente, na opção pela *privatização* [sublinhado no original] do sistema.”, diz a Contag (1997: p.10).

Após insistir na responsabilidade governamental quanto ao apoio, promoção e financiamento de um sistema nacional de ATER voltado para a agricultura familiar, o documento prossegue:

“O MSTR entende, por outro lado, que há uma significativa diferença entre o ‘público’ e o ‘estatal’. Isto significa que a formulação, implementação, gerenciamento e gestão de uma nova política de assistência técnica e extensão rural deve contar com a participação ativa dos beneficiários e suas organizações” (Contag, 1997: p.10).

O pior que poderia acontecer ao desenvolvimento do processo de que faz parte o Seminário é escamotear estas diferenças de posições entre Faser e Contag quanto às possibilidades de reorganização da ATER. O caráter ainda incipiente das formulações abre espaço para a construção de uma proposta unitária: ninguém pode encabular-se diante da constatação de que, neste campo, as incertezas superam de longe as afirmações de princípio. Mais do que “consolidar posições” trata-se agora de entender e aprofundar os próprios termos do debate. É neste sentido que se propõem aqui algumas observações críticas:

a) Não se trata simplesmente de “tolerar” a existência de um serviço de extensão não estatal, criticando seus vícios ou enaltecendo suas virtudes. Que possam existir situações muito diversificadas, disso ninguém discorda. O debate é: em que direção **deve caminhar** a reorganização da ATER para que corresponda a um serviço público? A Contag e as ONGs participantes do Seminário sugerem que se examine a **hipótese** de que a vinculação orgânica à estrutura jurídica – e sobretudo funcional – do Estado não seja o melhor caminho para garantir que os objetivos de fortalecimento da agricultura familiar sejam atingidos pela ATER.

b) É claro que a Contag não tem uma proposta alternativa pronta e acabada. Substituir a burocracia estatal pela sindical não soluciona o problema, mesmo porque, como foi visto nas partes 2 e 3 deste documento, além do movimento sindical, há um conjunto variado de forças interessadas no desenvolvimento rural (que vão desde as prefeituras até o Movimento dos Sem Terra, passando pelas ONGs) e são estes os atores que, junto com os extensionistas, vão responder pela revitalização da vida social no campo. Quanto mais enraizada a ligação com a sociedade local, maiores as chances

de que o escritório de extensão possa funcionar de fato como agência de desenvolvimento.

c) Por maiores que sejam os problemas enfrentados pelo caráter estatal da organização da extensão, ela possui uma capilaridade, uma continuidade e um funcionamento em rede cuja preservação deve ser garantida em qualquer processo de mudança. Este ponto é unânime entre os participantes do Seminário: por maior que seja a insatisfação com a organização de hoje, ninguém quer substituí-la pela pulverização do trabalho. Como descentralizar – no sentido de reforçar os vínculos com as sociedades locais – sem atomizar e fragmentar um conjunto cuja história é fundamental, inclusive na implementação de políticas públicas como o Pronaf, eis o grande desafio a ser enfrentado na reflexão sobre a proposta aberta pela Contag.

#### SUGESTÕES PARA CONTINUAR O DEBATE

É claro que o Seminário não tem qualquer poder deliberativo. Mas ele possui uma força que deriva, por um lado, de sua composição, e, por outro, da clareza dos objetivos em torno dos quais consegue unificar-se. É impossível saber de antemão até que ponto este duplo atributo vai conseguir exprimir-se na maneira como a extensão rural está organizada em cada Estado e em cada município. Uma coisa é certa: o Seminário pode formar a pressão decisiva para que a reestruturação do setor não se restrinja a um exercício (importante, é claro) de reengenharia, onde os atores básicos do trabalho (as organizações dos agricultores familiares e dos extensionistas) ficassem como meros espectadores - quando não como vítimas.

A extensão rural brasileira encontra-se, neste sentido, em situação privilegiada: ela pode ter um papel nacionalmente exemplar na discussão sobre a natureza e a organização de um serviço público, em virtude da unidade de propósitos que vem construindo com o movimento sindical de trabalhadores rurais: a base social e os objetivos da mudança são mais importantes que as atuais indefinições sobre os seus rumos.

