

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ESPACIAL
E REGIONAL – PPDSR

CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA FURTADO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE EXTENSÃO RURAL NO
MARANHÃO: DO DESMONTE A (RE) ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NOS
ANOS 2000**

São Luís

2018

CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA FURTADO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE EXTENSÃO RURAL NO
MARANHÃO: DO DESMONTE A (RE) ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NOS
ANOS 2000**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, em nível de Mestrado, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos

São Luís

2018

CARLOS AUGUSTO DE OLIVEIRA FURTADO

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA DE EXTENSÃO RURAL NO
MARANHÃO: DO DESMONTE A (RE) ESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA NOS
ANOS 2000**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional da Universidade Estadual do Maranhão, em nível de Mestrado, para a obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Itaan de Jesus Pastor Santos(Orientador)
Doutor em Agronomia

Dra. Helciane de Fátima Abreu Araújo
Dra. em Sociologia

Benjamin Alvino Mesquita
Dr. em Políticas Públicas e Géographie, Aménagement et Urbanisme.

Furtado, Carlos Augusto de Oliveira.

A política de assistência técnica de extensão rural no Maranhão: do desmonte a (re) estruturação da política nos anos 2000 / Carlos Augusto de Oliveira Furtado. – São Luís, 2018.

101 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sócio-Espacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão, 2018.

Orientador: Prof. Itaan de Jesus Pastor Santos.

1. Assistência técnica. 2. Extensão rural. 3. Maranhão. I. Título.

AGRADECIMENTOS

Ao meu Pai, pela educação recebida, pelo gosto pela leitura, pelos estudos. À minha mãe (*in memoriam*), minha mais nobre professora do ABC ao ensino fundamental. A ambos pelo grande esforço pela educação minha e dos irmãos partilho este momento.

Aos filhos Frederico e Arthur, como forma de incentivo a seguirem em frente, como pelo entendimento da ausência nesse período e pelas contribuições.

Aos netos Theo e Gael, também como incentivo e por terem esperado tanto pela companhia do avô que se ausentou muito durante esse tempo.

Aos irmãos Antônia e Orlando que apesar da distância não nos separa, sempre permitiram que eu dividisse minhas angustias. À minha irmã Lucilene, embora mais perto, fiquei, também, muito distante.

À minha companheira Rosa, que sempre esteve pronta para ouvir as lamentações e por permitir que eu dividisse todas as angustias nesse período.

Ao Professor Itaan de Jesus Pastor Santos (orientador), que exerceu o papel de educador e me deu condições de concluir este trabalho. Atitude pouco vista ultimamente na academia.

Aos colegas do mestrado pela torcida, pelo companheirismo.

Com vocês, queridos, divido a alegria desta experiência.

O conhecimento exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo. Requer uma ação transformadora sobre a realidade. Demanda uma busca constante. Implica em invenção e em reinvenção

Paulo Freire.

RESUMO

Vários estudos sobre a assistência técnica e extensão rural procuraram abordar o tema focando no caráter educacional do extensionista, na relação extensionista-pequeno produtor, na prática extensionista e seu caráter ideológico, como também o seu papel dentro do sistema capitalista. Neste trabalho o foco foi a análise da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Maranhão, enquanto instrumento de política agrícola como forma de intervenção do Estado na Agricultura, através da sua evolução/involução, seguindo o processo de desenvolvimento em curso no país e no Maranhão no período proposto; resgatando o papel da modernização conservadora para o pequeno produtor rural; caracterizando a agricultura no Maranhão e o pequeno produtor rural no grupo de área até 100ha, até chegarmos na Política de ATER, com sua estruturação, desestruturação e reorganização da Política no Brasil e no Maranhão. A análise começa em 1985 e vai até 2006, quando, finalmente, o governo do estado cria a AGERP. O estudo mostrou que, mesmo antes da chamada fase de “desestruturação/operação desmonte” da Política de ATER no Maranhão, os governantes já não priorizavam o pequeno produtor rural, ofertando os serviços de ATER, fato este constatado pelas estatísticas do número de estabelecimentos atendidos. Os governantes, no período estudado, priorizaram a modernização voltada para os grandes projetos industriais (baseados na exploração e ou produção de ferro, aço, celulose e alumínio, estruturando a inserção e expansão do agronegócio), colocando o Maranhão na rota do capital transnacional. As análises aqui desenvolvidas, destacando o papel do pequeno produtor na agricultura maranhense, nos leva a refletir sobre a importância desse segmento como agentes de desenvolvimento da agricultura, dada a sua participação no PIB mesmo com o baixo índice tecnológico, produtor ainda de alimentos, com capacidade de criar trabalho, gerar renda, sendo sistematicamente excluídos das políticas de desenvolvimento. A opção entre viabilizar a Política de ATER pública financiada com recursos do Tesouro do Maranhão para o pequeno produtor rural ou incluir o estado na rota do capital internacional é prova que o Estado assume os custos sociais resultantes da segunda opção.

Palavras-chaves: Assistência técnica. Extensão rural. Maranhão.

ABSTRACT

Several studies on technical assistance and rural extension have sought to address the issue by focusing on the educational character of the extensionist, the extensionist-smallholder relationship, the extensionist practice and its ideological character, as well as its role within the capitalist system. In this work the focus was the analysis of the Policy of Technical Assistance and Rural Extension in Maranhão, as an agricultural policy instrument as a form of State intervention in Agriculture, through its evolution / involution, following the ongoing development process in the country and in the Maranhão in the proposed period; rescuing the role of conservative modernization for smallholder farmers; characterizing agriculture in Maranhão and the small rural producer in the area group up to 100ha, until we reached the ATER Policy, with its structuring, restructuring and reorganization of Politics in Brazil and Maranhão. The analysis begins in 1985 and runs through 2006, when the state government finally creates the AGERP. The study showed that even before the so-called "dismantling / dismantling" phase of the ATER Policy in Maranhão, rulers no longer prioritized the small rural producer, offering the services of ATER, fact verified by the statistics of the number of establishments served. In the period under study, the governors prioritized modernization of large industrial projects (based on the exploration and production of iron, steel, cellulose and aluminum, structuring the insertion and expansion of agribusiness), placing Maranhão on the transnational capital route. The analysis developed here, highlighting the role of the smallholder in Maranhão agriculture, leads us to reflect on the importance of this segment as agents of agricultural development, given its participation in GDP even with the low technological index, still producing food, with ability to create jobs, generate income, and are systematically excluded from development policies. The option between making the ATER Policy publicly financed with funds from the Maranhão Treasury for the small rural producer or including the state on the international capital route is proof that the State assumes the social costs resulting from the second option.

Keywords: Technical assistance. Rural extension. Maranhão.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Detalhamento da periodização	15
Tabela 2	Cronologia da ATER no Maranhão	69
Tabela 3	Estrutura Fundiária no Maranhão, pelo total de estabelecimentos e área e grupo de área até 100ha.	73
Tabela 4	Total de estabelecimentos e área no Maranhão e a condição do produtor “não-proprietário” segundo o número de estabelecimentos e área até 100ha e a participação dessa condição sobre o total (%).	75
Tabela 5	Utilização da terra pelo total de área no Maranhão e a utilização da terra segundo o grupo de área até 100ha.	77
Tabela 6	Utilização de assistência técnica nos estabelecimentos, segundo o total dos estabelecimentos, o total de estabelecimentos com ATER e total de estabelecimentos com ATER governamental no Maranhão e no grupo de área até 100ha.	83
Tabela 7	Valor Bruto da Produção Total* e VBP Animal e Vegetal até 100ha e participação % sobre o total	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1	% Estabelecimentos até 100ha sobre o total 1985 a 2006, no Maranhão	73
Gráfico 1.2	% Área dos estabelecimentos até 100ha sobre o total 1985 a 2006, no Maranhão	73
Gráfico 1.3	Área média dos Estabelecimentos até 100 há 1985 a 2006, no Maranhão	74
Gráfico 2.1	Participação % dos estabelecimentos de não proprietários sobre o total, no grupo de área até 100ha.	76
Gráfico 2.2	Participação % da área dos estabelecimentos de não proprietários sobre o total, no grupo de área até 100ha	76
Gráfico 3.1	Participação % do uso da terra em lavoura temporária sobre o total da área, no grupo até 100ha. Período: 1985 a 2006	78
Gráfico 3.2	Participação % do uso da terra em pastagem sobre o total da área, no grupo até 100ha. Período: 1985 a 2006	78
Gráfico 3.3	Participação % do uso da terra em matas sobre o total da área, no grupo até 100ha. Período: 1985 a 2006	78
Gráfico 4.1	% no uso de irrigação sobre o total dos estabelecimentos, no grupo de área até 100 ha.	80
Gráfico 4.2	% no uso de trator sobre o total dos estabelecimentos, no grupo de área até 100 ha.	80
Gráfico 4.3	% no uso de energia sobre o total dos estabelecimentos, no grupo de área até 100 ha.	81
Gráfico 4.4	Total de pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuário no Maranhão, no grupo de área até 100ha. Período: 1985 a 2006	81
Gráfico 5.1	% dos estabelecimentos com origem governo sobre total estabelecimentos, no grupo de área até 100ha, no Maranhão	85
Gráfico 5.2	% dos estabelecimentos com origem outras sobre total estabelecimentos, no grupo de área até 100ha, no Maranhão.	85

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	ESTADO E AGRICULTURA	21
2.1	Entendendo a Modernização da Agricultura	21
2.2	A Lógica do Estado	28
2.3	O contexto nacional - As formas de intervenção no sentido macroeconômico e setorial	30
2.4	O contexto local - As formas de intervenção no Maranhão.	37
3	A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	45
3.1	Analisando a fase de “Desestruturação/Operação desmonte” (1985-1998)	45
3.2	Analisando a fase “Pós-Operação desmonte” (1998-2006)	61
4	BREVE PERFIL DO PEQUENO PRODUTOR RURAL NO MARANHÃO E NO GRUPO DE ÁREA ATÉ 100HA	72
4.1	O perfil da estrutura fundiária no grupo de área até 100ha	72
4.2	O perfil da condição do produtor rural no grupo de área até 100ha	75
4.3	O perfil da utilização da terra no grupo de área até 100ha	77
4.4	O perfil no uso de tecnologias no grupo de área até 100ha	79
4.5	O perfil no uso de assistência técnica e extensão rural no grupo de área até 100ha	83
4.6	O perfil do valor bruto de produção no grupo de área até 100ha	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
	REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

Conforme relata DIAS (2012), o primeiro órgão oficial de extensão rural no Maranhão, foi a Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR/MA), criada em 1962 (Decreto Lei 2.236 de 28.12.1962). Em 1975 passou a ser a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Maranhão (EMATER/MA) ¹,

...Criada em substituição à ACAR-MA pelo Decreto n 5.932, de 26 de dezembro de 1975, o qual regulamenta os dispositivos da lei estadual n 3.671 de 17 de outubro do mesmo ano e institui os seus estatutos (DIAS, 2012. p.41).

...Uma empresa pública estadual, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Agricultura e integrante do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (DIAS, 2012. p.41).

...Difusão de conhecimento de natureza técnica, gerencial, econômica e social, para aumento da produção e produtividade agrícolas e a melhoria das condições de vida no meio rural do Estado do Maranhão (DIAS, 2012. p.41).

Com a criação da EMATER/MA, afirma DIAS (2012), o serviço de assistência técnica e extensão rural muda o foco para as comunidades rurais, surgem os projetos especiais, maior contratação de técnicos e de unidades operativas².

O Maranhão experimentou 36 (trinta e seis) anos de Política de ATER pública estadual (iniciada em 1962 com ACAR e finalizada com a extinção da EMATER 1998).

No período em que a EMATER/MA estava em plena atividade, comecei a exercer o papel de extensionista, na Secretaria de Planejamento do Estado do Maranhão (SEPLAN), através do Projeto PDRI de Santa Inês/MA (1988-1989), quando tive oportunidade de conhecer vários técnicos, de conhecer algumas atividades desenvolvidas pela EMATER/MA. Nesse período, foi possível perceber que eram poucos técnicos para muitos produtores; que o nível de tecnologia do pequeno

¹A legislação pertinente que dá origem ao SIBRATER: Mensagem nº280 de 06/06/1974 do Poder executivo que encaminha ao Congresso Nacional a Exposição de Motivos nº08/74 dos ministros da Agricultura e Planejamento e o Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a instituir a EMBRATER; Lei nº 6.126 de 06/11/1974, que autoriza a criação da empresa; o decreto nº 75.373, de 14/02/1975, que cria a EMBRATER, regulamenta a Lei 6.126 e da outras providencias; e os Estatutos da EMBRATER (Caporal, 1991. p.22).

² Dias (2012), relata ainda que no período até 1980 foi de expansão da política de extensão rural, contando com recursos financeiros de programas federais como Instituto Nacional de Alimentação (INAM), Polonordeste, Programa Nacional do Desenvolvimento da Pesca (PESACART). Sempre com o enfoque produtivista, com aumento no número de produtores assistidos. Na década de 1980, já com a participação do público da reforma agrária, passa a vigorar a intervenção de forma participativa. No período de 1990 e 1994, começa a diminuir o número de unidades locais, o número de técnicos, dos recursos financeiros. E em 1998 foi extinta.

produtor rural não havia sofrido grandes modificações, que existia uma demanda de crédito não atendida, que a forma de atendimento aos produtores rurais, na grande maioria das vezes, não eram sistemáticas, apesar das estruturas que contavam os profissionais nos respectivos escritórios.

Depois (1990-1992), já participando de uma ONG, Associação em Área de Assentamento do Estado do Maranhão (ASSEMA), continuei com a atividade de extensionista na Região do Médio Mearim, agora não mais como ATER pública, mas na condição de “outras”, segundo as estatísticas do IBGE.

Contrariamente ao que conheci na experiência anterior, os produtores rurais tinham uma ATER sistemática, ações planejadas, definidas e com foco no incremento de tecnologias de produção, beneficiamento, comercialização, organização. Seguindo essa mesma linha de trabalho, tempo depois (1993-2000) estive na Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos/SMDDH, também como extensionista. Foram minhas experiências como extensionista, na fase de “desestruturação/operação desmonte”. Foi possível constatar, que apesar do trabalho desenvolvido pela ATER pública estadual, sua limitação em termos de quadros técnicos, ela era sim, essencial aos pequenos produtores rurais.

Continuei minhas atividades como extensionista também na fase de “pós-operação desmonte”, também em ONG's, como o Instituto do Homem (1998/1999) e no Instituto Nacional de Reforma Agrária e Extensão Rural, em um Programa LUMIA R (1997-1999).

O fato de ter vivenciado essa experiência profissional como extensionista, de conhecer o tema proposto e ter presenciado a extinção da Política Agrícola executada pela EMATER/MA, essencial para o pequeno produtor, foi minha maior motivação para o desenvolvimento deste tema.

Assim, a presente dissertação analisa a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Maranhão, enquanto instrumento de política agrícola como forma de intervenção do Estado na Agricultura, através da sua evolução/involução, seguindo o processo de desenvolvimento em curso no país e no Maranhão no período proposto; resgatando o papel da modernização conservadora para o pequeno produtor rural; caracterizando a agricultura no Maranhão e o pequeno produtor rural no grupo de área até 100ha, até chegarmos na Política de ATER, com sua estruturação, desestruturação e reorganização da Política no Brasil e no Maranhão. A análise começa em 1985 e vai até 2006, quando, finalmente, o governo do estado cria a

Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão (AGERP/MA).

A escolha do período 1985 a 2006 corresponde aos últimos 13 (treze) anos de existência da EMATER/MA, somado aos 8 (oito) anos sem sua existência. Esse período é caracterizado pela implementação das políticas de cunho neoliberal no Brasil e no Maranhão, corresponde ao momento em que a EMATER/MA, estava em plena atividade; a chegada dos grandes projetos no Maranhão; à inserção do Maranhão a nova divisão internacional do trabalho. Esse tempo está caracterizado pela mudança de rumo da política economia estadual, que passa a priorizar o grande capital em detrimento do pequeno produtor rural.

A “modernização da agricultura” foi na verdade o que motivou o surgimento do serviço de Assistência Técnica e a Extensão Rural (ATER) no Brasil, resultado da concepção desenvolvimento econômico que incluía um modelo tecnológico que foi parte do trabalho desenvolvido pelos extensionistas rurais, através do Sistema SIBRATER/EMBRATER/EMATER. Para promover a industrialização deveria haver uma difusão tecnológica, incluindo o pequeno produtor rural no processo de desenvolvimento da agricultura, na produção de alimentos, na produção material como um todo, enfim, com o desenvolvimento do pequeno produtor.

A preocupação com o desenvolvimento da agricultura a partir do pequeno produtor conduz tanto à análise de variáveis econômicas, como também das teorias econômicas e concepções de desenvolvimento que influenciaram a política de ATER, dos planos de crescimento no Brasil e, particularmente, no estado do Maranhão.

A análise desenvolvida do ponto de vista da evolução dessa política no Brasil e no Maranhão pode ser vista através da organização das comunidades beneficiárias com a política de ATER e, também, das práticas pedagógicas adotadas pelos extensionistas, mediante, também, do desenvolvimento da agricultura que é o objeto deste trabalho. Entre os autores pesquisados observa-se uma diferenciação entre as fases/períodos adotados da evolução da política.

Para os objetivos deste trabalho foi adotada a seguinte periodização: fase “operação desmonte ou desestruturação” (1985-1998) e a fase “pós-operação desmonte”, que vai de 1998 a 2006.

O período adotado não atende a um recorte governamental, uma vez que a execução da política de ATER no Brasil e no Maranhão não corresponde aos limites exatos do problema. A política de ATER no Brasil e no Maranhão seguem as decisões

das políticas macroeconômicas (são exemplos: taxa crescimento da renda, demanda agregada, gastos governamentais, entrada e saída de divisas estrangeiras) e setoriais (são exemplos: política agrícola e política de desenvolvimento rural), atravessando vários governos dentro do período analisado.

A Tabela 1 apresenta os períodos, as fases, os presidentes, os governadores, as características econômicas e das políticas de ATER.

Tabela 1: Detalhamento da periodização

Período	Fase	Presidentes	Governadores	Característica da Economia	Característica da ATER
1985 a 1998	Desestrutur- ação/ operação desmonte	Sarney (1985/1990) Fernando Collor (1990/1992) Itamar Franco (1992/1995) FHC (1995/1998)	Luis Rocha (1983/1987) Epitácio Cafeteira (1987/1990) João Alberto (1990/1991) Edison Lobão (1991/1994) José Ribamar Fiquene (1994/1995) Roseana Sarney (1995/1998)	Mudanças na política de modernização; surgem os grandes projetos industriais (baseados na exploração e ou produção de ferro, aço, celulose e alumínio)	Auge da EMATER/MA, com ampliação das unidades de atendimento Redução das transferências, extinção do SIBRATER, EMBRATER, EMATER'S.
1998 A 2006	Pós operação desmonte	FHC (1998/2003) Lula (2003/2006)	Roseana Sarney (1999/2002) José Reinaldo Tavares (2002/2007)	Inserção e expansão do agronegócio instalação do capital transnacional	Discussão, surge a AGERP

Fonte: Elaboração do autor

Na fase de “Desestruturção/Operação desmonte” no Maranhão, relata Dias (2012), ainda na década de 1980, a EMATER/MA atuava seguindo as diretrizes do governo do estado para o setor primário maranhense e as linhas de ação do Ministério da Agricultura para atuação do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural(SIBRATER) foi quando se deu o incremento das unidades operativas e de inovação com unidades operativas distritais.

Considerando as políticas econômicas em execução, pode-se fazer uma relação ao processo de “modernização” com a chegada dos grandes projetos industriais a partir de 1980 (baseados na exploração e ou produção de ferro, aço, celulose e alumínio), do Programa Grande Carajás (PGC), que coloca o estado na dinâmica do capitalismo internacional (exportação de minério de ferro).

Na fase denominada de “desestruturção”/“operação desmonte”, conforme DIAS (2007), 1985-1998 configura-se na crise da extensão rural pública no Brasil, já

com adoção da cartilha neoliberal resultando na menor intervenção estatal em todos os setores, culminando com a extinção da EMBRATER e o SIBRATER e, conseqüentemente, com diminuição dos recursos públicos e quase inexistência de recursos voltados para a política de ATER.

É na fase de “desestruturação”/“operação desmonte”, que contraditoriamente é promulgada a Constituição de 1988 e surge a Lei Agrícola que passa a dar um tratamento específico aos serviços de assistência técnica e extensão rural. E em 1990, a EMBRATER é extinta pelo governo Collor, deixando a competência dos serviços para estados e municípios, desorganizando o sistema oficial de ATER e demonstrando que adotar a política neoliberal significa aceitar que os serviços de extensão rural estatal são prescindíveis. As EMATER's passaram a depender dos governos estaduais e das prefeituras, o que não aconteceu no Maranhão.

Ainda nessa fase consolida-se o corredor de exportação e o avanço do agronegócio, com a Estrada de Ferro Carajás (1985) e o Porto do Itaqui por onde é feita a exportação commodities (ferro de Carajás e a soja no sul). Fase também caracterizada pelos ajustes estruturais, com a redução de despesas públicas e a realocação de gastos que culminaram com a redução substancial no financiamento da ATER.

É quando se dá a consolidação da liberalização econômica, quando os governos já não proporcionavam de forma adequada os serviços de ATER. Aqui surge o movimento social extensionista (1986), sendo apoiado pela EMBRATER (modelo de desenvolvimento rural ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo). Para Dias (2012), essa é a fase da decadência e encerramento definitivo dos 23 (vinte e três) anos de existência das atividades da extensão no Maranhão, nos anos 1990.

Até 1998 os pequenos produtores rurais contaram com o serviço de ATER, prestado pela EMATER/MA, empresa governamental, financiada com recursos públicos do Tesouro Estadual, visando a modernização da agricultura. A EMATER/MA foi criada em substituição à ACAR pelo Decreto nº 5.932, de 26 de dezembro de 1975, o qual regulamentou os dispositivos da Lei Estadual 3.671, de outubro de 1975.

Na fase denominada de “pós-operação desmonte”, houveram ações de extensão rural e políticas públicas de ATER, como a criação do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER); discussões sobre a execução de políticas públicas e programas governamentais através do terceiro setor; mobilização

das organizações dos agricultores, somado à parceria com agências multilaterais de desenvolvimento; implantação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF(1996); o Lumiar, com objetivo de melhorar a assistência técnica nos assentamentos de reforma agrária e estimular a recuperação das instituições de extensão rural no país (1997), Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural-PNATER (2003), Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural-PRONATER (2004), Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária/ATES(2004).

Em algumas unidades da federação surgiram políticas estaduais de extensão rural e as EMATER's passaram a depender dos governos estaduais e das prefeituras.

No Maranhão, que atendeu estritamente a receita neoliberal, foi priorizada a ATER não governamental. Tudo que aconteceu de ATER pública foi financiada pela União como foi o caso do PRONAF (1996), LUMIAR (1997), PNATER (2003) e PRONATER (2004). Como ação local do governo destaca-se a criação da Gerencia de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (GEAGRO) e a Agencia Estadual de Defesa Agropecuária (AGED) que passaram a compor o Sistema de Agricultura. Em 2003 são criadas as Casas da Agricultura Familiar (CAF's) e, em 2004, a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAGRO), que terminaram incorporando as CAF's³. Em nenhuma dessas iniciativas houve atuação de ATER, pelo menos aos moldes do que era executada pela EMATER/MA. Passados oito anos da extinção da EMATER (1998-2006), o Governo de Roseana Sarney cria a Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural do Maranhão – AGERP(2006).

Para Dias (2007), citando Rodrigues (1997), a ATER vai de um período de “difusionismo produtivista” (1963-1984) quando acontece a institucionalização de fato e o compromisso com o projeto de desenvolvimento (modernizar o campo), para um período de “humanismo crítico” (1985-1989) que reflete as mudanças geradas pelo fim do regime militar, momento em que acaba o monopólio da prestação de serviços de ATER por parte do Estado.

Relaciona-se os períodos que vão da transferência de tecnologia/modernização na fase desestruturação/operação desmonte (com

³ I Conferencia Nacional de ATER – Etapa Estadual – Documento para debate. Ater para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural. Documento Base (SEDAGRO, 2012).

propósitos produtivistas visando a acumulação urbano/industrial até 1985 a 1998), até a fase pós operação desmonte (1998 a 2006).

Chama atenção a extinção da EMATER/MA (1998), pela representação da pequena produção no Maranhão em termos de expressão numérica (número de estabelecimentos e produtores rurais), como também de produção de alimentos e da participação no valor bruto da produção agropecuária(VBP) na agricultura no Maranhão. Parece, a princípio, contraditório, um segmento tão representativo, deixar de ser atendido por uma Política Pública, financiada pelo Tesouro Estadual, capaz de alavancar um processo de desenvolvimento da agricultura no estado, gerando trabalho e renda.

Essa contradição é em parte explicada por Ribeiro (2000) e Caporal (1991), que contribuem com a análise em escala nacional, afirmando que, quando o Brasil passa a integrar a lógica neoliberal, as políticas agrícolas deixam de atender apenas aos pequenos produtores rurais e passam a defender o equilíbrio da balança de pagamentos e controle da inflação (só para citar os itens que dizem respeito mais direto com o tema). Daí deduz-se que no Maranhão não poderia ser diferente.

A justificativa original da criação do serviço público de assistência técnica e extensão rural, como lembra Caporal (1991) foi a interiorização do progresso técnico originado no capitalismo industrial para que a agricultura pudesse gerar acumulação capitalista, muda de foco, muito embora o serviço de extensão rural continue dando suporte ao desenvolvimento do capitalismo no campo, agora servindo a outros interesses. O foco agora é o equilíbrio das contas públicas, redução da inflação, privatização.

Ribeiro (2000) esclarece que o processo de desmonte começa com a extinção de instituições (SIBRATER, EMBRATER, EMATER's) e programas que estavam fora da nova concepção de desenvolvimento, estavam na contramão do neoliberalismo. Nesse momento, a integração da agricultura ao sistema industrial, muda de rumo, atendendo ao que dispõe os Planos de Desenvolvimento, formulados pelos gestores públicos. As reformas buscaram adequar o setor agrícola às exigências do capital, fortaleceu o papel de subordinação da agricultura na nova divisão de trabalho, para que a política agrícola fosse adaptada à nova realidade do capital.

No Maranhão, o serviço de assistência técnica e extensão rural, ao contrário do que ocorreu em outros estados do Nordeste, sofre uma ruptura como resultado das mudanças ocorridas em nível nacional e local, com as reformas administrativas que

buscavam a inserção do Maranhão ao neoliberalismo. Nesse período, foram 6 (seis) governadores gestores da Política de ATER no Maranhão⁴.

Dessa forma, entender o Estado como agente público é pré-requisito para entender os motivos da extinção da EMATER/MA, que entre seus objetivos visava o desenvolvimento da pequena produção e a qualidade de vida do produtor rural, voltado, basicamente para a produção de alimentos. Caporal (1991) adverte para o fato de que, para estudar a extensão rural em um país capitalista, deve-se observar o vínculo da Política com o Estado e seu papel enquanto instituição a serviço deste mesmo Estado.

Como o período de análise antecede a criação da Lei 11.326 de 2006, que reconhece a terminologia de Agricultores Familiares, foi adotado o conceito de pequeno produtor rural em todo o texto, considerando que os documentos oficiais (governo do estado e federal), só utilizam a categoria de pequeno produtor rural no período analisado.

Com relação à terminologia utilizada como objeto de estudo, ou seja, “Extensão Rural” e “Serviço de Extensão Rural, explica Ribeiro (2000),

“...O primeiro tem tudo a ver com a filosofia, os princípios e a metodologia de ensino que caracterizam a Extensão Rural como processo educativo. Significa dizer que qualquer instituição, grupo ou pessoa pode utilizar-se da metodologia educativa da Extensão Rural para transmitir, passar, ensinar, fornecer, divulgar informações sobre agricultura, economia doméstica, ecologia e tanto outros aspectos, aos produtores rurais, suas famílias e suas formas associativas. Não depende da existência de uma organização formal, seja ela governamental ou privada, para a realização de suas atividades extensionistas. Já o termo ‘Serviço de Extensão Rural’, ao contrário, refere-se a uma instituição formal, geralmente de caráter governamental, com estatutos, estrutura organizacional, quadro de pessoal, políticas e diretrizes, objetivos, sistema de planejamento e outros aspectos claramente definidos (RIBEIRO, 2000, p.89).

O objetivo do trabalho é análise da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Maranhão, enquanto instrumento de política agrícola como forma de intervenção do Estado na Agricultura, através da sua evolução/involução, seguindo o processo de desenvolvimento em curso no país e no Maranhão no período proposto; resgatando o papel da modernização conservadora para o pequeno produtor rural; caracterizando a agricultura no Maranhão e o pequeno produtor rural no grupo de área

⁴Foram Governadores no Maranhão no período: Luiz Rocha (1983 a 1987); Eptácio Cafeteira (1987 a 1990); João Alberto Sousa (1990 a 1991); Edison Lobão (1991 a 1994); Roseana Sarney (1995 a 2002) e José Reinaldo Tavares (2002 a 2007).

até 100ha, até chegarmos na Política de ATER, com sua estruturação, desestruturação e reorganização da Política no Brasil e no Maranhão. A análise começa em 1985 e vai até 2006, quando, finalmente, o governo do estado cria a AGERP⁵.

O problema que originou o trabalho se resume em uma pergunta: O que levou o governo do Maranhão a fazer opção pela extinção da EMATER/MA?

As hipóteses apresentadas são: 1) Não sendo o pequeno produtor rural no Maranhão e seu nível tecnológico uma prioridade do governo, o mesmo optou por garantir a inclusão do estado na divisão internacional do trabalho, priorizando atividades voltadas para o agronegócio; 2) O pequeno produtor rural no Maranhão nunca foi prioridade, uma vez que o número de estabelecimentos assistidos não representava uma atuação da ATER capaz de promover mudanças no perfil; 3) A extinção da EMATER/MA foi uma decisão política para atender as determinações do governo central que colocou o estado em condições de atender a nova divisão de trabalho que se configurava.

A metodologia utilizada, conforme descreve Netto (2017) prioriza a forma *dialética no sentido de* descobrir a verdade “evidenciando as contradições implícitas”, examinando os fenômenos “do ponto de vista de seu movimento, de suas transformações e de seu desenvolvimento. Para Franco *et al* (2013), através do materialismo dialético busca-se explicações lógicas para os fenômenos sociais e “o critério de verdade no materialismo dialético é a prática social.

Dessa forma, conhecer uma realidade da Política de Ater pública no Maranhão, contribui para uma análise das futuras políticas de ATER no estado, como instrumento de desenvolvimento da agricultura, tendo o pequeno produtor rural como principal agente.

⁵ A preferência por abordar o tema proposto sobre a ótica do desenvolvimento econômico, das teorias e políticas de desenvolvimento, ou seja, destacando a concepção de desenvolvimento predominante que justificou a criação da EMATER/MA e depois sua extinção, deve-se inicialmente ao fato de não ter encontrado na pesquisa bibliográfica, uma análise nessa ótica para o Maranhão, justificando-se, assim, a escolha da bibliográfica consultada. O fato de não ter aprofundado a análise aqui desenvolvida associando o tema ao papel dos movimentos sociais na defesa da EMATER/MA, bem como de entrevistas com atores envolvidos (pequenos produtores, agentes de ATER e gestores públicos), deve-se ao pouco tempo de elaboração do texto como também pela própria limitação de recursos financeiros.

2. ESTADO E AGRICULTURA

Nesse capítulo far-se-á uma análise da intervenção do estado na agricultura como forma de relacionar o processo de criação e extinção da EMATER/MA.

As decisões tomadas pelos governos que culminaram na extinção da EMATER/MA foram resultado de concepções de desenvolvimento relacionadas com as teorias econômicas que impactaram as políticas adotadas no país, como explica Lima & Simões (2009). Portanto, a intervenção do estado na economia foi se materializando por meio dos planos de desenvolvimento e de política agrícola de ATER pública.

2.1 Entendendo a Modernização da Agricultura

A maior motivação para o surgimento do serviço de Assistência Técnica e a Extensão Rural (ATER) no Brasil, foi a “modernização da agricultura”, resultado da concepção desenvolvimento econômico da sociedade que incluía um modelo tecnológico que foi parte do trabalho desenvolvido pelos extensionistas rurais, através do Sistema EMBRATER/EMATER's. Foi assim que a ATER contribuiu também com o processo de reprodução da sociedade, na produção de alimentos, na produção material como um todo, enfim, com o desenvolvimento do pequeno produtor.

Na fase de “Desestruturação/operação desmonte” (1985-1998) a ação pública de Assistência Técnica e Extensão Rural está diretamente relacionado com a produção material e o progresso tecnológico, ou seja, com a “modernização da agricultura”.

Kay (1977) ajuda nessa análise, a partir da produção material, fazendo a conexão entre a ATER, tendo como exemplo a atividade produtiva agrícola. Lembra o autor, que a transformação de objetos naturais para satisfazer necessidades humanas, “é o ponto de partida para a própria existência da sociedade e, por isto, constitui um ponto de partida para a teoria econômica”. Esse processo de transformação passa por etapas que vai desde a produção simples (nível inferior de desenvolvimento da agricultura), até a transformação em produtos mais sofisticados, mais elaborados (processo produtivo mais complexo), o que só acontece com a utilização de meios de produção, como ferramentas e máquinas, instrumentos de trabalho.

Josué de Castro (1967) contribui com a linha de raciocínio que estamos desenvolvendo, quando afirma que,

O básico num regime econômico é o sistema de produção, isto é, o modo por que, numa determinada formação social, os homens obtêm os meios de existência. Assim, o modo por que os homens produzem os bens materiais de que necessitam para viver é que determina todos os demais processos econômicos e sociais, inclusive os processos de distribuição ou circulação desses bens.

À medida que o capitalismo penetra na agricultura, vão-se desenvolvendo e aumentando sua produção, no conjunto os demais meios de produção, isto é, os meios mecânicos de trabalho, as máquinas ou os instrumentos de produção, as construções, os elementos técnicos e científicos, etc., de tal maneira que, numa agricultura plenamente capitalista, esses passam a ser (e não mais a terra) os principais meios de produção (CASTRO, 1967, p, 118).

As ideias de desenvolvimento que prevaleceram e influenciaram as políticas públicas, as escolas que dominavam o pensamento dos economistas do mundo capitalista que influenciaram a política agrícola nos anos de 1948, foram sintetizadas por Sarmiento (2012) e Silva (1981). Os autores recordam o entendimento de que existiam dois mundos no pós-guerra, sendo um subdesenvolvido (setor industrial insipiente e o setor agrícola atrasado) e outro desenvolvido capitalista (dinâmico). Sair do subdesenvolvimento e chegar ao desenvolvimento significava percorrer etapas do processo de desenvolvimento como preconizava Rostow. E superar o subdesenvolvimento só através da industrialização e o setor agrícola atrasado, também deveria modernizar-se.

Gonçalves Neto (1997) ajuda a entender essa linha do tempo, lembrando os rumos da economia brasileira pautada no processo de industrialização nos anos 1960 (esgotamento do modelo de substituição de importações), que exigiria mudanças no meio rural. Mas a estrutura agrária, centrada no latifúndio, com relações de produção antiquadas, não permitia aumento da produtividade que atendessem às necessidades da indústria em expansão. Dessa forma, completa o autor,

“Não respondendo à altura, a agricultura se colocava como um entrave ao processo de desenvolvimento econômico, sob diversos aspectos (...) não oferecendo produção compatível com a demanda (...), a manutenção das formas arcaicas de produção – afastava a grande população rural do mercado (...) a manutenção desta mesma forma de produção atrasadas não tornava viável, ainda, o desenvolvimento de um setor industrial voltado para a produção de máquinas equipamentos agrícolas, defensivos, adubos, etc., insumos, enfim, de uma agricultura moderna (GONÇALVES NETO, 1997, p. 53, 54).

O objetivo do Estado, segundo Gonçalves Neto (1997), é que o setor agrícola venha compor seu projeto modernizante e que não seja entrave para sua proposta de desenvolvimento econômico...

Para este fim, recursos são canalizados, criam-se institutos de pesquisa e de assistência técnica, estabelece-se um sistema nacional de crédito rural e incentiva-se a utilização de técnica e insumos modernos, o que propicia a integração da agricultura ao circuito industrial (GONÇALVES NETO, 1997, p.145).

Masselli (1998) e Ricardio (2011), Silva (2003), explicam que, modernizar a agricultura significava substituir os meios de produção tradicionais (enxada, arado a tração animal, sementes não selecionadas, esterco, etc.), por máquinas e insumo de origem industrial, o que resultaria no aumento da produtividade na agricultura e em novas relações de trabalho, divisão eficiente das tarefas. Essas mudanças, além de permitir o aumento do trabalho excedente, rebaixa o valor da força de trabalho na sociedade como um todo, eleva a taxa geral de mais-valia e contribuiu para acumulação de capital. Fica mais claro, agora, entender o que estava por trás da “modernização da agricultura”.

Essa mudança visava superar o subdesenvolvimento, melhorando os rendimentos com técnicas modernas, construindo uma sociedade moderna, industrializada e isso dependia de uma intervenção técnica do governo através de políticas como a assistência técnica, para que o produtor tivesse acesso à nova tecnologia. Isso foi o que justificou a modernização da estrutura agrícola. Assim, o governo criou projetos intensivos de capital, visando definir um novo padrão técnico-produtivo, que não condiz com suas características de reprodução social e ambiental.

Para Gonçalves Neto (1997), o incremento de tecnologias via Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural é que viria a propiciar melhores “índices de produção e produtividade”, com conseqüente alteração da base técnica, que é o objetivo primeiro do projeto de transformação estrutural do setor agropecuário, ou seja, da mudança na produção material e o seu próprio desenvolvimento⁶.

⁶ Como demonstraremos com alguns indicadores de tecnologia no capítulo 4, a agricultura do Maranhão não alcançou um avanço tecnológico e conseqüentemente de produtividade, bem como os pequenos produtores rurais até 100ha, mesmo com os 36 (trinta e seis) anos de extensão rural.

Silva (2003), explica esse processo falando da produtividade do trabalho (produção por pessoa ocupada), sendo que “[...] a produtividade aumentará à medida que houver aumento no produto excedente por unidade de tempo de trabalho total”.

Em outras palavras, depois que o pequeno produtor com horas trabalhadas garante sua sobrevivência e reprodução (educação, saúde, vestuário, lazer, moradia, etc.), restando um tempo livre (a hora trabalhada para sua sobrevivência e reprodução é menor que o tempo total de trabalho), usado na produção, é gerado um excedente, utilizado na reprodução ou investido. É esse tempo livre e a geração desse excedente que impulsiona “o desenvolvimento social, econômico e cultural da humanidade”. Assim, o grande segredo é reduzir o tempo de trabalho necessário à sobrevivência e reprodução, aumentando o tempo de trabalho excedente. Isso só acontece com o “aumento da capacidade produtiva das pessoas ocupadas”. E o aumento da capacidade produtiva só pode ser alcançada,

[...] pela sua especialização em determinadas atividades através de uma adequada divisão de tarefas e pelo uso de ferramentas e máquinas apropriadas...aplicando-se conhecimentos disponíveis...a aplicação desses conhecimentos a uma determinada atividade produtiva é o que se denomina de tecnologia. Resumindo, aumentar a capacidade produtiva das pessoas significa introduzir progressos tecnológicos nas atividades produtivas, especialmente nos setores de bens necessários à reprodução da classe trabalhadora e no de bens de produção (SILVA, 2003. p. 15,16).

Silva (2003), alerta que a tecnologia estando a serviço do sistema, no caso, do lucro capitalista, cumpre duas funções básicas: aumentar a produtividade do trabalho e lucro para capitalistas e a dominação social, com a reprodução da divisão social do trabalho.

O Estado, como condutor do processo de desenvolvimento e utilizando de suas prerrogativas de intervenção por meio do Planejamento, explica Gonçalves Neto (1997), é quem determina quem conduz a direção e expansão do capital, portanto, a própria criação da base material, exercendo seu papel de agente ativo de todo o conjunto de realizações da economia, resultando na dinâmica de formação das Políticas Públicas, por meio do planejamento, buscando evitar rupturas que comprometam a política já definida.

Até 1985, segundo Matos & Pessoa (2011), o Estado foi o indutor e financiador, com foco na modernização da agricultura e sua articulação com as políticas públicas.

Em se tratando da orientação das políticas públicas, Mielitz Neto (2010), recorda que a prioridade dada ao setor, com o progresso técnico e a mecanização da produção surtiram significativos efeitos no progresso econômico e na organização do setor produtivo primário. A fase da difusão (que para nós está inclusa na fase de desestruturação/operação desmonte) só se concretiza com a ação do Estado direcionando política pública de assistência técnica e crédito. A assistência técnica passa a ser o instrumento principal de desenvolvimento na agricultura e na inovação tecnológica da produção agropecuária, com objetivo proporcionar maior qualidade de vida, através da produção e produtividade. É a presença do Estado, utilizando as finanças públicas, para intervir na agricultura, desde o financiamento da tecnologia até a comercialização, quando chega a crise dos anos 1980 e acontece a retração do Estado. Ribeiro (2000) corrobora com os autores citados e acrescenta que

Assistir tecnicamente o produtor rural é oferecer-lhe informações para a tomada de decisões, apoiá-lo na implementação das decisões tomadas, colocar a seu alcance as técnicas e os processos que possam viabilizar seu crescimento, participar do processo de avaliação do empreendimento...A assistência técnica pode ter duas vertentes, dependendo do enfoque a ser adotado por quem a presta. Uma é aquela prestada ao produtor rural e sua família, utilizado o processo de Extensão Rural para ensinar-lhes o que, o como, onde e o quando praticar uma atividade de caráter produtivo, econômico, social ou político, que leve ao alcance de seus objetivos. Outra é a assistência técnica a produtores rurais utilizando a prestação de serviços, executando atividades que esses produtores, geralmente, não sabem ou nem podem executar. Assim, dependendo da ação, o Serviço de Extensão rural pode usar uma das duas ou ambas modalidades de assistência técnica (RIBEIRO, 2000.p 90).

Gonçalves Neto (1997), citando Paiva, adverte que,

[...] a teoria da modernização agrícola apoia-se basicamente na criação e difusão da nova tecnologia, ou seja, na criação de novos conhecimentos e de novos insumos que trazem aumentos de produtividade dos fatores empregados nas atividades agrícolas, assim como a geração adicional de renda. E a estratégia do desenvolvimento agrícola assenta-se, por sua vez, na intensificação de pesquisas que criem esses conhecimentos e esses insumos, e na difusão dos mesmos por maior número de agricultores, pois desse modo pode-se ter aumentos de produção e de produtividade, assim como a geração adicional de renda que impulse o crescimento econômico (GONÇALVES NETO,1997. p.81,82).

Para Silva (1998), o crescimento extensivo da produção agrícola brasileira pós-guerra, resultado da mudança na base técnica via processo de modernização, justificou as importações de tratores e fertilizantes, visando o aumento da

produtividade. Essa mudança, com maior integração da agricultura com os setores industriais, não altera somente a

[...] relação do Homem com a Natureza mas também nas relações sociais de produção e com seus instrumentos de trabalho (ferramentas, máquinas e equipamentos, insumos e matérias-primas etc.). A industrialização da agricultura implica na passagem de um sistema de produção artesanal a um sistema em base manufatureira (com máquinas e uma divisão capitalista do trabalho) e mesmo à grande indústria em alguns sub-setores das atividades agropecuárias no seu sentido restrito (plantio, tratamentos culturais, colheitas, criação, etc.)” (SILVA, 1998, p. 4).

Altieri & Maser (1997), Caporal & Ramos (2006), Dias (2008) e Schmitz (2010), ao analisarem a modernização da agricultura, fruto de decisões políticas, que norteou a ação extensionista, concluem que o modelo de modernização trouxe consequências que produziram simultaneamente, riqueza e miséria, além de: desigualdades regionais; estimularam migração; baixa escolaridade no campo; redução da biodiversidade; poluição; exclusão social; desvalorização do trabalho na agricultura; aumento da pobreza no campo; concentração da propriedade da terra; êxodo rural não planejado; aumento populacional das periferias urbanas e problemas ambientais generalizados.

Pires & Ramos (2009), analisando as características da produção agrícola, chama atenção para o fato de que o processo de modernização da agricultura pode ser reconhecido como “modernização conservadora”, por se constituir “na penetração do progresso técnico na unidade de exploração agrícola sem que houvesse qualquer fragmentação na estrutura fundiária nacional”. Citando Martine & Garcia (1987), explica que a lógica do processo da modernização conservadora, foi um dos principais vetores para a expansão e a aceleração do êxodo rural na economia brasileira.

O êxodo não planejado também é explicado por Pires & Ramos (2009), no momento em que, os proprietários que não conseguiam se modernizar (uso de insumos industriais em suas unidades de exploração agropecuária), deixavam a terra tornando-se mão-de-obra livre para o mercado de trabalho capitalista. Tal fato, explica, aumentou a oferta de trabalho (mão-de-obra) e terra, facilitando o desenvolvimento industrial e a *agropecuária* “exerceu suas funções no modelo de substituição de importações”. A questão agrária nacional passou a se defrontar com a diferença entre as forças produtivas capitalistas, com a absorção dos trabalhadores

expulsos que seguiam para os mercados de trabalho capitalistas (urbano e industrial), resultado dessa modernização agropecuária.

O problema de acesso à terra deixava de ser político para ser econômico, resultado da ampliação do progresso técnico, que culminava com liberação de terras pelo capital, que somadas às áreas de expansão da fronteira agrícola, aumentavam o estoque de terras para fins mercantis (PIRES & RAMOS, 2009, p. 419).