O principal desafio atual é superar o contraste entre a unidade quanto à missão e ao sentido social do trabalho extensionista e as diferenças quanto a sua organização institucional. Esta superação depende basicamente de três fatores:

- a) do conhecimento das dinâmicas, dos métodos, dos objetivos e dos resultados dos processos de reestruturação pelos quais passam várias

empresas estaduais de ATER. Sem um balanço do que é hoje a extensão – de suas qualidades e defeitos – o debate corre o risco de restringir-se a um mero exercício ideológico;

- b) da preservação do bom nível do debate em que se evitem adjetivar as posições opostas (neoliberal, corporativista...) antes de conhecer seriamente seus fundamentos. Isso deriva justamente da incerteza – inclusive intelectual – dos próprios termos do debate, o que pode ser um fator decisivo de seu enriquecimento;
- c) da ampliação do debate tanto nos Estados quanto junto a outros segmentos sociais e forças políticas interessadas no fortalecimento dos vínculos entre extensão rural e agricultura familiar.

Ao que tudo indica, a dinâmica do Seminário permite que se aposte no preenchimento destas três condições para o sucesso do debate.

Se é verdade que o principal desafio atual consiste em superar o contraste entre a unidade caracterizada nos pontos 2 e 3 deste texto e as diferenças apontadas no ponto 4, um primeiro passo nesta direção é que se faça um balanço sério de ao menos algumas experiências de reestruturação de empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, no sentido de saber se os critérios que as inspiraram e os resultados por elas alcançados são compatíveis com a filosofia, os conceitos e os objetivos da extensão tal como definidos no Seminário. Este trabalho poderia ser encomendado a uma instituição especializada de pesquisa e sua síntese deveria ser discutida por todos os segmentos envolvidos na discussão e servir de insumo para a continuidade do debate.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Anpocs / Edunicamp / Hucitec, 1992.
- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e uso do solo. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v.11, n.2, 1997. No prelo.
- ABRAMOVAY, R.; SACHS, I. Habitat: a contribuição do mundo rural. **São Paulo em Perspectiva**, v.9, n.3, p.11-16, 1995.
- ASCHER, F. **Métapolis ou l'avenir des villes**. Paris: Odile Jacob, 1995.
- BERGAMASCO, S.M.P.P. **Agricultura e assistência técnica no Estado de São Paulo**. Botucatu: UNESP, 1983. Tese Livre-Docência.

- CONTAG. Elementos para a construção de uma nova política de assistência técnica e extensão rural. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** [S.l.: s.n.], 1997.
- ETZIONI, A. **The new golden rule**: community and morality in a democratic society. New York: Basic Books / Harper Collines, 1996.
- FAO. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**: resumo do relatório final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília, 1995.
- FASER. A construção de um novo modelo de serviço público de extensão rural e assistência técnica: a contribuição da FASER. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** [S.l.: s.n.], 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas: [s.n.], 1996. Mimeografado.
- GUSTAFSON, D. Experiência de extensão rural dos Estados Unidos. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** [S.l.:s.n.], 1997.
- KAYSER, B.; BRUN, A.; CAVAILHÈS, J.; LACOMBE, P. **Pour une ruralité choisie**. Paris: Datar/Ed. de l'Aube, 1994.
- QUEDA, O. **A extensão rural no Brasil**: da anunciação ao milagre da modernização agrícola. Piracicaba: ESALQ/USP, 1987. Tese Livre Docência.
- SANTOS, N.; RICCI, R.; SOUZA, P.E.D. **Trajetória de uma experiência pioneira no Brasil**: a extensão rural em Minas Gerais (1948-1994). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais / Sindicato dos Trabalhadores em Extensão Rural de Minas Gerais, 1996. Mimeografado.
- SMELSER, N. **Problematics of sociology**: the Georg Simmel lectures. Berkeley: University of California Press, 1995.
- VEIGA, J.E. La situation de l'agriculture familiale. *Cahiers du Brésil Contemporain*, n. spécial, p.139-150, 1995.
- VIEIRA, J. Assistência técnica e extensão rural no Brasil: hoje e amanhã. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1997, Brasília. **Anais...** [S.l.:s.n.], 1997.