O processo da modernização conservadora na agropecuária, conclui Pires & Ramos (2009), provocou uma demanda dos produtores rurais por produtos industriais, fazendo parte das “cadeias produtivas dos complexos agroindustriais”, garantindo, assim, a reprodução ampliada do seu capital e os mercados agropecuários. Mas tudo isso, adverte, “aconteceu em sua forma parcial porque contemplou somente parte dos produtores agropecuários”. Daí que a agricultura passou a apresentar uma heterogeneidade, tendo produtores que demandavam “inovações mecânicas, físico-químicas e biológicas e os produtores de subsistência”. Os produtores que conseguiram se apropriar de tecnologias o fizeram com ajuda

[...] das políticas agrícolas e tecnológicas proporcionadas pelo Estado para demandarem cada vez mais os produtos das multinacionais, determinando, por conseguinte, a modernização das grandes unidades de exploração agrícola, que aconteceu preservando-se a estrutura fundiária (PIRES & RAMOS, 2009.p. 420).

O dualismo tecnológico na agricultura brasileira resulta

Em que apenas uma parte dos agricultores pode modernizar-se, ao passo que grande parte é obrigada a permanecer com práticas tradicionais, à espera de novo pulsão do mercado. A agricultura responde, desta maneira, às necessidades do processo de desenvolvimento, mas sua participação é secundária, já que permanece na dependência dos estímulos e do crescimento do setor não-agrário (GONÇALVES NETO, 1997, p.74).

2.2 A lógica do Estado

Sachs (1969) lembra que o Estado surge de uma compulsão econômica, da necessidade de impor a lei e a ordem, servindo aos interesses das classes dominantes, que também são os proprietários dos meios de produção. Ou seja, a intervenção do estado na economia é coisa antiga. Citando Marx, o autor destaca que a transição do feudalismo ao capitalismo contou com o poder do estado, acelerando o processo de acumulação de capital. O estado, afirma o autor, contribuiu com o desenvolvimento de forma indireta e direta, chegando até às esferas de produção material: “Na economia desenvolvida, a intervenção do estado dirige-se para a regulação do mercado (...) nos países subdesenvolvidos, ela ocorre primordialmente para a expansão da acumulação de capital...” (SACHS, 1969, p. 83).

Silva (1982) explica a relação entre agricultura e crescimento econômico, lembrando a concepção dualista de desenvolvimento e subdesenvolvimento e que os países subdesenvolvidos deveriam trilhar o caminho dos países desenvolvidos, devendo, para isso, optar pela industrialização, única forma capaz de gerar o desenvolvimento, sendo o setor agrícola responsável pelo atraso dos países subdesenvolvidos, conforme pregava W. Arthur Lewis (1970). Esse modelo colocava o setor agrícola em uma situação passiva no processo de crescimento econômico, funcionando apenas como oferta de mão-de-obra ao setor capitalista, fornecimento de produtos a baixos preços, além de ser consumidor interno dos produtos industriais.

A intervenção do Estado na agricultura para Sergio Leite (2001), justifica-se para alterar as características apresentadas por Lewis, apoiando os agentes econômicos e atores sociais, na correção de distorções que lhe são peculiares, como o mal funcionamento do mercado, a má distribuição inter setorial da renda e do emprego, com consequências para o abastecimento alimentar e do “bem-estar econômico e social”. Para o autor, o Estado procura regular o mercado, garantir preço, renda, estimular a produção, garantir o abastecimento alimentar (rural e urbano), a lucratividade do setor, assegurar a força de trabalho no meio rural, modificar fatores estruturais como tecnologia, uso da terra, créditos, pesquisa, extensão rural, recursos naturais e meio ambiente.

Tal intervenção se dá por meio de política macroeconômica (taxa crescimento da renda, demanda agregada, gastos governamentais, entrada e saída de divisas

estrangeiras) e da política setorial (que pode ser agrícola, agrária, desenvolvimento rural).

Afonso (1977) afirma que, falar sobre desenvolvimento econômico é falar do papel do Estado enquanto instrumento de acumulação capitalista,

[...] regulador das atividades econômicas globais no interior do subsistema nacional, o Estado é também, e por excelência, o agente básico na definição e manutenção da 'ordem social' correspondente ao projeto econômico a que serve (AFONSO, 1997, p. 34).

Para Gonçalves Neto (1997), a contradição do “setor capitalista dinâmico e um setor subdesenvolvido”, reconhecido como uma “economia dual”, foi conceito consagrado pela Cepal.

Procurando associar as ideias de desenvolvimento com a intervenção do Estado na agricultura, Tavares (1988), esclarece que

[...] quando se quer estilizar as formas de Estado controlador, se usa como paradigma a via prussiana, ou a via japonesa. O modo de operar desses Estados foi de fato mais orgânico, mais articulado, e as suas burocracias de Estado tinham uma consciência de nação, de potência, e de inimigo externo, que fez com que eles tivessem uma ideia de planejamento nacional (...) Enquanto nos países liberais não há esta noção, esta ideologia, o que entretanto não impede que o Estado intervenha pesadamente na economia... (TAVARES, 1988, p.28).

Para Serra (2016) as políticas macroeconômicas e setoriais caminham juntas, como foram as mudanças na Europa no final da década de 1980 (vitória neoliberal em vários países), que repercutiu nos países latino-americanos no início dos anos 1990, sendo o Brasil o último a adotar o receituário neoliberal.

Outra grande contribuição para o desenvolvimento deste tema foi de Lafer (1987) explicando que

[...] a ideia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais (...) a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria (...) levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima de recursos (LAFER, 1987, p.12).

Mattos (1998), colabora com nossa análise, ao lembrar que, com a evolução histórica do capitalismo, os projetos políticos ficaram sensíveis à ideologias e

interesses de grupos econômicos dominantes e assim, nesse contexto, são formulados. E isso acontece, conclui o autor, nas formações sociais capitalistas ou socialistas, ou seja, “o planejamento sempre tende a cumprir esse papel reprodutor/conservador”.

2.3 O contexto nacional - as formas de intervenção no sentido macroeconômico e setorial

Relacionar a intervenção do Estado na Agricultura com o tema da dissertação implica em rever as teorias que passaram por alterações ao longo do tempo e influenciam as concepções de desenvolvimento e as políticas, programas, projetos, em especial voltados para a ATER, que interessa para a presente dissertação.

Enríquez (2010), contribui com a revisão das teorias que dizem respeito a intervenção do Estado na Agricultura, no Brasil e no Maranhão e que estão mais diretamente voltadas para o tema. As teorias apresentadas, dentro do contexto do tema, serviram de suporte teórico tanto para o surgimento da ATER como da sua desestruturação e discussão e experimentação.

As teorias aqui destacadas que orientaram as concepções de desenvolvimento e influenciaram as políticas macroeconômica e setoriais, no período foram: a de Walt Whitman Rostow (1960); a teoria, de François Perroux (escrita em 1955), Gunnar Myrdal (escrita em 1957). As teorias com foco marxista e neomarxista destaca principalmente a escola da CEPAL (escrita em 1948) (ENRIQUEZ, 2010).

Considerando a periodicidade/fases que adotamos neste trabalho, a teoria que está mais diretamente voltada com a fase de evolução é a teoria de Walt Whitman Rostow (1960), também conhecida como a “*Teoria da Modernização*”, que contribuiu com o surgimento da política de assistência técnica e extensão rural, como forma de viabilizar a transferência de conhecimento tecnológico para os produtores rurais, sendo os extensionistas os agentes principais na lógica do processo de desenvolvimento do meio rural. Essa teoria focava o “Desenvolvimento como crescimento” e defendia o uso de tecnologias para impulsionar a sociedade para uma nova etapa de produção e conseqüentemente de desenvolvimento e de modernidade.

As teorias François Perroux (1955), Gunnar Myrdal (1957), da CEPAL (1948), foram influenciando as concepções de desenvolvimento, as políticas, os planos, os

programas nas fases de “*desaceleração/OperaçãoDesmonte*” e “*pós-operação desmonte*”, sem precisar o período de influência de cada uma (ENRIQUEZ, 2010).

A Teoria de Perroux, conhecida como “Teoria dos polos de crescimento”, parte da concepção que o subdesenvolvimento só poderia ser superado através de implantação de indústrias motrizes capaz de impulsionar toda a economia, “*conducente ao crescimento e ao progresso*”. Essa teoria, explica Enríquez (2010), influenciou a extração de recursos naturais de larga escala que deveriam exercer papel da indústria motriz e promover a criação de polo de crescimento, como foi a proposta do Programa Grande Carajás/Estrada de Ferro Carajás/Alumar (1980).

Podemos perceber que, enquanto a concepção de desenvolvimento de Rostow contribui para o surgimento do Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a “Teoria dos polos de crescimento” de François Perroux, excluiu totalmente o pequeno produtor desse processo. É claro que, as características do pequeno produtor (pouca área de produção, baixo nível tecnológico, baixa produtividade), não permite uma produção de escala, tendo uma lógica voltada para autoconsumo. Adotar a concepção de Perroux, já caracteriza uma mudança de rumo na estrutura produtiva, o que vem caracterizar a mudança nas políticas agrícolas, em especial a ATER.

Gunnar Myrdal, autor da “Teoria da causação circular acumulativa”, via o desenvolvimento como crescimento, resultado do aumento do PIB *per capita* e de múltiplos fatores. E para sair da causação circular e cumulativa da pobreza para a causação circular cumulativa do desenvolvimento, depende da ação planejada do setor público, investindo na capacidade produtiva do país, revertendo os efeitos regressivos e alcançando os efeitos propulsores. Esta teoria foi a que mais influenciou o período do Planejamento Governamental.

As teorias com foco marxista e neomarxista tem destaque principalmente a escola da CEPAL, que também acreditava no desenvolvimento enquanto aumento do PIB *per capita*, via industrialização substituindo as importações, promovendo a industrialização na periferia, visando mudar as relações dos termos de troca.

A influência da teoria de Myrdal e da CEPAL, como veremos mais adiante, poderia ter contribuído com a política de assistência técnica e extensão rural, através dos programas de desenvolvimento rural, mas na verdade a política agrícola serviu para garantir a implantação dos grandes projetos, em especial no Maranhão,

contribuindo, assim, para a reprodução das relações de produção capitalistas no campo.

As teorias aqui citadas foram na verdade a grande orientação para as formas de intervenção do Estado na Economia, no período analisado.

Está claro que para implementar as políticas, o Estado faz uso do planejamento exercendo papel de agente, visando reproduzir o seu projeto econômico, orientado por uma concepção de desenvolvimento. Assim surge as políticas macroeconômicas e setorial, em especial a política agrícola (forma de materializar a intervenção do Estado na economia, na agricultura).

Uma breve análise dos Planos de Desenvolvimento no período 1985 a 2006, contribui para uma visão da importância da política de assistência técnica e extensão rural pública, nos respectivos governos.

É importante destacar, com a ajuda de Ribeiro (2000), que entre 1985-2006, a experiência de Planejamento do Brasil estava fechando um ciclo. Mesmo assim, devemos destacar as intenções previstas nos Planos Nacionais da época, em relação ao Desenvolvimento Rural, à agricultura e ATER.

A fase que denominamos de “desestruturação/operação desmonte” contou com o III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980/1985)⁷, que nas diretrizes do Ministério da Agricultura incluía a assistência técnica com foco nos pequenos e médios produtores, com as empresas privadas assistindo os grandes produtores. Mas ficou claro que a prioridade seria para uso de técnicas biológicas, devido alto custo de fertilizantes e agrotóxicos. Senra (2009) lembra que as metas neoliberais descritas por PETRAS, estavam presentes no III PND, onde destacamos a geração de excedentes visando o equilíbrio financeiro da Nação.

Mesmo não sendo executado, o documento oficial do III PND⁸, reforça as afirmações da lógica neoliberal presente nas intenções do governo, onde destacamos: opção pela economia de mercado, atuação governamental voltadas para o estímulo aos setores privados, equilíbrio da balança de pagamentos, estimular o consumo de fertilizantes e outros insumos modernos.

⁷ MATOS (2002) destaca que o III PND marca o fim do processo de planejamento como instrumento de política econômica no país. Foi muito mais uma declaração de intenções que um plano. Foi interrompido no segundo semestre de 1980, não sendo, portanto implementado. SENRA (2009), lembra, que foi o último plano elaborado pelos militares, nasceu no início da recessão econômica e antecipou a Abertura Política.

⁸ III Plano Nacional de Desenvolvimento/Biblioteca Digital do Desenvolvimento. Em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/493?show=full>

Na fase de “desestruturação/Operação Desmonte”, destaca-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República/I PND-NR (1986/1989)⁹, que para Matos (2002), sequer foi considerado como instrumento de suporte do governo ou do setor privado.

Giacomoni (1996) destaca as dificuldades relacionadas a questões financeiras do setor público, a dívida externa e interna, as sucessivas crises, resultaram em dificuldade de planejamento de médio e longo prazo. Mesmo assim, é importante frisar que o documento definia metas tais como: reforma, crescimento econômico e combate à pobreza, redução de déficit público, renegociação da dívida externa e combate à inflação. Todas previstas na cartilha neoliberal acima citada.

Como o Estado é o agente básico na definição e execução do projeto econômico, é natural que, ao adotar o receituário neoliberal, assuma a tarefa de executar na forma prescrita, passando a ficar subordinado ao quadro financeiro mundial, com o objetivo de atrair recursos externos, via políticas macroeconômicas e setoriais, de orientação neoliberal. E foi assim que aconteceu nos governos civis de José Sarney (1985/1990)¹⁰, Fernando Collor de Mello (1990/1992) e com maior intensidade no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/2003)¹¹.

Assim, complementa Tavares & Fiori (1997), ao adotarem “a terapia liberal conservadora”, os governos citados colocam em prática medidas tais como: privatizar, desregular, abrir a economia, cortar o gasto público, etc.

Reforçando que a formas de intervenção do Estado na agricultura tem como norte a concepção de desenvolvimento, Serra (2016) exemplifica as políticas neoliberais implementadas na Amazônia brasileira, citando o Projeto Carajás (final dos

⁹ Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República/IPND-NR (1986/1989). SEPLAN/PR. 1986. Lei 7.486 de 06 de Junho de 1986. Em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/491>

¹⁰ Reportagem do IMPARCIAL. P. 3 de 16.01.1989, destaca o pronunciamento do presidente em cadeia de rádio e televisão (15/01/1989), convocando todos os brasileiros para uma guerra contra o processo inflacionário, com armas mais duras e medidas mais profundas; pede a compreensão de todos para gravidade. E anuncia: o governo deixa de intervir em contratos e negócios entre empresas; congelamento dos preços; extingue o Ministério da Reforma Agrária e da Irrigação, cujas atribuições passam para o Ministério da Agricultura; cria o ministério do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia, em substituição ao Ministério da Habitação e Bem Estar Social, Ciência e Tecnologia e Indústria e Comércio.

¹¹ O período da pesquisa corresponde aos seguintes governos brasileiros: Governo Sarney (1985/1990); Fernando Collor de Mello (1990/1992); Itamar Franco (1992/1995); Fernando Henrique Cardoso (1995/2003) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011). E corresponde aos seguintes governos no Maranhão: Luís Rocha (1983/1987); Eptácio Cafeteira (1987/1990); João Aberto de Sousa (1990/1991); Edison Lobão (1991/1994); José Ribamar Fiquene (1994/1995); Roseana Sarney (1995/2002) e José Reinaldo (2002/2007).

https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_do_Brasilehttps://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_governadores_do_Maranh%C3%A3o.

anos 1970), implantado pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, atual VALE), entendido como eixo de desenvolvimento, baseado na exportação de minérios e produtos agrícolas, dentro da concepção dos polos de desenvolvimento orientados também para o mercado interno que, no entendimento dos gestores, traria a geração de divisas, substituição de importações, além de novas empresas agrícolas e industriais. Segundo o autor,

O crescimento de uma área periférica está intrinsecamente relacionado com a descoberta de recursos, geralmente renováveis ou não renováveis, disponíveis na área para a formação futura de uma base de exportação para o exterior. A criação de uma base de exportação visa explorar as vantagens competitivas regionais e/ou internacionais existentes numa determinada área periférica e sua viabilidade depende de transferências de capital e tecnologia e fundamentalmente de investimentos em infraestrutura (SERRA, 2016, p. 5).

Serra (2016) explica que a solução virou problema, uma vez que os empreendimentos siderúrgicos financiados transformaram-se em “...enclaves econômicos com poucos (ou mesmo nenhum) efeitos positivos na região”, além de ter gerado *dependência externa*, impactos sociais e ambientais, e favorecido o latifúndio “*em detrimento da vasta maioria de camponeses*”. Barbosa (2013) reforça a análise de Serra (2016), afirmando que a chegada da Estrada de Ferro Carajás (EFC), registra a expansão capitalista no Maranhão, provocando e reforçando as transformações socioeconômicas.

Segundo Petras (1997), adotar a concepção neoliberal é aceitar e promover mudanças básicas, não diminuindo a intervenção estatal, mas sua forma, privatizando, priorizando a aplicação de recursos em outras áreas (geração de divisas, agronegócio).

Randolph & Tavares (2013), explica que o Brasil adotou a estratégia de desenvolvimento industrial na dimensão do território, contrariamente a estratégia adotada pelos Países do Centro, que foi o desenvolvimento endógeno (regional ou local); em outras palavras, optamos pela abordagem macro e não pelo micro espacial. Isso reforça a opção pelos polos, [...] “que no nosso caso está incluído os extrativo-minerais, com certo arrefecimento nos anos 1990 em decorrência da abertura econômica e das privatizações e retomada econômica no presente” (RANDOLPH & TAVARES, 2013, p. 29).

Na fase “*pós- operação desmonte*” a cartilha neoliberal passa a ser mais bem aplicada no Governo do Presidente Collor (1990-1992), como lembra Senra (2009),

destacando o Projeto Brasil Novo, tendo como principais características: a defesa da abertura da economia para o capital estrangeiro, a privatização das estatais, redução e reforma do Estado por meio de ajuste fiscal, transformação da estrutura produtiva para retomar o crescimento, integração da economia nacional ao mercado global e favorecimento das exportações. Além disso, o Governo Collor esvaziou os programas regionais de recursos e desvalorizou as instituições públicas. Citando Carvalho (2017), Senra (2009), destaca:

[...]a operação de enxugamento' da máquina pública brasileira, promovida por Collor, deu continuidade à 'operação desmonte' realizada em 1988, promovendo-se um esfacelamento das instituições federais e estaduais de pesquisa, planejamento e assistência técnica, o que inviabilizou programas setoriais... (SENRA,2009, p.75).

Senra (2009) lembra que a aplicação da cartilha continua presente no PAG (1987 a 1991) do Governo Sarney, que teve suas metas e prioridades comprometidas em função das restrições orçamentárias e desestruturação da economia, mas que previa: a eliminação de desequilíbrios sociais, desenvolvimento tecnológico e formação de recursos humanos, o crescimento da agricultura, através de programas de irrigação e apoio às agroindústrias.

Com a Constituição de 1988, lembra Matos (2002), passa a ser adotada a nova metodologia e importante avanço no processo de evolução do planejamento no país. Dessa forma, dentro do período desta Dissertação, citamos os principais Planos Plurianuais: o PPA (1991/1995); PPA (1996/1999); PPA (2000/2003) e PPA (2004/2007).

A nova metodologia de planejamento e a relação do papel do Estado, segue a receita neoliberal, utilizando termos, tais como eficiência, eficácia, redução dos desequilíbrios, o que aconteceu no período de 1991 a 2003.

No que diz respeito às Diretrizes, os PPA's davam destaque para: eficiência do estado com a redução dos gastos, conter o desequilíbrio das contas públicas, desestatização, privatização, descentralização, ação reguladora.

E as Políticas Agrícolas incluídas nos respectivos PPA's, destacavam: a modernização da agricultura; aumento da produtividade; pesquisas e inovações tecnológicas (principalmente voltadas para agricultura patronal, visando a geração de excedentes exportáveis). A preocupação com assistência técnica e extensão rural, o foco no pequeno produtor rural, só aparece no PPA's 1996/1999 e 2004/2007.

Após o breve resgate dos Planos Nacionais, é possível compreender a afirmação de que

O Neoliberalismo na América Latina – como na Europa – é filho da crise fiscal do Estado...A crise da dívida apenas acentuou os traços dessa crise de direção do processo de acumulação de capital, desdobrada ao longo da década perdida (SADER; GENTILI, 1995, p 35).

Rambo & Fillipi (2009), reforça que nos anos 1990 a política agrícola reduz o papel do Estado na agricultura, abandonando as políticas agrícolas dos anos 1980, o que causou prejuízo para os pequenos produtores rurais. A agricultura, explica os autores, passa a ter papel de subordinação em detrimento do setor urbano-industrial. E os efeitos negativos dessa forma de intervenção (concentração fundiária, da renda, desigualdades sociais, etc.), levou a criação do PRONAF, do MDA/SDT, já em uma perspectiva neo-institucionalista de Thomas North.

Como podemos constatar, nos PPA's estavam presentes os Pilares do Neoliberalismo: marcha acelerada de reversão das nacionalizações; crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado; reversão de padrões universais de proteção social.

Pode-se perceber pela leitura dos documentos dos anos 80/90, que as estratégias adotadas nos Planos não incluíam a agricultura de subsistência e claro, seu desenvolvimento como gerador de trabalho e renda deixa de ser considerado. Nesse caso, deixa de ter importância a produção material do pequeno e médio produtor. Deixa de ter importância, os serviços de assistência técnica e extensão rural. Em outras palavras, pelas ideias de desenvolvimento que vigoraram, com exceção de Rostow (modernização da agricultura), as demais ideias não eram concebidas considerando o pequeno produtor rural, ou pelo menos, não foram assim interpretadas pelos gestores públicos.

Devemos registrar que o reconhecimento da pequena produção rural a nível nacional, com adoção de políticas que apoiaram o desenvolvimento desse segmento nos anos de 1990, embora tenha sido reproduzido alguns programas no Maranhão (LUMIAR, ATES, etc.), os mesmos não foram potencializados pelo governo estadual, como veremos mais à frente.

2.4 O contexto local – as formas de intervenção no Maranhão

É difícil estabelecer uma linha temporal divisória exata entre as fases aqui adotadas, uma vez que a própria mobilização da sociedade nacional e local foi buscando alternativas para a política neoliberal adotada.

A fase de “desestruturação/operação desmonte” e “pós-operação desmonte” se entrelaçam nos acontecimentos e avanços das mobilizações sociais.

Para entender o que foi desestruturado/desmontado, cabe lembrar que a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Maranhão, tem início, conforme DIAS (2012), com o surgimento da ACAR-MA (1962), com escritório estadual (São Luís) e 4 escritórios locais (Pedreiras, Bacabal, Coroatá e Pindaré), financiados pelo governo do estado e a ABCAR, por meio de convênios, contando com a participação das prefeituras, que garantiram as instalações físicas. Em 1975, a ACAR-MA, foi transformada em EMATER-MA¹², empresa pública estadual, com patrimônio próprio, autônoma administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Agricultura, integrada do Sistema Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER).

Na década de 1980, os PROATER's, executados pela EMATER-MA, seguem as diretrizes do Governo do Estado para o setor primário maranhense e as linhas de ação do Ministério da Agricultura para atuação do SIBRATER.

As intervenções nas fases de “desestruturação/Operação desmontem” e “pós - Operação desmonte”, tem início na década de 1990 com encerramento definitivo dos 23 (vinte e três) anos de existência da extensão rural pública maranhense, com a extinção do SIBRATER/EMATER/MA.

Segundo Madeira (2015), o Maranhão se insere no “Modelo Amazônico”, com os polos de São Luís (vocação industrial) e o Município de Açailândia (vocação agrícola e pecuária), que resulta no “*Modelo Maranhense de Desenvolvimento*”,

¹²O Jornal O IMPARCIAL, no dia 31.10.75, divulga reportagem com o /título: Governo cria nova empresa pública. Imparcial p.5, destacando a Lei 3.571, publicada no D.O.E 23.10.1975, sobre a Criação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural- EMATER-MA vinculada à Secretaria de Agricultura. A referida Lei foi assinada pela Governador Nunes Freire. Destaca o Art. 2, com objetivo de “I -colaborar com os órgãos competentes da Secretaria de Agricultura e Ministério da Agricultura na formulação e execução das políticas de assistência técnica e extensão rural”; II – planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica visando a difusão de conhecimentos de assistência técnica, aumento da produção e produtividade agrícola, a melhoria das condições de vida no meio rural no estado do Maranhão, de acordo com as políticas do Governo Estadual e Federal.

visando adequar o Maranhão ao PGC (II Plano de Desenvolvimento do Maranhão – 1975/1978), com atividade de minério de ferro, uma grande unidade siderúrgica que corresponde a uma nova fase da economia maranhense. Na sequência surge a política de distritos industriais, com ALCOA, ALUMAR e CVRD que, beneficiadas com recursos públicos, mudaram o perfil do setor de indústria do Maranhão¹³.

São Luís passa a ser uma alternativa para o Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR), para produção de alumínio e alumina para exportação, tendo iniciado suas atividades em 1980 (infraestrutura) e produzindo já em 1984.

A Vale S.A (CVRD), com destaque mundial na produção de minério, logística e siderurgia, no Brasil opera quatro sistemas (Norte, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), sendo o sistema Norte onde está incluído a Amazônia brasileira com minas de plantas de Carajás (PA), EFC, Terminal Marítimo Ponta da Madeira (São Luís. MA). A Vale e Alcoa são os principais esteios do PGC, articulados internacionalmente.

Esses grandes projetos, explica Madeira (2015), seguiram a orientação dos polos de desenvolvimento, contrariando as expectativas de empresários maranhenses dos efeitos positivos. Apenas a Aglomeração Urbana de São Luís teve sua economia diretamente afetada, com a geração de empregos principalmente na construção civil, durante a montagem da estrutura produtiva (ALUMAR e Vale). Outras regiões apresentaram alterações nas atividades, como foi o caso da Mesorregião Oeste, com a pecuária bovina como um polo. Depois surge a indústria siderúrgica, com destaque nos municípios de Açailândia, Rosário e Santa Inês.

Como resultado da implementação dos grandes projetos, Madeira (2015) destaca o aumento na produção de carvão vegetal, estimulando a extração vegetal e silvicultura, impactando no meio ambiente, com aumento da devastação, queimadas, danos na fauna e flora, fato que ocorreu em todo o corredor Açailândia-São Luís.

É fato, registra o autor, que o PGC e suas atividades interligadas, contribuíram para o crescimento da economia maranhense (argumento também apresentado pela Federação das Indústrias do Estado do Maranhão – FIEMA), seja em relação a participação relativa do PIB MA/PIB Nacional, como também a participação do setor de Serviços, Indústria, Agropecuária, com destaque para a silvicultura e exploração

¹³ É quando realmente começa a grande virada de foco da economia maranhense. A grande virada da “modernização”, que não abandona a agricultura, mas inclui novos setores/atividades, em detrimento da pequena produção rural. É uma mudança de forma de intervenção.

vegetal. Muda também o perfil do Comércio Exterior do Maranhão, com a exportação de commodities (alumínio, soja, complexo de ferro).

Seguindo as intervenções ocorridas no Maranhão, Madeira (2015), destaca: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), concepção do Governo FHC (1995/2002); PPA 1996-1999, foi incluído o Eixo de Integração Norte-Sul, prevendo a expansão da Ferrovia Norte-Sul-FNS e a Hidrovia Araguaia Tocantins, articuladas com a EFC; no PPA 2000-2003, foram confirmadas o entroncamento Pará-Tocantins-Maranhão, ressaltando o Eixo Araguaia-Tocantins (sistema rodoviário Centro-Oeste e sistema ferroviário Norte), para escoamento da produção agropecuária e agroindustrial dos Cerrados e Amazônia Oriental.

Em 2003, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Industrial do Maranhão, elaborado pela FIEMA, passa a ser referência de política econômica para os governos seguintes.

Foi nessa lógica de financiamento, através de recursos públicos, que esses empreendimentos e suas articulações cresceram a partir dos anos 1990. O PGC e seus projetos derivados, afirma Madeira (2015), não proporcionaram benefícios para os maranhenses, pelo contrário, trouxeram prejuízos de todas as formas para centenas de comunidades.

Com a contribuição dos autores citados, fica claro que os planos de desenvolvimento passaram a priorizar a inserção no mercado mundial das empresas, segmentos e espaços econômicos mais competitivos. No Maranhão, especificamente, destacamos início da inserção na dinâmica do capital transnacional, resultado dos projetos implantados minero-metalúrgicos bem como os polos industriais que se desenvolveram no bojo do Programa Carajás, como bem lembra Barbosa e Cardoso (2015).

A lógica então,

[...] passa a ser a de proporcionar à dinâmica regional, a valorização dos espaços econômicos com empresas e segmentos mais competitivos, que possam favorecer e até ampliar, com mais rapidez, sua internacionalização ou de resistir com mais força ao “choque de competição” praticado nos anos 90, no Brasil. E esse processo secundariza as regiões menos competitivas, as mais negativamente impactadas pela competição exacerbada ou as que se encontram em reestruturação (ARAÚJO, 1999, p.15)

O que resulta das ações de intervenção do governo são modificações

Nas formas de atuação do Estado brasileiro, onde destacamos: menor presença no patrocínio do avanço das forças produtivas, adoção de novas formas de articulação e parceria, uma menor importância das formas diretas de ação, uma tendência à descentralização e uma atuação voltada para a regulação de novas áreas. O surgimento de novos modelos de gestão de políticas públicas, menos centralizado e mais democrático, poderá, no futuro imediato, exigir uma mudança radical nas formas de atuação governamental, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional... (ARAÚJO, 1999, p 15);

Autores como Serra (2016), Barbosa (2013) e Mesquita (2011), concordam que nesse período, a economia maranhense apresentou dinamismo, o que se reflete no PIB.

Barbosa (2013) cita estudo do IMESC, demonstrando que a economia maranhense cresceu mais que a média brasileira e a média do Nordeste, isso como resultado da

[...] expansão das explorações de commodities minerais e agrícolas (ferro, alumínio e soja no Sul do Maranhão), por meio das quais o Maranhão se reconecta de forma privilegiada com a economia mundial...o governo do estado retoma a mesma política desenvolvimentista dos anos 1980, investindo na instalação de novos empreendimentos econômicos e no fortalecimento do agronegócio... (BARBOSA, 2013, p.125).

Para colaborar com o relato acima, Mesquita (2011), citando Arcangeli (1989), destaca as fases das transformações na formação social do Maranhão, sendo: b) inserção da divisão internacional do trabalho; c) involução econômica; d) inserção na divisão nacional do trabalho. O autor acrescenta mais duas fases: a) início da exploração da soja nos anos 1990 e b) consolidação de outros produtos do agronegócio (cana, eucalipto, produção de carvão) e ampliação da soja e da pecuária empresarial.

A realidade Econômica do Maranhão, sintetizada por Oliveira, na apresentação da Obra “O desenvolvimento desigual da agricultura”. Mesquita observa que

[...]tem-se a visão de uma política governamental de duas cabeças. Uma, que pensa o agronegócio como porta de entrada do crescimento e outra que pensa a agricultura familiar como via do desenvolvimento, produtora de alimentos básicos, absorvedora de mão-de-obra. Esta, diz respeito ao trabalho do pequeno produtor rural e aquela se volta ao crescimento fundado no capital do agronegócio de base tecnológica (MESQUITA, 2011, p. 9).

Ottati (2013) vem contribuir com essa análise no momento em que concluiu que o desenvolvimento do Maranhão por meio do financiamento dos grandes projetos não foi alcançado, mas sim um crescimento concentrado, enquanto as melhoras ocorridas na saúde, educação, saneamento, não tem ligação com os projetos implantados. Assim, tomando por base os pilares das teorias já citada acima, destaca:

- a) Os polos de desenvolvimento não se materializaram uma vez que não conseguiram promover a disseminação das indústrias (mineração e siderurgia), contrariando, assim, a teoria de Perroux;
- b) Em relação a Teoria da causação circular cumulativa de Myrdal, o Maranhão mais se aproxima da causação circular cumulativa da pobreza, uma vez que a industrialização financiada, não mudou a realidade, contrariando a tese de Furtado (1920), como também foi contrariada a teoria de Hirschman uma vez que a siderurgia não foi capaz de gerar encadeamentos;
- c) Em relação a Teoria Institucionalista de North, o capital que gerou a base de exportação, foi de origem externa, não incentivou atividades já existentes e as novas atividades que foram financiadas “vem destruindo as já existentes, como é o caso da agricultura familiar na produção de culturas alimentares e no extrativismo”.

As concepções de desenvolvimento não apresentaram resultados esperados, principalmente pelo fato de que os setores industriais estavam direcionados para o mercado externo e não havia nenhuma relação com outros setores da economia e aqui destacamos o setor da pequena produção de alimentos. E uma vez não havendo inter-relação entre as concepções de desenvolvimento e a pequena produção, não poderia haver ações voltadas para a ATER.

Para Ottati (2013) a concepção de desenvolvimento implementada no Maranhão baseada nos grandes projetos (acrescentamos que isso conduziu às políticas, planos, programas e projetos) não tiveram o efeito esperado, pois não incluíram projetos voltados para o pequeno produtor (pesca artesanal, extrativismo, etc), que financiasse a produção, o acesso ao crédito, a assistência técnica, esta última totalmente desmontada pelo governo estadual com a extinção da Empresa de Assistência Técnica e extensão Rural (EMATER) em 1998.

Em outras palavras, a intervenção do Governo na agricultura, no caso do Maranhão, estava voltado para a racionalidade administrativa, privatização das

empresas estatais, diminuição do quadro de servidores públicos e controle das contas públicas, o que culminou na extinção da EMATER/MA, como trataremos de forma mais detalhada nos capítulos seguintes.

Uma vez o Maranhão incluído na divisão nacional do trabalho, recebendo investimento em infraestrutura que veio a transformar sua estrutura produtiva, visando atender a demanda do grande capital, ou mesmo como consequência dessa mudança na participação da produção nacional, produzindo bens alheios à atividade do pequeno e médio produtor rural, responsável pela produção de alimentos, porque o Governo do Estado iria financiar, ou continuar financiando, a ATER para os pequenos e médios(a) produtores(a)?

Ora, não sendo a ATER para os pequenos e médios produtores rurais uma prioridade do Governo estadual (como consequência, não sendo prioridade a produção de alimentos no Maranhão, até porque estava preocupado em atender às exigências do Governo Federal, na lógica de acumulação a que o País estava submetido), porque então, financiar com o Tesouro Estadual, a ATER?

A pequena e média produção, responsável por 96% dos estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2017), fica em segundo plano, como também, a produção de alimentos, em detrimento da geração de divisas. E dotar a pequena e média produção com capacidade técnica (tecnologia de produção, transformação), iria garantir, não só o aumento da produção alimentos (produtos ditos de subsistência – arroz, milho, feijão, mandioca – estes incluídos no objeto da pesquisa), como assegurar a esses produtores (assentados ou não), a geração de trabalho e renda.

As análises aqui apresentadas demonstram que a “Política Governamental” adotada não incluía a Pequena Produção e a Produção de Alimentos. O Brasil abraça a concepção Neoliberal, concepção esta que possui metas que são resumidas por Petras (1997), como sendo

[...] estabilização (de preços e das contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos) (PETRAS, 1997, p.18).

O pequeno produtor rural, no período aqui estudado, não teve apoio do governo estadual, mesmo contribuindo com a produção de alimentos. A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) deveria **ser** destaque nesse contexto, contribuindo

ativamente no que diz respeito aos processos de desenvolvimento local e como vimos pela síntese das ideias de desenvolvimento apresentadas, não é isso que acontece.

Tomando por base o período analisado pelos estudiosos citados até aqui, podemos muito bem entender que nos anos 1990 o serviço de assistência técnica e extensão rural público entra em decadência até a extinção da EMATER/MA e por outro lado, uma nova visão de desenvolvimento era desenhada e aplicada, agora com uma cartilha neoliberal que não incluía o pequeno produtor e a produção de alimentos.

Pois foi nesse contexto das ideias de desenvolvimento sintetizadas acima, que o serviço de ATER, enquanto instrumento de Política Agrícola, diretamente relacionado as decisões do Governo do Maranhão, nasceu, desenvolveu-se, foi extinta e tenta retornar às origens. Vamos nos aprofundar mais à frente.

Muito embora o assunto em questão seja tratado com outro olhar nos capítulos seguintes, é importante que se diga, com a ajuda de Cano (2012), que foi um período em que o setor público reduz drasticamente sua participação no processo produtivo dos países, deixando o papel de provedor das política de desenvolvimento, como foi logo depois da “Crise de 1929” (estatização), sendo esquecida, abandonada na década de 1980 com a crise da dívida e em 1990, quando começou a prevalecer as políticas neoliberais, tratadas detalhadamente posteriormente.

A prevalência para as políticas neoliberais pode ser facilmente constatada nas notícias dos jornais locais, destacando o empenho do governo para a instalação da refinaria do petróleo no Maranhão¹⁴, ação que recebe apoio de Políticos, Empresários, Organizações de Classe, da Câmara Municipal. O discurso é bem afinado para qualquer instancia do governo: o Maranhão apresenta todas as condições para a instalação da refinaria.

¹⁴Refinaria do Nordeste tem que vir para São Luís”. *Jornal Estado do Maranhão*.p.2; 05.02.95. “Maranhão mobilizado pela refinaria...” (*Jornal Estado do Maranhão*.p6). O Secretário de Industria e Comercio e Turismo do Maranhão, afirmou em entrevista, que *“a luta pela refinaria deflagrada pela governadora Roseana Sarney e coordenada pela Secretaria já chegou a todos os segmentos. Sente-se que a opinião pública entendeu a importância do empreendimento para o Estado e está preparada para pressionar as autoridades federais por uma decisão favorável para o Maranhão”*. O Secretário afirma ainda que *“a refinaria representa o resgate e a consolidação do desenvolvimento econômico e social do Maranhão...”*; 08.02.1995. “Roseana vai a Sudene defender a Refinaria de petróleo para o Maranhão”. *Jornal Imparcial*__; 12.02.1995. “Câmara quer apoio na luta pela refinaria”. *Jornal Pequeno*. 10; 05.02.1996. “A Industrialização é prioridade no governo Roseana”. *Jornal Pequeno*. p. 4, 5. O *Jornal Pequeno*. A matéria cita declarações de Alberto Abdalla, então Presidente da Federação das Indústrias do Maranhão /FIEMA, afirmando não ter dúvida que a governo Roseana Sarney, seguirá o exemplo do Pai, marcando um novo processo de industrialização no estado, citando a criação de 20 Polos Industriais, a exemplo da cidade de Rosário (confecções), Companhia Siderúrgica Itaqui, mecanização do Complexo Portuário de São Luís, polo industrial do Sul do Maranhão, entre outros.

Mesquita (2007), contribui a leitura do contexto local, afirmando que “a dinâmica socioeconômica do Maranhão no último quartel do século XX reflete bem a ação do Estado brasileiro”, destacando as políticas de desenvolvimento regional, visando a garantia da “reprodução ampliada do capital”. Tal modelo, completa o autor, não surtiu o efeito esperado e um novo padrão de desenvolvimento, baseado no crédito rural é colocado em prática com introdução de insumos modernos (e ATER), que no Maranhão foi pontual e seletiva, não alterando a qualidade do processo produtivo, portanto, não rompeu com a “estrutura arcaica, mercantil e excludente herdada deste os tempos colonial”, como veremos no capítulo 4.

Agora fica fácil entender o processo de intervenção do Estado na agricultura, tanto no sentido de viabilizar o surgimento da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural nos anos 1950 (Revolução Verde e Modernização da Agricultura), como sua completa extinção em 1998, com a Reforma do Estado (Reforma Gerencia), como na Reforma patrocinada pelo Governo do Maranhão além da clara opção pelos grandes projetos, pela industrialização.

3. A POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL

Para esta contextualização utilizamos o referencial marxiano do “*conflito entre capital e trabalho, a luta de classes*”, conforme afirma Costa (2000), instrumento analítico necessário para a compreensão das mudanças, tanto no Brasil como no Maranhão, ainda que de forma resumida.

Este capítulo analisa a política pública de assistência técnica e extensão rural nas duas fases propostas (Desestruturação/Operação desmonte e pós-operação desmonte), destacando o contexto maranhense.

A análise segue a lógica do papel do Estado na implementação e execução da Política Agrícola de Assistência Técnica e Extensão Rural. É destacada a “Reforma do Estado” ou a “Reforma Gerencial da Administração Pública”, prevista no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995).

O foco continua sendo o Estado como regulador das atividades econômicas, responsável pelo projeto econômico e provedor do desenvolvimento econômico e acumulação capitalista, determinando as regras do jogo, conforme foi registrado no Capítulo 2.

A periodização utilizada não se constitui uma linha temporal bem definida, no que diz respeito à execução das Políticas Agrícolas, mas foi mantida para facilitar a análise, considerando o momento econômico, a concepção de desenvolvimento econômico e a execução da política de ATER nesse período.

3.1 Analisando a fase de “Desestruturação/Operação desmonte” (1985-1998)

Depois da abordagem sobre o Estado e Agricultura, a modernização da agricultura e a lógica do Estado (Cap 2, item 2.1 a 2.4), segue a análise da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), resgatando as formas de execução e a interação com as políticas econômicas.

Esclarecido o processo da modernização conservadora, fica fácil entender a relação da mesma com o serviço de assistência técnica e extensão rural e Dias (2007) nos apresenta com sua análise das fases da extensão rural no Brasil¹⁵, destacando que,

¹⁵Para o autor citado, a fase denominada ‘difusionismo produtivista’, delimitada entre 1963-1984, está contemplada na fase denominada de “desestruturação/operação desmonte”, até 1985. Embora a

[...] A segunda fase, denominada 'difusionismo produtivista', delimitada entre 1963-1984, é, a meu ver, o período em que a extensão rural estatal se institucionaliza de fato, compromete-se – como uma corporação de servidores públicos – com um produto de desenvolvimento, passa a integrar um sistema público voltado a um fim claro (modernizar o campo) e torna coerente e institucional um perfil profissional que é adotado de norte a sul na formação de estudantes de ciências agrária: um agente moldado para o controle e para a intervenção instrumental sobre a natureza e a sociedade (DIAS, 2007, p.13).

Analisar a Política de ATER na fase de “*desestruturação/operação desmonte*”, passa pela leitura da intervenção do Estado na Agricultura, destacando a origem da política de assistência técnica e extensão rural, observando o próprio processo de estruturação e o papel do Estado.

Para Afonso (1977), Tavares (1998), Matos (1988) e Friedmann (1988), o Estado é o agente regulador das atividades econômicas, da manutenção da ‘ordem social’ e responsável pelo projeto econômico vigente, enquanto provedor do desenvolvimento econômico; é o provedor da acumulação capitalista, determina as regras do jogo, na sua intervenção, beneficiando grandes grupos; intervém por meio do Planejamento; busca preservar sua função básica, que é a estabilidade das instituições nacionais, planejando para o interesse de todos, ficando a sociedade subordinada às essas determinações, prevalecendo a racionalidade econômica em detrimento da razão objetiva e científica.

Ribeiro (2000) lembra que a Extensão Rural, “como filosofia de um processo educativo para produtores rurais”, aconteceu em vários países, de diversos continentes, como na América do Sul e o Brasil não ficou de fora, tendo começado na década de 1940, com o objetivo de “promover os produtores rurais, especialmente de agricultura familiar, a estágios mais evoluídos de crescimento econômico e de bem-estar social.” Adverte o autor que,

[...] aumento da produtividade e melhoria das condições de vida dos produtores rurais tem sido o grande problema e um grande desafio em todos os países com baixo desenvolvimento econômico. E a razão prende-se ao fato de que o problema dos produtores de agricultura familiar, muitas vezes, vivendo no limite perigoso da subsistência, é muito complexo e não poder resolvido com medidas simples (RIBERIO, 2000. p. 35).

periodização adotada pelo autor não corresponda a que adotamos, mas entendemos ser importante o destaque que foi dado à forma de atuação, voltada para o ‘difusionismo produtivista’, que vigorou até o período por nós adotado da fase de “*desestruturação/operação desmonte*”.

Dias (2012) relata os antecedentes no caso brasileiro, afirmando que o modelo de extensão rural, visando o desenvolvimento do meio rural latino americano, teve início na década de 1940, por meio do “programa hegemônico americano *“Peace Corps, o Pinte four program e Aliança para o Progresso”*. Recorda o autor que,

[...]o serviço de extensão rural brasileiro foi implantado oficialmente através da criação das Associações de Crédito e Assistência Rural, as ACARs, que como a própria sigla indica, priorizada o Credito Rural e secundariamente, a Assistência Técnica Agropecuária (DIAS, 2012.p. 32).

Com relação à estruturação da Política de Assistência Técnica e Extensão rural, Dias (2012) cita a primeira associada ACAR-MG, em 1949, patrocinada pela *America International Association (AIA)*, em convenio com o governo brasileiro de Minas Gerais. Cinco anos depois, afirma o autor,

[...]o modelo já era expandido para outros estado e regiões brasileiras. Assim a Extensão Rural desembarcou no Nordeste em 1954, com a sigla Associação Nordestina de Créditos e Assistência Rural (ANCAR), primeiramente no Ceará e Pernambuco, patrocinadas pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste e da Associação Internacional Americana (AIA) (DIAS, 2012, p 33).

Em 1956, os estados do Paraná e Santa Catarina no Sul, já contavam com ACARs, conta Dias (2012), ano em que também foi constituída a Associação Brasileira de Credito e Assistência Rural (ABCAR). Em 1969, muda o enfoque da política e da economia multinacional, AIA retira seu apoio ao sistema de extensão brasileira e o governo brasileiro teve que assumir integralmente o financiamento do Sistema Brasileira de Assistência Técnica (SIBRATER), repassando o custo para os estados, facilitando a intervenção política nas administrações das ACARs.

Na década de 1970 o sistema foi repensado, priorizando a execução das políticas públicas, através dos programas nacionais de saúde de nutrição e educação. Em 1971, fica estabelecida a dotação de 10% de fundo de participação dos estados para a manutenção da instituição, além das ACARs continuarem sendo abastecidas por convênios com órgãos federais.

A expansão do serviço de Extensão Rural brasileiro aconteceu na segunda metade da década de 1970, resultado do programa do Instituto Nacional de Alimento (INAM/EMBRATER/Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD)).

Em 1975 as ACAR's são transformadas em empresas, surgindo EMATER's. ABCAR passa a ser EMBRATER e o SIBER em SIBRATER. Nos anos 1980, o sistema conta com recursos dos convênios EMBRATER/BIRD/Ministério da Agricultura, com assistência voltada para os assentamentos. Nos anos 1990, os recursos ficaram por conta dos convênios com o BIRD e do tesouro estadual.

Caporal (1991) corrobora com o pensando de Matos (1988), Friedmann (1988), Castro (1988), acrescentando que, uma vez determinando as regras, o Estado procurar garantir ao nível ideológico, as condições de reprodução das relações sociais, mantendo, assim sua existência. Dessa forma, completa o autor, a extensão não está dissociada do papel do Estado e isso se dá desde o seu nascimento em 1948, quando a extensão rural nasce e se transforma, acompanhando a lógica do Estado a serviço de acumulação capitalista. O autor esclarece que,

[...] a extensão rural aparece como uma dissimulação da ação política e econômica do estado, pois atuando enquanto difusora de tecnologias, portanto, no nível estrutural, interfere nas relações de produção, enquanto na esfera da superestrutura, estará cumprindo sua tarefa de inculcação ideológica (CAPORAL, 1991, p.57).

Caporal (1991) adverte ainda que a extensão rural é tanto um *“instrumento de política agrícola”*, como também é um *“serviço político do Estado”*. No primeiro caso, explica, quando faz o papel de transferência de tecnologias e induz ao consumo de bens industriais; no segundo caso, quando transfere orientações aos produtores, vindas do centro do poder. De uma forma ou de outra, a extensão rural está vinculada ao Estado e suas *“entidades aparecem sempre como Aparelho do Estado, manejando um conjunto de regras e normas que lhe dão o rumo da ação e a justificção para sua existência”*.

Na década de 1980, os PROATER's, executados pela EMATER-MA, seguem as diretrizes do Governo do Estado para o setor primário maranhense e as linhas de ação do Ministério da Agricultura para atuação do SIBRATER¹⁶.

Tanto na criação da ACAR/MA, como da EMATER, destaca Dias (2012), estava claro nos documentos constitutivos, a produção de conhecimento, a elevação do nível de vida do produtor rural, aumento da produção e produtividade agrícolas. A

¹⁶ Na década de 80, afirma DIAS (2012), quando se intensifica a extensão rural maranhense com foco na produção familiar e ao público da reforma agrária, foi dada ênfase na organização e participação do público assistido, visando *“a melhoria socioeconômica do produtor rural e sua família, através do aumento de sua produção, da elevação da produtividade”*... do incremento da renda real.

EMATER/MA cumpria com o objetivo determinado pelo Governo Federal e Estadual, qual seja: difundir o conhecimento técnico e gerencial nas unidades produtivas. Com a extinção da EMATER/MA deixou de existir esse serviço de assistência técnica para os pequenos produtores rurais.

Dias (2012), em seu *“Resgate Histórico”*, destaca o forte apoio do governo estadual na década de 80, depois passa a contar com o suporte financeiro dos programas federais, mantém o enfoque produtivista, intensifica suas ações incluindo público da reforma agrária. O número de unidades operativas avançou de 101 para 132 (30,6%), os municípios atingidos passaram de 122 para 129 (5,74%), o número de produtores atendidos ultrapassou 90%. Acrescenta o autor que, embora a EMATER/MA tenha inovado nos anos 80/90 com instalação de unidades operativas distritais, “a década de 90 representa a decadência e encerramento definitivo das atividades de extensão rural”¹⁷.

O breve resgate histórico de Dias (2012) vem reforçar a afirmação de Caporal (1991), de que estudar a extensão rural em um país capitalista, é necessário observar “o vínculo com o Estado e seu papel, enquanto instituição a serviço deste mesmo Estado, para que possa ser melhor atendido, a partir daí o caráter do extensionismo no Brasil” (CAPORAL, 1991, p.56).

Para melhor entender esse processo é necessário regatar suas origens utilizando a leitura da conjuntura mundial feita Anderson (1995), explicando a reação que surge contra a teoria e política intervencionista do Estado de bem-estar, no início dos anos 1970, comandada por intelectuais contrários ao Keynesianismo, que defendiam um novo capitalismo livre de regras. Foi o tempo da *“crise do modelo econômico do pós-guerra”*, caracterizada por recessão, baixas taxas de crescimento, altas taxas de inflação. E o remédio apresentado por essa corrente de pensamento era: a redução dos gastos sociais, minimizar as intervenções econômicas do governo, primar pela estabilidade monetária, promover reformas fiscais, para incentivar os agentes econômicos.

¹⁷ Dias (2012), chama atenção para o fato de que “desde o início a ação extensionista maranhense não passava pela decisão do público alvo, nem dos técnicos executores da ação. Ao contrário, a programação já chegava com suas linhas gerais determinadas pela ABCAR e depois pela EMBRATER, em nível nacional, cabendo a ACAR-MA, inicialmente, e a EMATER-MA, posteriormente, em nível estadual, apenas, adequar referida programação à realidade local, tanto no que tange aos produtos a serem trabalhados, bem como às políticas públicas de interesse do Estado”. (DIAS, 2012, p39)

O remédio, conta Anderson (1995), começou a ser adotado na Inglaterra, na era Thatcher, que se empenhou publicamente pondo em prática o programa neoliberal; em 1980, foi a vez de Reagan, nos Estados Unidos; em 1982, Kohl na Alemanha; 1983, a Dinamarca com Schluter e

“...depois, todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita (...) Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontrastado da ideologia neoliberal nesta região do capitalismo avançado. (ANDERSON, 1995, p.11).

A Inglaterra, conta Anderson (1995), foi pioneira e pura na implementação da cartilha neoliberal, “se lançaram num amplo programa de privatização(...) Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado”. (ANDERSON, 1995, p.12)

Para Costa (2000), a campanha a favor das reformas liberais (neoliberalismo) ganhou novos contornos, no início dos anos 1980, com as reformas do Estado e a discussão sobre Estado Nação. Explica que o capital se torna prioritário e impõe mudanças nas relações internacionais, nas atividades das empresas multinacionais; os Estados mudam sua forma de atuação, com mudanças na legislação trabalhista e previdenciária, amplia-se a ação dos mercados. Assim, a Reforma do Estado entra na agenda política, na academia.

Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália, Alemanha e Itália iniciaram as reformas liberais. E na América Latina as reformas iniciaram no Chile, México e Argentina. Explica a autora, que a Reforma do Estado, estimulada pelo Banco Mundial e FMI-Fundo Monetário Internacional, é resultado de uma “nova ordem mundial”, da concorrência capitalista, que motivou a reforma nos Estados Nacionais, propondo mudanças nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países, e era entendida pela intelectualidade como,

[...]uma luta deflagrada pela elite econômica dos países centrais, na busca de ampliar suas ações no mercado mundial, desregulamentando a legislação trabalhista, destruindo a estrutura sindical e pressionando os países periféricos à abrirem seus mercados (COSTA,2000, p. 52,53).

Não se trata, afirma o autor, especificamente, de um desmonte do Estado Nação, mas da redefinição de suas funções, do seu papel, seguindo orientações do

capital que, por sua vez, ampliou as diferenças entre os países ricos e pobres, a dominação política.

Tavares & Fiori (1993) apresenta alguns fatos importantes que contextualizam a experiência brasileira na aplicação desse remédio: a redemocratização brasileira (1985); o esgotamento industrializante do modelo desenvolvimentista; o consenso em torno crise econômica estrutural e do próprio Estado; entre 1985 e 1990, ocorreu o processo de criação e incorporação institucional; políticas de estabilização (Cruzado-1986, Bresser -1987 e Verão – 1989); início da reforma política do Estado.

Destaca o autor que nas eleições diretas (1989), já se apresentava um consenso entre as forças políticas, elites empresariais, intelectuais, sobre a realização de um ajuste macroeconômico e reestruturação produtiva, o imperativo de uma reforma do Estado. Em 1990, materializa-se na opinião pública, o consenso pela implementação do programa liberal de estabilização, com ajuste e formas institucionais, que motivou a implantação do programa econômico do Governo Collor (1990-1992), depois o Governo Itamar (1992-1994), que nada modificou da política do Governo anterior.

Visentini (2006), acrescenta que houve muita pressão externa ao governo brasileiro, para honrar os compromissos, estabilizando a economia com ajustes estruturais. E depois do fracasso dos planos de estabilização econômica, as elites empresariais e frações de segmentos sociais aderiram à ideologia neoliberal, já dominante desde o início da década de 1980, nos países capitalistas avançados.

Para se ter uma leitura mais próxima da nossa realidade, recorremos a Bresser-Pereira (1998), extraindo parte do diagnóstico elaborado para sua obra sobre o tema da Reforma do Estado.

O então Ministro¹⁸ nos faz recordar que a crise econômica dos anos 80, como já citado por Fiori (1993), Anderson (1995), Costa (2000), é resultado, também da crise fiscal do Estado. Explica que no estágio atual do capitalismo, a coordenação do sistema econômico não é papel somente do mercado (visão neoliberal), mas também do Estado, que é uma função fundamental. Uma vez atravessando uma crise, o Estado perde credibilidade, sua capacidade de intervenção fica bem resumida. Parte disso é consequência do processo de globalização (reduz a autonomia na

¹⁸ Luís Carlos Bresser Pereira, foi nomeado Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, no período 1995-1998, correspondendo ao primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A obra aqui mencionada é resultado desse trabalho e optamos por citá-la dada a importância para o tema que estamos desenvolvendo.

implementação das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais), como também do ciclo da intervenção do Estado.

Nesse processo, relata Bresser-Pereira (1998), associado à crise da dívida externa surgem duas alianças políticas nos países centrais e nos países em desenvolvimento, sendo uma reconhecida como “*centro–direita e a direita neoliberal*”, já nos anos 80 e a segunda, nos anos 90, “*centro-esquerda social-democrática*”. Esta última, como resultado do insucesso das propostas da primeira aliança para resolver os problemas da crise. Depois, essa aliança se transforma em “*social-liberal*”. O termo liberal, presente nas duas alianças, está associado a concepção do “*mercado livre*”, como *uma maravilhosa instituição coordenadora das ações humanas*”.

Concordar com as alianças, explica o Ministro, significa seguir uma cartilha, onde está previsto a “*obediência aos fundamentos macroeconômicos*”, tais como: o ajuste fiscal, desvalorização cambial, liberalização comercial, privatização, desregulação. Complementando, afirma que o governo deve apoiar as políticas sociais compensatórias, ou seja, a solução para a crise estaria no mercado, a reforma deveria reduzir o Estado ao mínimo, para tanto, voltando a cartilha, era necessário: privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho. Caberia, tão somente ao Estado “garantir a propriedade e os contratos, e, portanto, desvencilhar-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social”.

Assim, complementa o autor, as reformas, nos anos 80, “promoveu o ajuste estrutural macroeconômico, por meio de medidas de ajuste fiscal, de liberação comercial e de liberação de preços e reforma do Estado via privatização”, tinham como objetivo resolver o problema da crise fiscal do Estado. Foi a primeira geração de reformas pelo qual o País passou, mas que não alcançaram o sucesso esperado.

Não foi um fato isolado no Brasil, uma vez que nos países em desenvolvimento e em particular na América Latina, com a crise fiscal do Estado, enfrentada por grande parte dos países, a resposta à crise nos anos 80, na primeira geração de reformas, foi principalmente o ajuste estrutural, como já falamos acima.

Agora fica mais claro entender o que aconteceu no Governo Fernando Henrique Cardoso, com sua Reforma do Estado ou Reforma Gerencial, que vinha sendo construída, concebida 15 (quinze) anos antes.

O primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), na visão de Costa (2000), tinha um perfil liberal e conservador e implementa uma reforma com prioridade para: a privatização, reforma administrativa e reforma previdenciária, não

alterando a concentração de riqueza e rendas. É vista como mera questão técnica, administrativa, alterando a estrutura e funcionamento do Estado brasileiro.

Na apresentação da Reforma do Estado para a Cidadania, Bresser-Pereira (1998), explica que a *Reforma Gerencial da Administração Pública*, iniciada em 1995, faz parte da “segunda geração de reformas, encabeçadas pela reforma da administração pública”. Diferente da primeira geração de reformas, ela contempla o plano constitucional, inclusive a reforma da Constituição referente à administração pública e objetiva reconstruir o Estado. Seu foco era o fortalecimento da cidadania no Brasil, adotando modernas formas de gestão do Estado brasileiro, atendendo democraticamente e com eficiência as demandas da sociedade, com menor custo, contribuindo, assim, para o “desenvolvimento do país e para a garantia dos direitos sociais por parte do Estado”. Ela foi baseada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de setembro de 1995, passando a ser denominada de Reforma Gerencial

[...] porque busca inspiração na administração de empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos...” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p18)

O então Ministro defende que não se trata de uma reforma neoliberal, uma vez que não se preocupou apenas com a redução do aparelho do Estado, reconheceu a especificidade da administração pública, deu papel decisivo ao controle social dos serviços públicos e abriu possibilidade para cooperação. Por outro lado, afirma que a Reforma Gerencial da administração pública, é resultado do processo de globalização em curso e, principalmente, da crise do Estado, iniciada nos anos 70, ficando mais definida nos anos 80, que já detalhamos acima.

A reforma continua o Ministro, partiu do pressuposto, que o Estado “pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não estatais para executar os serviços por ele apoiados”, não coincidindo com uma proposta “neoconservadora ou neoliberal”. A reforma, conclui,

[...] tem como objetivos tornar o Estado mais governável e com maior capacidade de governança, de forma a não apenas garantir a propriedade e os contratos, como querem os neoliberais, mas também complementar o mercado na tarefa de coordenar a economia e promover uma distribuição de renda mais justa. (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.32)

Reforçando não se tratar de uma “*Reforma Neoliberal*”, o Ministro acrescenta que, por meio da reforma, o país recupera sua “capacidade de realizar poupança pública e de gestão, de forma a viabilizar a implementação de política econômica, e principalmente, social, orientada para a afirmação dos direitos de cidadania”. Essa proposta, explica, foi construída pela esquerda social-democrática que, uma vez reciclada, diagnosticou a crise como uma “crise do Estado” e propôs a reforma do estado, defendendo um Estado menor, pois deixaria de assumir funções que não lhe pertenciam e melhor, por se tornar um Estado mais competente, dotado de governança. Na verdade, seria

Transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador, ou financiador a fundo perdido, principalmente do desenvolvimento social (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.39).

Para Bresser-Pereira (1998), estamos partindo para um Estado Social-Liberal,

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente por intermédio de organizações públicas não estatais competitivas (BRESSER-PEREIRA.1998, p.40).

Uma vez concluída a contextualização internacional e nacional, segue a referência aos acontecimentos voltados, diretamente, para a Política Agrícola, em especial, a Política de Assistência Técnica e Extensão Rural.

O governo Sarney (1985-1990), por divergência de filosofia de trabalho, e preocupado com os movimentos de esquerda e com os rumos tomados pela extensão rural em apoio a esses movimentos, encaminhou ao Congresso proposta de extinção da EMBRATER. Na oportunidade, houve ampla mobilização política de todos os estados brasileiros, envolvendo seus representantes junto ao governo federal, tendo como consequência a não aprovação de tal proposta.

Ribeiro (2000), explica que a Operação Desmonte, apoiada pelo setor financeiro, industrial e pela grande imprensa, que iniciou em 1986, consolidou o caráter conservador do governo federal.

Empresas e Órgãos estatais ineficientes (incluindo EMBRATER e suas filiais), já em 1988 foram dissolvidas, recorda Ribeiro(2000), não só por entenderem

serem repassadoras de recursos federais para as empresas estaduais de Extensão rural, mas também pelo fato de que, tal ação era parte da Política Fiscal de redução do déficit público e combate à inflação.

Em janeiro de 1989, o Presidente da República vetou todos os recursos financeiros do orçamento para a Extensão Rural e dissolveu a EMBRATER pelo Decreto 97.455 de 15/01/89. A aprovação do Decreto Legislativo 003/89 sustou os efeitos do Decreto 97.455, dando uma sobrevida à EMBRATER, até que em 16.03.1990, Fernando Collor de Mello assinou Decreto dissolvendo a EMBRATER, por medida provisória aprovada pelo Congresso Nacional (RIBEIRO, 2000, p.144).

Observou-se na ocasião uma batalha de opiniões sobre a Operação Desmonte. As forças representativas do setor agrícola defendiam a permanência da EMBRATER, enquanto o setor financeiro industrial, apoiados pela grande imprensa, apoiavam a sua extinção (RIBEIRO, 2000, p.143).

O Governo Collor de Mello (1990/1992), correspondeu a primeira geração de reformas, concentradas, especificamente, nos ajustes estruturais. Na verdade, trata-se de adotar no Brasil os preceitos Neoliberais, seguindo a cartilha de estado mínimo, extinguindo, além de outras instituições ligadas à agricultura, como o IBC, IAA e BNCC, a EMBRATER, desativando o SIBRATER, recorda Ribeiro (2000).

A extinção da EMBRATER (1992) provocou uma redução drástica das transferências de recursos para os estados, iniciando uma crise na maioria das organizações, principalmente nos estados mais pobres. Apesar da extinção da EMBRATER, os serviços de ATER público para os pequenos agricultores, “foram mantidos tanto na Constituição de 1988 quanto na Lei Agrícola de 1991”, passando a ser um componente importante da política agrícola para desenvolvimento da agricultura, conforme relata Scholz (2014).

Segundo o autor, a EMBRATER já vinha sendo criticada em relação aos resultados apresentados (difusão de inovações tecnológicas aos agricultores), além de sofrer pressões para sua extinção, vinda dos organismos financeiros internacionais, somada a crise econômica que o país atravessava, tendo como consequência os “cortes orçamentários na administração federal e consequente perda de eficácia das políticas de apoio ao setor”. Além de tudo isso, surge uma visão mais progressista para a política, que não considerava mais a visão de cunho tecnológico produtivista.

Peixoto (2008) destaca ainda que o Decreto 99.226 de 27 de abril de 1990, que extinguiu a EMBRATER, teve como consequência a desorganização de todo o

sistema oficial de Ater, provocando, segundo o autor, “extinções, fusões, mudanças de regime jurídico, sucateamento e, principalmente, a perda de organicidade e de articulação entre as diversas instituições executoras do serviço” (PEIXOTO, 2008, p. 11).

A partir desse momento, a coordenação do SIATER, passou à Secretaria de Extensão Rural (SER), ligada à Embrapa (Decreto Presidencial nº99.916, de 17/10/90), que inclusive elaborou um Plano para o setor, denominado Plano de Ação Estratégica de Assistência Técnica e Extensão Rural (1991/1995), cuja implementação se deu quando essa coordenação passou para o Ministério da Agricultura, Secretaria de Desenvolvimento Rural/DATER, em outubro de 1994.

As mudanças ocorridas no Brasil na Política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), no período em que estamos analisando, lembra Peixoto (2011), aconteceu em outros países em desenvolvimento, mas no Brasil as mudanças foram mais intensas, por meio de reformas e ajustes estruturais. A isso, diz o autor, acrescenta-se redução de recursos orçamentários governamentais para a política, como a falta de interesse dos governantes. Tudo isso, somado, resultou no desaparecimento dos serviços de extensão rural pública, nos anos de 1990.

Queremos destacar das análises feitas até o momento, que falar da “*operação desmonte*” é falar do papel do Estado, da política pública orquestrada pelo Estado. O que se tornou conhecido pelo nome de “*operação desmonte*”, como vimos, é resultado de um movimento conhecido como globalização, conforme destaca Ribeiro (2000), em concordância com os autores já citados anteriormente.

Ora, não é difícil entender que, tratando-se especificamente da Política de ATER (que integra a Política Agrícola), ela é resultado das decisões do Governo brasileiro e maranhense, assim como a “*operação desmonte*” foi resultado de uma Política Econômica. Daí o vínculo da política com o Estado, já observado no Capítulo 2.

Não podíamos deixar de lembrar Petras (1997), comentando sobre a implementação da política neoliberal, afirmando que

A intervenção estatal não diminuiu, o que mudou foi o tipo e a direção da intervenção. Ao invés do Estado intervir para nacionalizar, ele privatizou...ele estabeleceu nova regras e novas instituições para fazer cumprir a nova ordem...o Estado continuou a intervir, definindo os termos e condições dos investimentos privados, controle de empresas locais e por empresas estrangeiras, etc. (PETRAS, 1997. p. 26).

Em termos de Planejamento o país contou com o PAG (1987-1991) durante o Governo Sarney, não executado em virtude da restrição orçamentária. Na sequência, já na nova metodologia de Planejamento tivemos o PPA (1991-1995) e PPA (1996-1999), ambos do Governo Fernando Henrique Cardoso. A modernização da agricultura, aumento da produtividade, pesquisa e inovações tecnológicas para a agricultura patronal estavam presentes nos dois PPA's e a preocupação com a ATER só aparece no PPA 1996/1999, conforme relatado no capítulo 2.

No Maranhão, já em 1994, a EMATER resiste com a redução dos técnicos, de escritórios e aporte financeiros, resultado da queda na transferência governo federal para a extensão rural dos estados, passando a ser insignificante, provocando uma crise sem precedentes no sistema ATER oficial, fragilizando e extinguindo esse o serviço em vários estados brasileiros.

Nesse contexto, acontece a Reforma Administrativa, com a extinção da SAGRIMA e EMATER e a criação das Gerências/Subgerências de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Para entender o que se passava no Maranhão, buscamos apoio em Barbosa (2004), que nos esclarece fatos importantes que dizem respeito mais de perto com o nosso tema: a eleição de Roseana Sarney ao governo do Estado, início da década de 1990, estabelecendo um marco da aplicação da cartilha neoliberal; em 1998, sua eleição representa, *“o Maranhão dos Novos Tempos”*, passando a implementar

Um novo padrão de dominação desenvolvido no Brasil, para cuja implementação foram importantes as políticas iniciadas no governo Collor e aprofundadas no governo de Cardoso (1994 e 1998). Protagonizando o “Novo Tempo”, o governo de Roseana Sarney seguiu estritamente o receituário da política desenvolvida no âmbito federal. O êxito na aplicação dessa política rendeu inclusive aplausos do Presidente da República à forma racional (leia-se neoliberal) de condução da chamada Reforma do Estado (BARBOSA, 2004, p.7).

Sendo fiel a cartilha neoliberal, completa a autora, a governadora adota a privatização e a racionalidade da gestão estatal, buscando eficiência na aplicação dos recursos públicos, adota uma forma clientelista de atender a reforma neoliberal, fazendo uso do discurso da modernização, dizendo colocar o Maranhão na lógica do mundo globalizado. Tal fato decorre do Maranhão ser parte de uma totalidade, ter sua “dependência externa e de subordinação ao capitalismo internacional”, o que explica

a “articulação entre o local, o nacional e o transnacional” e a defesa das políticas locais visando garantir “a realização dos interesses do capital transnacional”, concordando com Ilse Gomes (2015).

Essa articulação entre o local, o nacional e o transnacional, que já relatamos no item anterior, faz o desfecho com a contextualização do Maranhão no período, nos remete à Políticas de Integração Nacional (PIN), implementadas pelo Governo FHC, que foram decisivas para a “consolidação de um modelo de desenvolvimento profundamente excludente no Maranhão”. E temos o Programa Grande Carajás como “exemplo da posição do Estado na condução de mediador dos interesses de grandes grupos nacionais e transnacionais”. Essa decisão política, afirma Barbosa (2004), citando Feitosa (1994), foi decisiva para agravamento do quadro social nos anos de 1990.

Devemos lembrar, que toda essa política concebida, adotada pelo governo Rosena Sarney, como podemos perceber pelas contribuições dos autores e autoras citados, não incluía a pequena produção, a produção de alimentos no Maranhão e conseqüentemente, a oferta de ATER.

Silva (1990) nos dá o referencial para entender as mudanças ocorridas no Maranhão nesse período, em especial, relativo à Reforma do Estado. Citando o Manifesto do Partido Comunista de Marx (1848), apresenta a definição do poder político, como “poder organizado de uma classe para a opressão de outra”, exercido por aparato especializado que mascara o “interesse da classe que detém o poder de Estado”. Para tanto, explica a autora, faz-se necessário o “*controle sobre os aparelhos desse Estado*” pela classe dominante, com o objetivo de manter e reproduzir as estruturas do Estado capitalista, visando a reprodução do processo de acumulação, assim,

[...] as decisões político-econômicas são tomadas de acordo com o jogo de poder entre as classes e frações de classes, mediante a sua representação nas instâncias político-administrativas, de modo que a implementação delas em qualquer que seja a instância tenha a ver com o poder político que cada fração de classe exerce nos espaços local e nacional (SILVA,1990. p.2).

A contribuição da autora, no contexto da nossa dissertação, está diretamente relacionada à proposta de desenvolvimento concebida no âmbito nacional, que procura amparo “nos projetos de poder político de grupos regionais. E a história do

Maranhão não foge à regra”. Daí a explicação para a *“reforma do aparelho do Estado no Maranhão”* para as transformações do papel do Estado, visando a reprodução do capital e a articulação entre o local e o nacional. Em outras palavras, garantir que as políticas da esfera local viabilizem os interesses do capital nas esferas nacional e transnacional e foi dessa forma que se consolidou no Maranhão um modelo de desenvolvimento excludente e dependente.

Segundo Silva (1990), a reforma do aparelho do Estado, pelos documentos oficiais, começa em 1994, através do ajuste e saneamento das contas públicas¹⁹, para viabilizar a “capacidade de investimento e de formulação e implementação de políticas públicas”. Assim, a reforma implementada pela governadora Roseana Sarney:

[...] foi aplaudida por Fernando Henrique pelos êxitos obtidos na “racionalização” da gestão estatal, na privatização de empresas estatais, na diminuição do quadro de servidores públicos e no controle das contas públicas... (SILVA,1990, p.8).

A Reforma e a Reorganização Administrativa do estado do Maranhão, implementada pela governadora Roseana Sarney e instituída pela Lei nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998, na verdade vieram consolidar as medidas já em curso no período de 1995/98. Como já explicamos anteriormente, a reforma tem o foco no *“saneamento das finanças públicas” e na modernização dos sistemas administrativos*”, onde destacamos ações como:

[...] a democratização por meio da descentralização e da participação; a desestatização, a desregulamentação e a publicização, entendidas como a “transferência para organizações sociais, de propriedade pública não-estatal, dos serviços públicos não-exclusivos do Estado,” a flexibilização, mediante a adoção de “[...] medidas orientadas para a melhoria da racionalidade interna da Administração pública e busca da eficiência, eficácia e efetividade de sua ação (MARANHÃO, 1998b, p.11-12).

¹⁹Em matéria do Jornal O Estado do Maranhão. São Luís/MA, de 12.02.1995. p.3, com o título: “Estado reduz parcela da dívida – Governadora acerta com Ministro da Fazenda teto de pagamento”. A reportagem informa que a Governadora esteve em Brasília, em audiência com o Ministro da Fazenda, para tratar da rolagem da dívida do Estado que em 1994, comprometeu a capacidade de investimento do Governo e a execução de Programas Sociais. Com a redução das transferências de 18% da receita para 11%, afirma a governadora, haverá disponibilidade de recursos para aplicar em saúde, educação, segurança e agricultura.

Ao ser obediente às orientações implementadas pelo Governo FHC, não poderia ser diferente a proposta de Reforma e Reorganização do Aparelho do Estado. Esta segue os eixos estruturantes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, implementado pelo governo FHC (a busca da eficiência e da racionalidade administrativa), “transferindo para o setor público não-estatal a prestação de serviços públicos”. No Maranhão, essa transferência seria através da criação de Agências Executivas, que junto com as Organizações Sociais, substituiriam as autarquias e fundações públicas.

Das medidas que constava na Lei nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998, destacamos: extinção das dezoito secretarias estaduais de governo; criação de oito gerências; criação das Gerências de Desenvolvimento Regional; a extinção de vários órgãos e empresa estatais (EMATER/MA) e a privatização (Banco do Estado do Maranhão-BEM e Centrais Elétricas do Maranhão-CEMAR). Entre as Secretarias extintas estava a Secretaria de Agricultura do Maranhão (SAGRIMA), e todas as suas vinculadas (EMATER/MA, CODEA, CODAGRO, EMAPA, CIMEC, COMABA), sendo que a SAGRIMA, foi transformada em Subgerencia de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, vinculada à Gerencia de Estado de Planejamento (GEPLAN)²⁰.

Com todo o processo de desestruturação já relatado, Dias (2012), aponta alguns resultados dos serviços de ATER, destacando: entre 1990 e 1995 ocorreu acréscimo de 22% nas visitas (9.982 para 12.246); 521% nas reuniões (2.186 para 13.582); 150% nos cursos (38 para 163) e 850% nos métodos demonstrativos (568 para 5401). Todo esse desempenho, diz o autor, como resultado da parceria com a EMBRAPA Meio Norte.

Claro que a extinção das secretarias e empresas, além das privatizações, provocou a diminuição do quadro de servidores públicos, sendo remanejados e demitidos. A reforma pode ter atingido seu objetivo enquanto redução da máquina pública e do gasto público, mas não alcançou seu objetivo de promover a “redução das desigualdades regionais e sociais e à participação popular”.

Como já foi dito acima, a fase de desestruturação/operação desmonte (nos anos 1990) é caracterizada pela política agrícola que reduz o papel do Estado na agricultura, como lembra Rambo & Fillipi (2009), causando prejuízo para os pequenos

²⁰Informações extraídas do Documento para Debate, da I Conferência Nacional de ATER – Etapa Estadual. ATER para Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural. Documento Base. Março/2012.

produtores rurais, uma vez que foi priorizado o setor urbano-industrial. Diante desse quadro houve uma intervenção do Estado com a criação do PRONAF, do MDA/SDT²¹.

3.2 Analisando a fase “Pós-Operação desmonte” (1998-2006)

Nessa fase, passa a vigorar a nova metodologia de Planejamento com a elaboração dos PPA's e já vigorava a visão neoliberal, não incluindo o pequeno produtor rural como gerador de trabalho e renda e conseqüentemente, deixa de ter importância, os serviços de assistência técnica e extensão rural.

Como a execução da política de ATER no Brasil e no Maranhão não corresponde aos limites exatos do problema, sendo resultado das políticas macroeconômicas e setoriais e atravessando vários governos dentro do período analisado, é natural que na fase de “pós-operação desmonte” ainda encontremos várias características da fase anteriores.

Assim, mantém a referência ao papel do Estado como agente básico na definição e execução do projeto econômico, intervindo na Economia, agora adotando o receituário neoliberal, que inclui o Governo Civil de Fernando Henrique Cardoso (1995/2003)²² e início do Governo Lula, até o ano de 2006.

Entre as características da fase anterior presentes nesta fase, destacamos a concepção de desenvolvimento vertical (concepção dos polos de desenvolvimento), tendo como exemplo mais marcante para o Maranhão a implementação do Projeto Carajás (Companhia Vale do Rio Doce/CVRD, atual VALE), como também as políticas voltadas para a geração de divisas, a substituição de importações, além de novas empresas agrícolas e industriais, já citados no Capítulo 2.

A materialização das políticas macroeconômicas e setoriais nesta fase, por meio do Planejamento Econômico na metodologia anterior não se concretizou,

²¹ Desde a década de 1980 os serviços de ATER vêm sendo deixado de lado pelos governadores do Maranhão: atrasos de salários no governo de Luiz Rocha; o congelamento de salários e o sucateamento da EMATER-MA no governo de Cafeteira; a fadiga da inanição imposta pelos governos de Lobão e João Alberto, e finalmente, a extinção de todo o sistema de agricultura no segundo mandato da governadora. Em <http://domyngoscantanhede.blogspot.com.br/search?q=ater>, 18/01/2018.

²² Esta fase corresponde aos seguintes governos brasileiros: Fernando Henrique Cardoso (1995/2003) e Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011). E corresponde aos seguintes governos no Maranhão: Roseana Sarney (1995/2002) e José Reinaldo (2002/2007). https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_presidentes_do_Brasilhttps://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_governadores_do_Maranh%C3%A3o.

principalmente devido a limitações financeiras do setor público, a dívida externa e interna, as sucessivas crises.

Uma nova metodologia de Planejamento foi proposta, denominada de Planos Plurianuais (PPA's), que seguiam a receita neoliberal e era proposto: a modernização da agricultura; aumento da produtividade; pesquisas e inovações tecnológicas (principalmente voltadas para agricultura patronal, visando a geração de excedentes exportáveis). A preocupação com assistência técnica e extensão rural, o foco no pequeno produtor rural, só aparece no PPA's 1996/1999 e 2004/2007.

Com a extinção do SIBRATER, as EMATER's ficaram sem a coordenação em nível federal, motivando a organização da Associação Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (ASBRAER), uma organização não-governamental, com a participação de todas as EMATER's estaduais, com o objetivo de coordenar o sistema e promover a articulação junto ao governo federal. A coordenação do sistema nunca aconteceu, porém, o papel de articulação foi sempre bem executado por essa instituição, sem que isso representasse a conquista de recursos financeiros significativos para os estados.

Diante da falta de apoio financeiro federal aos serviços de ATER e da ausência de uma Política Pública Nacional para o setor, cujas proporções tornaram-se mais sérias nos estados e municípios mais pobres, alguns estados da Federação reestruturaram os serviços, dando-lhes diversas formas institucionais e criando novos mecanismos de financiamento e operacionalização das empresas oficiais, além de apoiarem outras entidades emergentes.

Portanto, a extinção da EMBRATER representou um transtorno para muitos Serviços Estaduais de Extensão rural, principalmente para os que dependiam substancialmente dos recursos federais". (RIBEIRO, 2000, p.144,145).

Romaniello & Assis (2015), recordam da consolidação do processo de descentralização administrativa no Brasil, da perda significativa da extensão rural, principalmente pela dependência financeira das verbas federais e do crédito rural, sem contar a inexistência de renovação dos quadros profissionais da EMATER, que passaram a depender dos governos estaduais e das prefeituras, o que também é explicado por Dias (2012)²³.

²³ Pesquisa realizada por meio de Cooperação Técnica MDA – FAO em 2002 constatou que havia no Brasil*, trabalhando com ATER: 27 instituições estaduais de ATER;495 ONGs;498 instituições como STR, federações,

Araújo (1999), ilustra a situação acima, afirmando que as reformas (já explicadas), são estratégicas que surgem, provocando mudança nas formas de atuação do Estado brasileiro e no relacionamento com os agentes econômicos, onde a autora destaca

[...] menor presença no patrocínio do avanço das forças produtivas, a adoção de novas formas de articulação e parceria, uma menor importância das formas diretas de ação, uma tendência à descentralização e uma atuação voltada para a regulação de novas áreas. O surgimento de novos modelos de gestão de políticas públicas, menos centralizado e mais democrático, poderá, no futuro imediato, exigir uma mudança radical nas formas de atuação governamental, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional (ARAÚJO, 1999, p. 15).

Dias (2008) recorda que, nos anos 1990, com a extinção da EMBRATER e as EMATER's, houve total ausência de Políticas Públicas de ATER, ficando o serviço a cargo dos governos estaduais e municipais, além das entidades e ONG's. Os fatos levaram a uma *“perda de coesão sistêmica”*.

Peixoto (2008), fazendo uma análise do tipo e direção da intervenção, chama atenção para o fato de que nos anos 90, foi criado o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (DATER)²⁴, com ação muito limitada por falta de recursos financeiros e pouca representatividade política dos setores de ATER, no Ministério da Agricultura e Reforma Agrária (MARA). No mesmo período, surgiram as discussões sobre a execução de Políticas Públicas e programas governamentais através do Terceiro Setor, além dos primeiros trabalhos acadêmicos que contribuíram para a construção do conceito de agricultor familiar que norteou as políticas públicas para o setor.

Outros fatos marcaram a Política de Ater no Brasil após a extinção da EMBRATER/SISBRATER. A mobilização das organizações dos agricultores, somado à parceria com agências multilaterais de desenvolvimento, resultou, segundo Dias (2008), *“na primeira política pública voltada aos agricultores de base familiar: o*

MST e associações; 867 cooperativas de produção agropecuária; 397 instituições de ensino e pesquisa; 131 cooperativas de crédito; 78 agroindústrias; 80 outras instituições públicas; 43 do Sistema S (SENAR, SEBRAE). *Pesquisou-se 22 % dos municípios, 56% das cooperativas agropecuárias, 10% coop.de crédito. <http://www.feis.unesp.br/Home/departamentos/fitotecniatecnologiadealimentosesocioeconomia716/antonio%20olazarosantana/historico-da-extensao-rural-no-brasil-2014-graduacao-agronomia.pdf>. 26.06.2016.

Decreto N 1.261, de 4 de outubro de 1994 – Altera o Anexo A do Decreto n 769, de 10 de março de 1993.

Art. 1º O Anexo A do Decreto nº 769, de 10 de março de 1993, no que se refere à Secretaria de Desenvolvimento Rural passa a ter as seguintes unidades:

- a) Departamento de Tecnologia e Produção Animal;
- b) Departamento de Tecnologia e Produção Vegetal;
- c) Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural;

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/Pronaf”. E com o PRONAF veio à tona a exigência por serviço de ATER Pública, gratuita e de qualidade.

Logo depois, como lembra Peixoto (2008), houve o Lumiar em 1997, cujo objetivo era melhorar a assistência técnica nos assentamentos da reforma agrária e estimular a recuperação das instituições de extensão rural no País; Plano Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural/PNATER em 2003; Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural/PRONATER e o Serviço de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária/ATES, ambos em 2004. Todas as experiências citadas dizem respeito à Política de ATER, que também é parte de uma Política Pública orquestrada pelo Estado, como já explicamos acima.

Em 13 de junho de 2003, pelo Decreto nº 4.739, o governo criou o Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)²⁵. O MDA coloca esses serviços à disposição dos seus beneficiários, visando abrir caminho para a participação e o controle social das políticas públicas, por parte de seus usuários. A missão desse serviço público de Assistência Técnica e Extensão Rural foi definida como sendo:

Participar na promoção e animação dos processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e melhoria da qualidade de vida da sociedade (DATER/SAF/MDA, 2004, p.9).

Entre os autores já citados (Caporal, Peixoto, Dias, Lima), que analisaram a Política de ATER, afirmam que ela sempre esteve presente, seguindo as transformações do rural brasileiro, passando por altos e baixos, até ser reconhecida

²⁵ “O Brasil vive um momento ímpar na sua história, um momento de consolidação de um governo democrático e popular que abre o caminho para a participação e o controle social sobre as políticas públicas, de modo que se estabeleçam possibilidades concretas para que o aparato estatal e os serviços públicos em geral fiquem à disposição da população, particularmente daqueles segmentos até então alijados do processo de desenvolvimento. É neste marco de reconstrução do Estado democrático que as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural – Ater, em suas várias modalidades (voltada para agricultores familiares, assentados, quilombolas, pescadores artesanais, povos indígenas e outros), passaram a ser coordenadas pela Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, como estabelece o Decreto nº 4.739, de 13 de junho de 2003”. Texto extraído do Documento Ministério do Desenvolvimento Agrário/Secretaria da Agricultura Familiar/Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural/Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Brasília, Novembro - 2007.

como Lei 12.188/2010, tendo como norte a ideia de desenvolvimento rural, a forma de contratação de serviços passa a ser por meio de chamada pública, com dispensa de licitação, e com a realização de Conferências Nacionais de Ater, a cada quatro anos. Assim, os serviços de Ater foram resgatados como política pública²⁶.

No final de 2003, passou a ser implementado pelo MDA/DATER/SAF a

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, que norteia as ações do governo federal direcionadas para a qualificação, a reorganização e o fortalecimento dos serviços de ATER no Brasil (CAPORAL & RAMOS, 2006, p.2).

Ainda fazendo uso dos documentos de referência aqui citados, registra-se que

Em meados de 2003 surge a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), como resposta às necessidades do agricultor familiar, e mais uma vez interroga o papel do extensionista e preconiza o fortalecimento de processos participativos e a construção de relações dialéticas entre os atores sociais²⁷.

Na verdade, o que se espera com a PNATER,

- uma relação forte com a sociedade civil, em favor do fortalecimento e da integração de todos os programas de inclusão social, de combate a pobreza, de reforma agrária e da agricultura familiar²⁸;
- a participação e o controle social sobre as políticas públicas, de modo que se estabeleçam possibilidades concretas para que o aparato estatal e os serviços públicos em geral fiquem à disposição da população, particularmente daqueles segmentos até então aliados do processo de desenvolvimento;
- articulação com diversas esferas do governo federal, ouvindo os governos das unidades federativas e suas instituições, assim como os segmentos da sociedade civil, lideranças das organizações de representação dos agricultores familiares e dos movimentos sociais comprometidos com esta questão²⁹.

²⁶ Lei 12.188 de 11 de Janeiro de 2010 - 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.

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, cuja formulação e supervisão são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Art. 6º Fica instituído, como principal instrumento de implementação da PNATER, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER.

Art. 7º O PRONATER terá como objetivos a organização e a execução dos serviços de Ater ao público beneficiário previsto no art. 5º desta Lei, respeitadas suas disponibilidades orçamentária e financeira.

²⁷ Idem 28.

²⁸ Idem 28.

²⁹ Idem 28.

Com relação a concepção da lei que mais interessa destacar é,

Implantar e consolidar estratégias de desenvolvimento rural sustentável...para estimular a geração de renda e de novos postos de trabalho, potencializando atividades produtivas agrícolas voltadas à oferta de alimentos....³⁰.

Entre os princípios da PNATER, destaca-se a

Necessidade de implementar estratégias de produção agropecuária que sejam compatíveis com os ideais do desenvolvimento sustentável, os aparatos públicos de Ater terão que transformar sua prática convencional e introduzir outras mudanças institucionais, para que possam atender às novas exigências da sociedade.³¹

Dias (2008), ressalta que a nova política apresenta um pilar de “*gratuidade, universalidade e caráter público...*”. Lembra o autor, que mudanças ocorreram a partir de 2003, nas políticas públicas para o desenvolvimento rural, ainda que a “*dualidade histórica*” sobre o modelo de desenvolvimento e o padrão tenha sido mantida: o MAPA defendendo o agronegócio e o MDA defendendo a agricultura familiar, o combate a pobreza e reforma agrária. O MAPA, favorável a liberação dos mercados, a agricultura de escala, com uso de insumos industrializados. O MDA, com interesses voltados para entidades da agricultura familiar, trabalhadores rurais sem terra. Este último considera a ATER como estratégica para a redução da pobreza no meio rural.

Como principais objetivos da Pnater, Caporal & Ramos (2006) destacam: promoção do desenvolvimento rural sustentável, priorizando processos endógenos; abordagem sistêmica e multidisciplinar e paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia. Orientação essa, complementa os autores, diferente da praticada anteriormente, “baseada na teoria de difusão de inovações, cuja atuação dos extensionista era baseada na transferência de tecnologias, resultante da modernização conservadora da agricultura”. (CAPORAL & RAMOS, 2006, p.3).

Quanto a seu objetivo geral, este consiste em:

Estimular, animar e apoiar iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, que envolvam atividades agrícolas e não-agrícolas, pesqueiras, de extrativismo e outras, tendo como centro o fortalecimento da agricultura familiar, visando à melhoria da qualidade de vida e adotando os princípios de

³⁰ Idem 28.

³¹ Idem 28.

agroecologia como eixo orientador das ações” (DATER/SAF/ MDA, 2004, p.9).

Nas ações da PNATER destacam-se, também, como diretrizes, a segurança alimentar, o respeito à pluralidade e às diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais do país, o que implica a necessidade de incluir enfoque de gênero, geração, raça e etnias nas orientações dos projetos (PNATER, 2004).

Outro aspecto relevante, com relação aos princípios e diretrizes dessa política, é a mudança do eixo do desenvolvimento, propondo uma ruptura com o modelo extensionista baseado na Teoria de Difusão de Informações e com os tradicionais pacotes da "Revolução Verde", surgindo a agroecologia como alternativa. O aspecto mais relevante da PNATER é o resgate desse serviço público para a agricultura familiar e uma forte decisão política de restabelecer a cidadania e agroecologia tem como base uma abordagem que integra os princípios agrônômicos, ecológicos e socioeconômicos, utilizando o agroecossistemas como unidade de estudo e de trabalho. Enfatiza a eliminação da dependência externa (EMATER-PR, 2005).

A PNATER passa a reconhecer “a pluralidade dos agentes que trabalham com ATER”, convocando, assim, a iniciativa privada, as ONG’s, Cooperativas, etc., a compor “um sistema nacional descentralizado de ATER pública”, sob a coordenação do DATER/SAF/MDA, como descreve Dias (2007). O autor afirma que o Estado ao reconhecer a “incapacidade de prover exclusivamente” os serviços de ATER, demonstra que não pretende estabelecer uma política para a extensão rural, institucionalmente verticalizada, como era na fase anterior a extinção da EMBRATER/SISBRATER.

Pelas análises dos autores citados, podemos perceber que no Brasil a receita Neoliberal não foi atendida igualmente em todas as Regiões e Unidades da Federação.

Com o marco teórico já apresentado, fica fácil entender o que aconteceu no Maranhão. A EMATER/MA, já vinha passando por dificuldades desde o Governo Luiz Rocha (1983 a 1987), entrando já em crise no Governo Eptácio Cafeteira (1987 a 1990), até ser definitivamente extinta em 1998, no primeiro governo de Roseana Sarney (1995 a 1999). As análises apresentadas acima no contexto nacional, ajuda a entender que as dificuldades enfrentadas pela EMATER/MA, são resultado da crise

do Estado desenvolvimentista, fruto das transformações estruturais ocorridas após os anos 90.

A fase “pós-operação desmonte”, ainda tem reflexo do “*Modelo Maranhense de Desenvolvimento*” (polos de São Luís, Açailândia), dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), concebidos no Governo FHC (1995/2002) e conseqüentemente, ainda era visível a prioridade para a inserção do Brasil e do Maranhão no mercado mundial, com empresas mais competitivas, também já citado no Capítulo 2.

Como afirmava Mesquita (2011), vigorava a política governamental que pensava o agronegócio, não era pensado o pequeno produtor de alimentos básicos, absorvedora de mão-de-obra.

Daí que continuavam em vigor a concepção de desenvolvimento baseada nos grandes projetos, como já citado por Ottati (2013), ficando fora das políticas agrícolas, o acesso ao crédito, a assistência técnica, já após a extinção do SIBRATER, EMBRATER e EMATER's.

No Maranhão, especificamente, a intervenção do Governo na economia estava voltada para a racionalidade administrativa, privatização das empresas estatais, diminuição do quadro de servidores públicos e controle das contas públicas, atender a demanda do grande capital.

Com o fim da ATER pública, alguns governos do sudeste e nordeste decidiram assumir a extensão rural e a assistência técnica, tendo como justificativa, a produção de alimentos, a organização rural, a melhoria de vida de trabalhadoras e trabalhadores rurais, além da geração de riquezas. O que não foi o caso do Maranhão. A Tabela 2 resume a cronologia da Política de ATER no Maranhão, resultado das pesquisas baseadas nos documentos oficiais³².

A União, de 1990 até 2003, pouco conseguiu articular as ações de extensão rural no Brasil, ocorrendo, nos governos estaduais, implantação de suas próprias políticas para a extensão rural.

³² Foi uma grande surpresa não ter encontrado notícias relativas à manifestação contra a extinção da EMATER.MA. Foram pesquisados todos os jornais locais correspondente às datas dos instrumentos legais publicados e nada foi encontrado. Refiro-me aos Jornais Estado do Maranhão, Imparcial e Jornal Pequeno. Por falta de informações comprovadas, deixamos de dar destaque a todas as manifestações que ocorrem, muitas delas das quais participei como técnico da SMDDH.

Tabela 2: Cronologia da ATER/MA

Período	Histórico
1999 a 2003	Falta de apoio financeiro federal aos serviços do ATER, ausência de uma política pública nacional para o setor, cujas proporções tornaram-se mais sérias nos estados e municípios mais pobres, alguns estados da federação reestruturaram os serviços, dando-lhes diversas formas institucionais e criando novos mecanismos de financiamento e operacionalização das empresas oficiais, além de apoiarem outras entidades emergentes.
2002	No Maranhão foi criada a GEAGRO, AGED (Agência de Defesa Agropecuária/ 19.04.2002 – Autarquia vinculada a GEAGRO), além do NEPE e ITERMA - novo sistema de agricultura.
2003	A partir de 2003 houve a recomposição do serviço de extensão rural público pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). O governo criou o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural, coordenado pela Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), ligada ao MDA. No Maranhão foram criadas as Casas da Agricultura Familiar, vinculada à GEAGRO
2004	No Maranhão foi criada a SEAGRO, que incorporou as Casas de Agricultura Familiar e tem início os trabalhos das ONG's (EFAs, CFRs) já tendo trabalho desde 1980.
2006	No Maranhão foi criada a AGERP – Agência Estadual de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural/Autarquia vinculada à SAGRIMA. Lei Nº 8.562 de 28 dezembro de 2006, buscou oficializar o Serviço de Pesquisa e Assistência Técnica, com recursos do Tesouro Estadual, tendo sido extinta a EMATER no ano de 1998.

Fonte: Montado pelo autor e extraída das publicações diversas citadas na Referencia Bibliográfica.

Para Masseli (1998), citado por Dias (2008), após a extinção surgem inovações em algumas EMATER's, nos estados da federação onde foi possível contar com organizações políticas ligadas à pequena produção, inovações muito mais de formato do que de objetivos e metodologias do serviço de ATER.

A EMATER/MA, extinta em 1998, dependia dos recursos do Tesouro Estadual e foram 8 (oito) anos sem oferta da Política Pública pelo Governo do Estado (nos moldes que foi executada pela EMATER), ainda que, essa Política sempre esteve garantida na Constituição Federal³³ e na Constituição Estadual³⁴.

³³**CF 1988 - Título VII, Capítulo III –Da Política Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária**

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural

³⁴**CE 2000 - Título VII, Seção II – Da Política Agrícola e Agrária**

Seção II - Da Política Agrícola e Agrária

Art. 197 - As políticas agrícola e agrária serão formuladas e executadas em nível estadual e municipal, nos termos da Constituição Federal, visando a melhoria das condições de vida, a fixação do homem na terra e a democratização do acesso à propriedade, garantido a justiça social e desenvolvimento econômico e tecnológico, com a participação e integração dos trabalhadores rurais, e se orientará no sentido de:

I - garantir a prestação de serviço de assistência técnica e extensão rural, prioritariamente aos pequenos e médios produtores, aos trabalhadores rurais, suas famílias e suas organizações.

II - incentivar e manter a pesquisa agropecuária que garanta o desenvolvimento do setor de produção de alimentos com desenvolvimento tecnológico, voltado para o pequeno e médio produtor, para as características regionais e para os ecossistemas.

O Governo do Maranhão agiu diferente de várias unidades da federação que buscaram arranjos institucionais para viabilizarem as EMATER's³⁵. Priorizou estritamente a receita neoliberal e, conseqüentemente a ATER não governamental. Antes disso, de forma muito resumida, foram atendidos um número mínimo de produtores rurais, muito mais assentados da reforma agrária, como resultados da ATER publica financiada pela União e não pelo Governo do Maranhão, como foi o caso do PRONAF (1996), LUMIAR (1997), PNATER (2003) e PRONATER (2004). Ou seja, foram intervenções de políticas nacionais e não de ATER públicas financiadas com recursos do Governo do Maranhão.

Quatro anos depois da extinção da EMATER/MA, ou seja, em 2002, segundo do Documento Base do I CEATER(2012)³⁶, uma nova Reforma Administrativa (LEI 7.734/2002), cria a Gerencia de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (GEAGRO), Agencia Estadual de Defesa Agropecuária (AGED - vinculando a GEAGRO), o Instituto de Terras do Maranhão (ITERMA) e Núcleo de Projetos Especiais (NEPE). Todos passam a compor o Sistema de Agricultura, não havendo, nenhuma ação equivalente às atividades anteriormente desenvolvidas pela EMATER/MA. O mesmo documento cita A nova Reforma Administrativa, no ano de 2003, criando as Casas da Agricultura Familiar (LEI 7.844/2003), órgão executor das políticas/programas/projetos da GEAGRO, vinculadas às Gerencias Regionais. Logo depois, em 2004, nova Reforma cria a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAGRO), que passa a incorporar, em abril de 2005, as Casas de Agricultura Familiar.

Além das mudanças institucionais citadas no Documento Base, registra-se também a contribuição de ONG's, as Escolas Famílias Agrícolas (EFA's) e as Casas Familiares Rurais (CFR's), prestando serviços de ATER, mas com uma cobertura muito limitada, concentrada em poucos municípios. Essas alternativas que foram aqui citadas, para efeitos estatísticos do IBGE, analisados no Capítulo 4, são consideradas

³⁵ O blogueiro DANTAS, divulga que a extinção da EMATER/MA começa com o José Sarney Presidente da República, atendendo os interesses de empresários do agronegócio com a extinção da EMATER/MA. O Maranhão foi o único estado que não reagiu e atendeu a determinação do Palácio do Planalto. O processo, conta, foi "muito doloroso para os servidores, muitos ficarem doentes, outros indignados e revoltados e a maioria do corpo técnico altamente capacitado, decidiu seguir outros rumos, inclusive indo embora do Maranhão e outra parte permanece no Sistema de Agricultura". A extinção da Emater-Ma foi uma punição para a população do meio rural maranhense, escancarando os conflitos agrários, com a expulsão de milhares de famílias promovidas pelos políticos e empresários do agronegócio da soja, do gado, do milho e da cana de açúcar. Extraído de <http://blog.oquartopoder.com/aldirdantas/?p=2140> Em 25.07.2017 às 22:34hs.

³⁶ Idem 23

como “Outras”, ou seja, mesmo essas experiências tendo acontecido, elas não podem ser consideradas como ATER pública estadual.

Passados oito anos da extinção da EMATER, o Governo de Roseana Sarney cria a AGERP (2006), antecipando a nova fase da Ater pública inaugurada em 2003, quando surge o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER, no Ministério do Desenvolvimento Agrário, dando início ao processo de reestruturação destes serviços.

Peixoto (2008)³⁷, tratando dos conceitos e modelo de assistência técnica e extensão rural, esclarece que o termo “extensão rural”, pode ser entendido como uma política pública de extensão rural, propostas pelas várias esferas de governo, podendo ser executada por organizações públicas e privadas, muito embora o modelo público e gratuito tenha predominado no Brasil, sendo que hoje esse modelo está diretamente focado na agricultura familiar, sendo exercido ou não por instituições estaduais de Ater. E na pluralidade de serviços existente, podem coexistir várias fontes de financiamento, como por exemplo: setor público, setor privado (produtores ou empresas), ONG’s, Organizações Rurais (Cooperativas, Sindicatos, Associações, etc.).

As “intervenções dos técnicos da Ater também sofreram os ventos desta mudança”, e por isso, *“chegamos ao século XXI com uma indefinição do papel do extensionista”*. Os documentos oficiais e análises feitas por especialistas lembram que

Os métodos antes apreendidos, de difusão de tecnologia, perfeitamente adaptado ao processo de modernização da agricultura já não atendem às exigências do meio rural, que avançou no processo de democratização e na busca de equidade social³⁸.

A Extensão Rural, sujeita às intempéries política e econômicas, não é capaz sozinha de resolver o impasse histórico da estagnação rural, pois depende de uma política mais geral para o país. Entretanto, se oferece, como estrutura organizada, para a procura de alternativas de vida para quem ainda reside na área rural e nas centenas de pequenos municípios que ainda conseguem conservar lastros de equilíbrio social e riqueza cultural. (RIBEIRO,2000. P. 198).

³⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/politica-urbana-agricola-e-fundiaria-a-assistencia-tecnica-e-extensao-rural-e-politica-agricola-crise-e-mudanca>.

³⁸ Idem 39.

4 BREVE PERFIL DO PEQUENO PRODUTOR RURAL NO MARANHÃO E NO GRUPO DE ÁREA ATÉ 100HA

Esclarecido a lógica da acumulação patrocinada pelo Estado nas fases de “desestruturação/operação desmonte” e na fase “pós-operação desmonte”, esclarecido o papel da modernização da agricultura e a lógica do Estado e a dinâmica da política de ATER no Brasil e no Maranhão, necessário se faz traçar breve perfil do pequeno produtor rural no Maranhão, em especial no grupo de área até 100ha, na tentativa de demonstrar o que resultou os 23 (vinte e três) anos de ATER, exercida pela EMATER/MA (1975-1998).

Uma vez que o serviço destina-se, prioritariamente ao pequeno produtor rural, os objetivos para os quais a ACAR/MA e EMATER/MA, foram criadas, já poderiam ter sido alcançados, pelo menos em parte.

Não sendo objeto deste trabalho traçar o perfil da agricultura do Maranhão e do pequeno produtor rural em todo seu contexto, selecionamos alguns indicadores diretamente relacionados com a política de ATER.

Os indicadores socioeconômicos compilados do Censo Agropecuário do IBGE de 1985,1996 e 2006 permitem traçar um perfil do pequeno produtor rural, destacando a importância da assistência técnica na dinâmica desse segmento produtivo, considerando as duas fases aqui adotadas, destacando: estrutura fundiária, a condição do produtor, a utilização da terra, uso de tecnologia, uso de ater, pessoal ocupado e valor bruto da produção.

Os indicadores não correspondem ao completo perfil da agricultura do Maranhão e do pequeno produtor rural do grupo de área até 100ha, mas contribuem para uma leitura parcial do resultado da experiência de ATER, como também para uma reflexão sobre o processo de intervenção do Governo na agricultura maranhense.

4.1 O perfil da estrutura fundiária no grupo de área até 100ha

A primeira grande característica do pequeno produtor rural maranhense é que o mesmo desenvolve suas atividades em um contexto de concentração fundiária, seguindo uma tendência de encolhimento dos estabelecimentos nas duas fases aqui analisadas.

Uma leitura cuidadosa da Tabela 3, permite observar que no grupo de área até 100ha os estabelecimentos totalizavam 502.269 em 1985, representando 94,52% do total dos estabelecimentos do estado, ocupando 19,64% da área (3.037.575ha). Já em 2006, os estabelecimentos totalizavam 204.049, representando 71,09% do total, enquanto a área ocupada era de 2.793.607ha, 21,43% do total do estado.

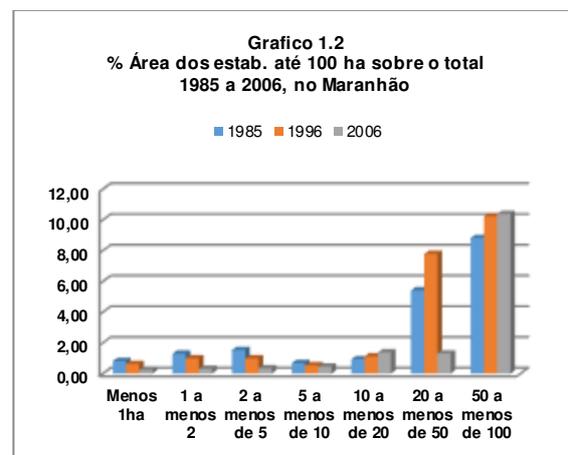
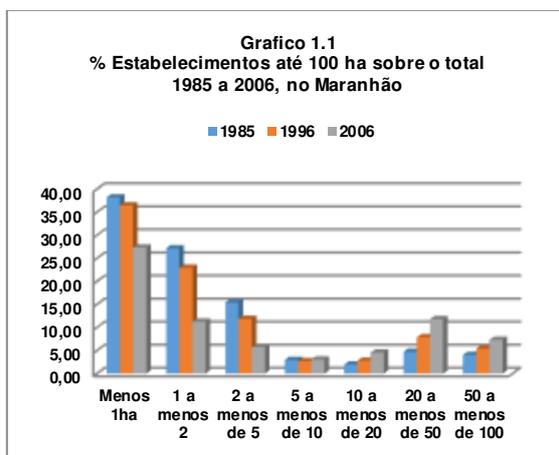
Tabela 3 - Estrutura Fundiária no Maranhão, pelo total de estabelecimentos e área e grupo de área até 100ha

ANOS	TOTAL (A)		GRUPO DE ÁREA ATÉ 100ha (B)		PARTICIPAÇÃO % SOBRE TOTAL (B/A)	
	ESTAB	ÁREA	ESTAB	ÁREA	ESTAB	ÁREA
1985	531.413	15.548.269	502.269	3.037.575	94,52	19,64
1996	368.191	12.560.692	331.460	2.793.917	90,02	22,24
2006	287.039	13.033.568	204.049	2.793.607	71,09	21,43
2006-1985	-244.374	-2.514.701	-298.220	-243.968		

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e SIDRA 2006.

Nesse período, que corresponde às duas fases aqui analisadas, acontece a redução de 244.374 estabelecimentos no estado (-45,98%), enquanto que no grupo de área até 100ha, a queda foi de 298.220 estabelecimentos (-59,37%), portanto, superior à média do estado.

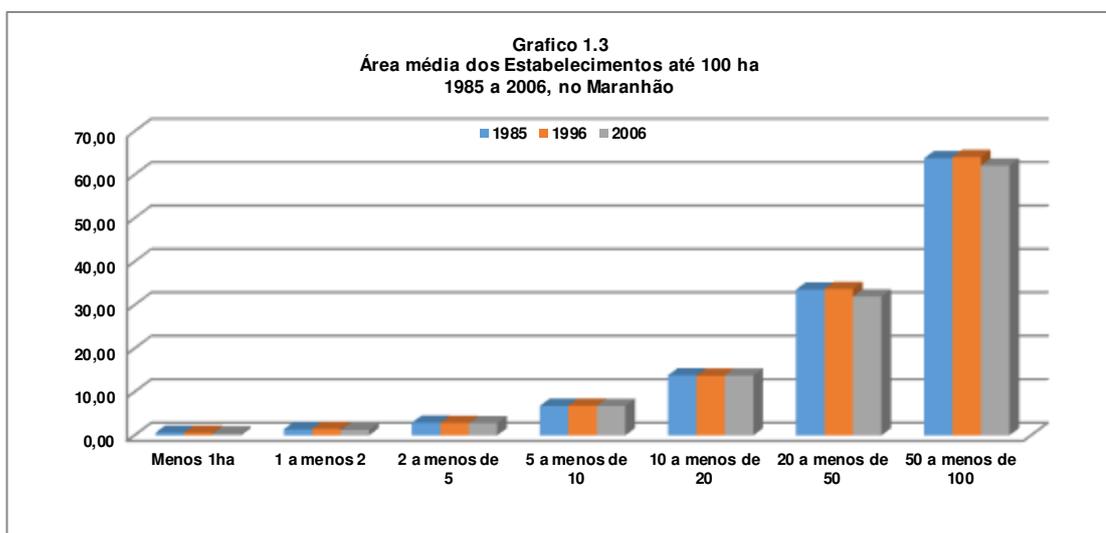
A área ocupada pelos estabelecimentos no total do estado saiu de 15.548.269 ha, para 13.033.568 ha, representando uma queda de 2.514.701ha (-16,17%), enquanto no grupo de área até 100ha, a área ocupada apresentou queda de 243.968ha (-8,03%), menor, portanto, que a média do estado.



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e Sidra, 2006.

Os gráficos 1.1 e 1.2, contribuem para visualizar a dinâmica dos estabelecimentos até 5 ha que apresentaram uma tendência de queda nas duas fases analisadas (“desestruturação/operação desmonte” e “pós-operação desmonte”), enquanto os extratos maiores que 10ha, apresentam uma tendência de crescimento de área maior que o crescimento dos estabelecimentos.

O gráfico 1.3, nos mostra a dinâmica da área média dos estabelecimentos no grupo até 100ha. O gráfico revela uma área média maior nos grupos acima de 10ha e uma proporção mais expressiva no grupo de 50 a 100ha.



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e Sidra, 2006.

Os dados sugerem que a política de regularização fundiária implementada pelo Governo Federal no Maranhão (Planos Nacionais e Regionais), apesar do avanço em termos quantitativos do número de imóveis rurais desapropriados, não alterou a crítica desigualdade fundiária que há séculos vem emperrando o processo de desenvolvimento da agricultura, em especial, do pequeno produtor rural.

Não é difícil entender que a desigualdade fundiária é um fator limitante para o desenvolvimento da agricultura, tendo em vista as poucas condições de investimento, de melhoria técnica, o que elevaria a produtividade agrícola. A situação de minifúndios, como a encontrada no Maranhão, exige práticas agrícolas alternativas, acessíveis ao pequeno produtor rural descapitalizado, o que implica em demanda de

serviços de assistência técnica e extensão rural sistemático³⁹. Essa realidade é um fator limitante da ATER.

Um outro olhar da consequência da concentração fundiária é a exploração inadequada, manejo impróprio, resultando em baixa produtividade e conseqüentemente na renda do pequeno produtor, fato que vem justificar a existência da ATER nessas áreas.

4.2 O perfil da condição do produtor rural no grupo de área até 100ha

Para analisar a condição do produtor rural, apresentamos a Tabela 4, que nos mostra a dinâmica dessa categoria para o conjunto do Maranhão e para o grupo de área até 100 ha.

Tabela 4–Total de estabelecimentos e área no Maranhão e a condição do produtor “não-proprietário” segundo o número de estabelecimentos e área até 100ha e a participação dessa condição sobre o total (%).

ANOS	Especif.	TOTAL (A)		NÃO PROPRIETÁRIO 100ha (B)		PARTICIPAÇÃO % SOBRE TOTAL (B/A)	
		ESTAB	ÁREA	ESTAB	ÁREA	ESTAB	ÁREA
1985	Total (A)	531.413	15.548.269	428.459	1.115.425	80,63	7,17
	Até 100 ha (B)	502.269	3.037.575	424.961	761.810	79,97	4,90
	(B/A) %	94,52	19,54	99,18	68,30		
1996	Total (C)	368.191	12.560.692	251.021	828.356	68,18	6,99
	Até 100 ha (D)	331.460	2.793.917	235.984	499.448	64,09	3,98
	(D/C) %	90,02	22,24	94,01	60,29		
2006	Total (E)	287.039	13.033.568	163.751	1.379.235	57,05	10,58
	Até 100 ha (F)	204.049	2.793.607	106.195	629.541	37,24	4,83
	(F/E) %	71,09	21,43	64,85	45,64		

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e SIDRA 2006.

A categoria de pequeno produtor rural “não-proprietário”⁴⁰ no Maranhão, em 1985, representava 80,63% do total de estabelecimentos (428.459), ocupando 7,17% da área (1.115.425ha). Os “não-proprietários” no grupo de área até 100ha,

³⁹ Essa foi a diferença encontrada na experiência de extensionista pública e nas ONG's. Estas conseguiam executar os serviços de ATER de forma mais sistemática, com um foco mais definido. Claro que, com um público bem menor do que a ATER-Pública estadual exercia. Mesmo assim, chama atenção o fato de prevalecer nesta última o atendimento de Programas/Projetos de forma pontuais, muitas vezes deixando de lado um trabalho mais estruturante para o grupo de pequenos produtores rurais.

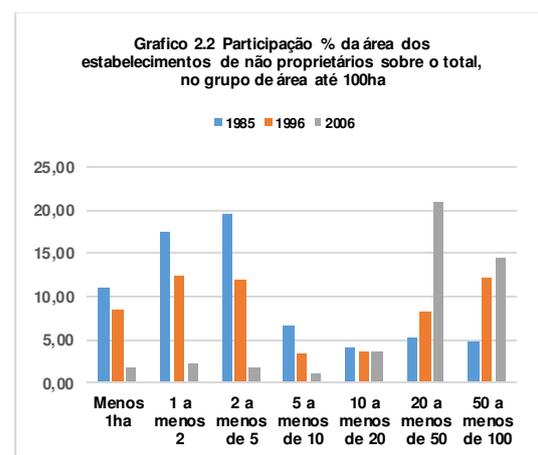
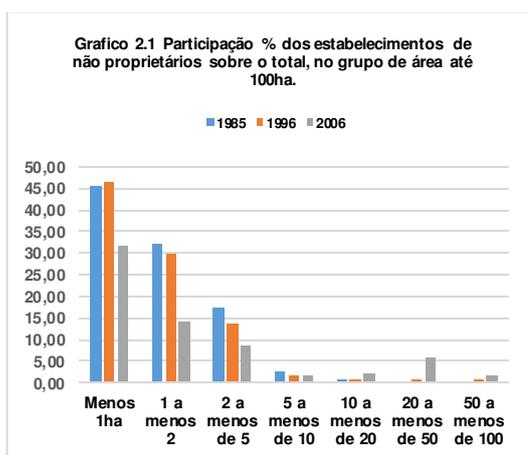
⁴⁰ Os Censos Agropecuários de 1985 e 1996 apresentam a condição do produtor em relação à terra, em quatro categorias: proprietário, arrendatário, parceiro e ocupante. O Censo de 2006, acrescenta as categorias de “assentado sem titulação definitiva” e “produtores sem área”. Como o objetivo era demonstrar a participação dos “não-proprietários” sobre o total dos estabelecimentos e área, deduzimos o número de estabelecimentos e área da categoria de proprietários.

representava 79,97% do total de estabelecimentos do grupo no Maranhão (424.961), ocupando 4,90% da área (761.810ha). Outra leitura é que os estabelecimentos no grupo até 100ha, representava 99,18% do total de estabelecimentos de “não-proprietários” no Maranhão, ocupando 68,30% da área.

A categoria de pequeno produtor rural “não-proprietário” no Maranhão, em 2006, representava 57,05% do total de estabelecimentos (163.751), ocupando 10,58% da área (1.379.235ha). Os “não-proprietários” no grupo de área até 100ha, representava 37,24% do total de estabelecimentos do grupo no Maranhão (106.195), ocupando 4,83% da área (629.541ha). Outra leitura é que os estabelecimentos no grupo de área até 100ha, representava 64,85% do total de estabelecimentos de “não-proprietários” no Maranhão, ocupando 45,64% da área.

A condição de produtor rural “não-proprietário”, no grupo de área até 100ha, no período de 1985 a 2006, apresentou uma queda no número de estabelecimentos de -318.766, que representou -75,01% e a área ocupada por essa categoria apresentou uma queda de -132.269 ha (-17,36%).

Os gráficos 2.1 e 2.2, contribuem para visualizar a dinâmica dos estabelecimentos até 5ha que apresentaram uma tendência de queda nas duas fases analisadas (“desestruturação/operação desmonte” e “pós-operação desmonte”), enquanto os extratos maiores que 10ha, apresentam uma tendência de crescimento, com maior de área do que no número de estabelecimentos.



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e Sidra, 2006

Os dados relativos à condição do produtor rural “não-proprietário”, vem colaborar com a afirmativa da pouca eficiência da Política de Reforma Agrária, no que diz respeito à regularização fundiária e distribuição de terra.

É sabido que a condição do produtor rural vem impactar diretamente tanto no acesso ao crédito (no fluxo de capital), como resultado na adoção de tecnologias, o que levaria a um incremento de produtividade, renda, etc. A mudança na estrutura fundiária e conseqüentemente na condição do produtor rural traria benefícios imediatos na composição da renda como um todo. Por outro lado, havendo uma maior cobertura de serviços de assistência técnica e extensão rural, os pequenos produtores rurais poderiam contar com um incremento de tecnologia que iria refletir diretamente no rendimento da unidade produtiva, na geração de trabalho, na renda, etc.

A estrutura fundiária e o perfil da condição do produtor revelam duas características marcantes da agricultura maranhense no período analisado (1985-2006): a concentração fundiária e a exploração por produtores individuais, em sua maioria, ocupando pequenas áreas de terra.

4.3 O perfil da utilização da terra no grupo de área até 100ha

A Tabela 5 nos mostra o perfil da utilização da terra para o conjunto do Maranhão e para o grupo de área até 100ha. Para esse perfil foram priorizadas a utilização para lavouras temporárias, pastagem e mata.

Tabela 5—Utilização da terra pelo total de área no Maranhão e a utilização da terra segundo o grupo de área até 100ha.

ANOS	ESPECIF	TOTAL	LAV TEMP	PASTAGEM	MATA
1985	Total (A)	15.548.269	1.218.176	5.446.563	3.123.234
	Até 100 ha (B)	3.037.575	838.206	662.526	385.234
	(B/A) %	19,54	68,81	12,16	12,33
1996	Total (C)	12.560.692	741.247	5.310.552	2.875.775
	Até 100 há (D)	2.793.917	474.422	866.718	540.128
	(D/C) %	22,24	64,00	16,32	18,78
2006	Total (E)	13.033.568	2.003.359	5.754.670	3.284.434
	Até 100 há (F)	2.793.607	513.978	1.154.619	612.870
	(F/E) %	21,43	4,00	20,06	18,66

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e SIDRA 2006.

A Tabela 5 revela que em 1985 o grupo até 100ha destinava 838.206 ha para lavoura temporária, que representava 68,81% do total do estado; outros 662.526ha eram destinados para pastagens, representando 12,16% do total do estado e outros 385.234ha, eram destinados a matas, representando 12,33% do total do estado.

Em 2006 o grupo até 100ha destinava 513.978ha para lavoura temporária, que representava 25,66% do total do estado; outros 1.154.619ha eram destinados

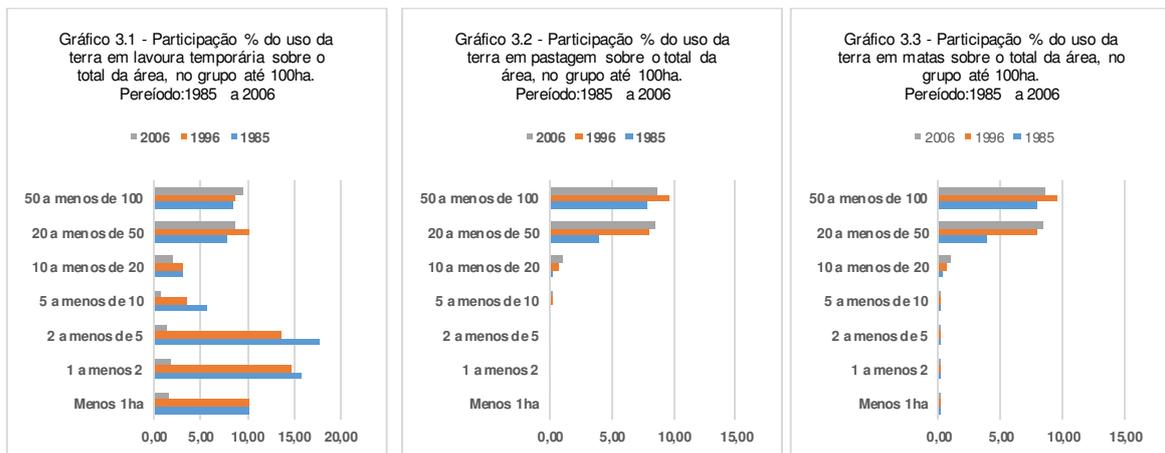
para pastagens, representando 20,06% do total do estado e outros 612.870 ha, eram destinados a matas, representando 18,66% do total do estado.

Nesse período o grupo de área até 100ha teve sua área de lavoura temporária reduzida em -324.228 ha (39,68%); a área de pastagem teve um acréscimo de +492.093 ha e a área de mata teve um incremento de +227.636 ha (59,09%).

Os gráficos 3.1, 3.2 e 3.3, contribuem para visualizar a dinâmica do uso da terra em lavoura temporária, pastagem e matas, especialmente no grupo de área até 100 ha. É visível a queda no uso da terra em lavoura temporária no extrato até 10ha e leve crescimento nos demais extratos.

No extrato maior que 20ha é onde encontra-se maior uso da terra com atividade pecuária, com leve tendência de crescimento, o mesmo acontecendo nas áreas destinadas a matas.

A atividade pecuária não tinha apoio no sentido de dinamizar a criação, pensando em beneficiamento, melhoramento genético, etc. A pouca área disponível para criação, impede que se extraia dessa atividade uma renda sustentável. Isso também depende de assistência técnica, que tem uma oferta bem limitada para o conjunto do estado e para o grupo até 100ha.



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e SIDRA 2006

Constatado uma grande maioria de pequenos produtores exercendo suas atividades agropecuárias em pequenas áreas, o uso da terra passa a exigir, cada vez mais, um manejo adequado, o que se reflete na exigência primordial do serviço de assistência técnica e extensão rural. Daí o fato da inclusão da questão ambiental na pauta da ATER, visando à produção e reprodução sustentável do pequeno produtor rural.

Somente com o acompanhamento técnico, os pequenos produtores poderão elaborar um planejamento adequado e gerenciamento de uso, visando alcançar uma maior rentabilidade agrícola. Este, portanto, é mais uma demonstração do problema causado pela inexistência do serviço de ATER junto aos pequenos produtores rurais⁴¹.

4.4 O perfil no uso de tecnologias no grupo de área até 100ha

Em se tratando do uso de tecnologia no grupo de área até 100ha, no período de 1985 a 2006, recorreremos aos gráficos 4.1, 4.2 e 4.3, que demonstram a dinâmica para uso de irrigação, uso da força mecânica e animal, trator, energia, uso de fertilizantes/adubação, defensivos, oferta de assistência técnica e pessoal ocupado.

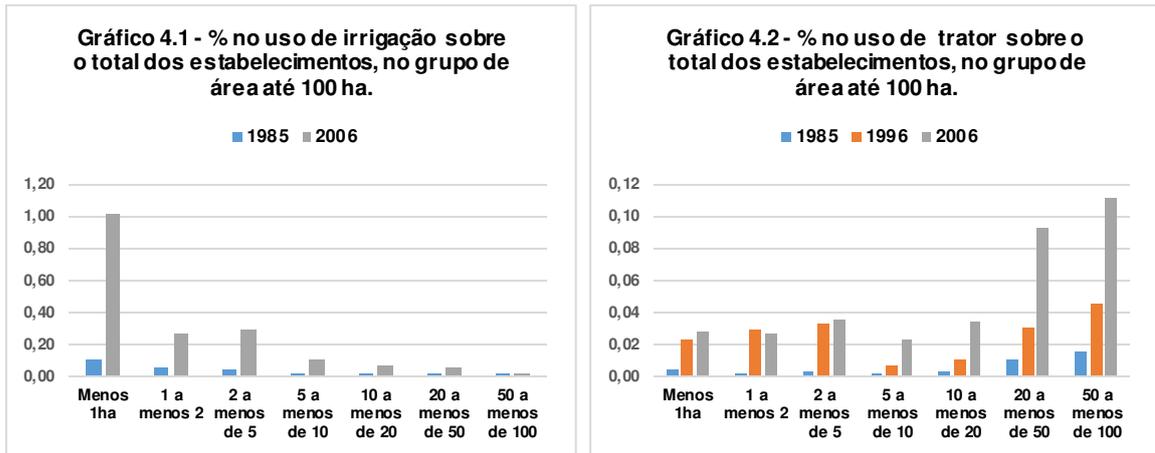
Gonçalves Neto (1997), para caracterizar o perfil tecnológico na agricultura, apresenta classificação em três tipos: mecânica, poupadora de trabalho; físico-química, poupadoras de terra; e biológicas, poupadoras do tempo de produção e potenciadora das outras inovações.

Para os objetivos deste trabalho destacamos o uso de tecnologia mecânica, que se constitui em investimento em capital fixo (irrigação, tratores, uso da força mecânica e animal, arados); da tecnologia físico-química (uso de fertilizantes/adubação, defensivos) e uso de tecnologia que se constitui em capital de custeio (energia, assistência técnica e pessoal).

Fazendo uma leitura dos Gráficos 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4, é possível constatar o baixo nível tecnológico no grupo de área até 100 ha, nas duas fases aqui analisadas (“desestruturação/operação desmonte” e “pós-operação desmonte”).

A constatação do baixo nível tecnológico é através do percentual de estabelecimentos com acesso a essas tecnologias (irrigação, trator, força mecânica e animal), revelando a pouca intervenção via serviço de assistência técnica e extensão rural no sentido da mudança na base técnica da produção agrícola, em especial no grupo de área até 100ha.

⁴¹ Na experiência como extensionista na ASSEMA (Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão), com sede em Pedreiras e atuando junto ao Projeto de Comercialização Comunitária de Lago do Junco/MA, no período de 1990-1992, já iniciamos uma discussão sobre a produção sustentável, na linha agroecológica (SAF's).



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985, 1996 e SIDRA 2006.

No gráfico 4.1 é nítido que o uso de irrigação (independentemente do tipo) só alcança 1,0% dos estabelecimentos no extrato menos de 1ha já em 2006. Nos demais extratos de área a técnica de irrigação é quase inexistente, não influenciando na mudança do padrão de produção.

No gráfico 4.2 é nítido que o uso de Trator (independente da potência) não chega a 0,5% dos estabelecimentos no extrato de 50 a 100 ha já em 2006. Nos demais extratos o uso do trator não chega a influenciar a mudança do padrão de produção, já na fase “pós-operação desmonte”.

Outros dois itens de tecnologia importantes para traçar um breve perfil do pequeno produtor no grupo de área até 100 ha: trata-se do uso da força animal e da força mecânica.

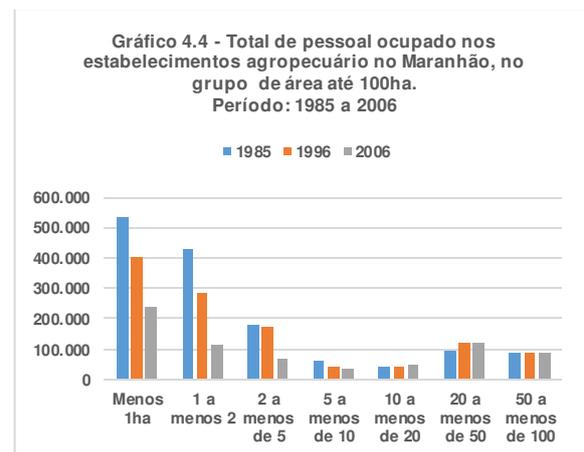
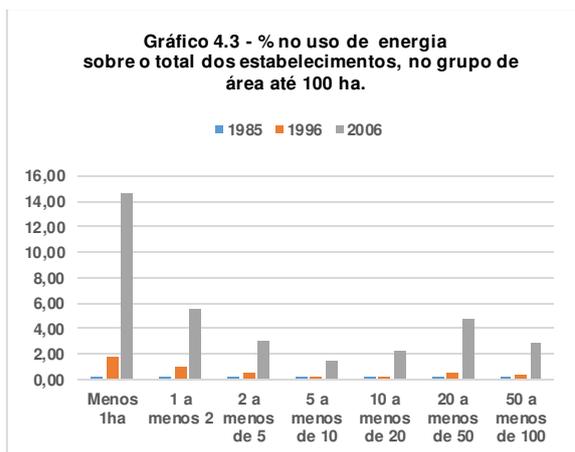
O grupo de área até 100ha, no Maranhão, apresentou evolução em relação ao uso da força animal, saindo de 0,27% do total de estabelecimentos (1.457) em 1985, para 4,89% do total dos estabelecimentos (18.022) em 1996 e para 17,20% do total de estabelecimentos (49.367), em 2006. A evolução no uso da força mecânica foi bem mais modesta, saindo de 1.440 estabelecimentos em 1985, para 5.250 estabelecimentos em 1996 e 10.992 estabelecimentos em 2006, sendo a participação em relação ao total de estabelecimentos de 0,27%, 1,43% e 3,83%, respectivamente para os anos de 1985, 1996 e 2006.

Estes dois itens de tecnologia reforçam o breve diagnóstico do baixo grau de tecnologia do pequeno produtor até 100 ha. Parte da explicação para a evolução do “método de tração animal” ser superior ao “método de tração mecânica” deve-se ao fato da descapitalização do pequeno produtor, sendo este impossibilitado de utilização de tecnologia como no caso do maquinas e implementos agrícolas. Não podemos

esquecer que o uso de qualquer dos métodos, está associado à orientação técnica, tendo resultados negativos no caso da ausência e/ou insuficiência de ATER, comprometendo, sem dúvida nenhuma, a produção, a produtividade e renda desse segmento.

Quanto ao uso da tecnologia físico-química, destacamos o uso de fertilizantes/adubação, tendo este também apresentando tímida evolução no período, saindo de 3.812 estabelecimentos em 1985, para 8.175 estabelecimentos em 1996 e 7.497 estabelecimentos em 2006, sendo a participação em relação ao total de estabelecimentos de 0,72%, 2,22% e 3,67%, respectivamente para os anos de 1985, 1996 e 2006

No Gráfico 4.3, vemos que o uso de energia (que não foi contabilizado no Censo Agropecuário de 1985), torna-se mais presente na fase “pós-operação desmonte”, sendo mais significativo no extrato menos de 1 ha, chegando a 14%, ficando pouco acima de 2,00% dos estabelecimentos nos demais extratos, com exceção do extrato de 5 a 10 ha. E não ultrapassa 6,00% dos estabelecimentos, já na fase “pós-operação desmonte”. Parte da explicação na queda dos estabelecimentos com uso de energia, deve-se a queda no número de estabelecimentos e área, já mostrado anteriormente.



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985, 1996 e SIDRA 2006.

Outra questão importante relacionada ao consumo/oferta de energia elétrica nos estabelecimentos refere-se ao entrave causado pela ausência/insuficiência desse importante insumo no processo produtivo, que gera impactos diretos, como

principalmente no uso de máquinas, equipamentos, irrigação, instalação de agroindústrias⁴².

Quanto ao número de pessoal ocupado é visível a queda nos extratos até 5 ha, enquanto nos demais extratos manteve-se próximo de 100.000 pessoas.

A queda no número de pessoal ocupado explica-se pela falta de políticas públicas para o pequeno produtor rural, resultando na queda no número de estabelecimentos e área, conseqüentemente no número de pessoas ocupadas no meio rural.

Mesquita (2015) contribui com esta análise, destacando que “são os míni (menos de 5 ha) e pequenos estabelecimentos (5 a 100 ha) os maiores empregadores”. Reforça ainda, o autor, como vimos, nos dados apresentados, que apesar do declínio “no contingente de pessoal ocupado...a atividade continua como a maior e principal responsável pela geração e ocupação da força de trabalho”

Os dados apresentados, embora não correspondam a todos os itens de tecnologia empregado na agricultura pelo pequeno produtor rural, sugerem que o governo do Maranhão não utilizou da sua prerrogativa de intervenção na agricultura, de olho no pequeno produtor rural,

“...a Revolução Verde dos anos 60 (mecanização e quimificação) nunca atingiu o nordeste pobre...não se estendeu aos rincões atrasados...”
(MESQUITA, 2011, p 16).

É possível afirmar que o pequeno produtor rural no Maranhão (em especial no grupo até 100ha), segue padrões tradicionais de uso da terra, tendo baixa produtividade com uma diversidade de cultivos e em sua maioria não adotam os insumos químicos que aceleram e aumentam a produtividade agrícola, sendo caracterizada em uma agricultura voltada para o auto sustento, garantindo, mesmo assim, a segurança alimentar para a família e para os consumidores que adquirem seus produtos⁴³.

⁴² Era muito comum nas áreas atendidas pela ATER pública (EMATER/MA) ou não pública (ONG's, Empresas, Cooperativas), nos depararmos com esse entrave. Até mesmo a instalação de agroindústria (casa de farinha, pilador de arroz, etc), quando da elaboração dos projetos, deveríamos contar com a oferta de equipamentos que não dependessem de energia. E quando acontecia da energia ser pré-requisito para instalação de uma agroindústria, nos deparávamos com a oferta de energia monofásica, que por vezes emperrava o processo de beneficiamento ou acontecia em escala bem reduzida.

⁴³ Na experiências como extensionista, foi possível perceber por parte dos pequenos produtores uma sensibilização para uso adequado dos recursos disponíveis, uma preocupação com o meio ambiente e manutenção da organização social familiar.

4.5 O perfil no uso de assistência técnica e extensão rural no grupo de área até 100ha

Fazendo uma leitura da Tabela 6, vemos que o serviço de assistência técnica e extensão rural pública⁴⁴, incluído como item de tecnologia no grupo de área de 0 a 100ha, tanto na fase “desestruturação/operação desmonte”, como na fase “pós-operação desmonte”, não foi prioridade para todos os governantes no período analisado.

Tabela 6—Utilização de assistência técnica nos estabelecimentos, segundo o total dos estabelecimentos, o total de estabelecimentos com ATER e total de estabelecimentos com ATER governamental no Maranhão e no grupo de área até 100ha.

ANOS	ESPECIF	TOTAL ESTAB (A)	ESTAB COM ATER (B)	% (B/A)	ESTAB COM ATER ORIGEM GOV (C)	% (C/A)	ESTAB COM ATER ORIGEM OUTRAS(D)	% (D/A)
1985	Total (A)	531.413	2.714	0,51	1.371	0,26	1.343	0,25
	Até 100 ha (B)	502.269	1.550	0,29	975	0,18	575	0,11
	(B/A) %	94,52	57,11		71,12		42,81	
1996	Total (C)	368.191	6.757	1,84	1.883	0,51	4.874	1,32
	Até 100 ha (D)	331.460	4.910	1,33	1.568	0,43	3.342	0,91
	(D/C) %	90,02	72,67		83,27		68,57	
2006	Total (E)	287.039	12.198	4,25	6.069	2,11	6.129	2,14
	Até 100 ha (F)	204.049	7.389	2,57	4.461	1,55	2.928	1,02
	(F/E) %	71,09	60,58		73,50		47,77	

Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e SIDRA 2006.

Em 1985, os estabelecimentos até 100ha totalizavam 502.269 (94,52% do total), mas somente 1.550 estabelecimentos tiveram acesso aos serviços de ATER (0,29% do total de estabelecimentos); 975 estabelecimentos tiveram acesso a ATER pública (0,18% do total de estabelecimentos) e 575 estabelecimentos tiveram acesso a ATER de outras origens (0,11% do total de estabelecimentos).

Chama atenção o fato de que, em 1985, a EMATER/MA estava em plena atividade, como já dito no Capítulo 3 e, mesmo assim, no Maranhão, 500.719 estabelecimentos até 100ha, não tinham acesso a ATER, que representa 99,69% do total do grupo.

⁴⁴ Assistência Técnica e Extensão Rural total, pelo IBGE, inclui a origem do governo (federal, estadual, municipal), própria e outras. Já Assistência Técnica e Extensão Rural Governo, apesar de incluir as três instancias, deduz-se que estamos considerando apenas o serviço oferecido pelo Governo Estadual e Municipal, uma vez que os recursos federais, destinados à ATER, que se viabilizam por meio de Chamada Públicas e/ou Convênios, acabam entrando na Categoria de “Outros”.

Em 1996, os estabelecimentos até 100ha totalizavam 331.460 (90,02% do total), desses, 4.910 estabelecimentos tiveram acesso aos serviços de ATER (1,33% do total de estabelecimentos); 1.568 estabelecimentos tiveram acesso a ATER pública (0,43% do total de estabelecimentos) e 3.342 estabelecimentos tiveram acesso a ATER de outras origens (0,91% do total de estabelecimentos).

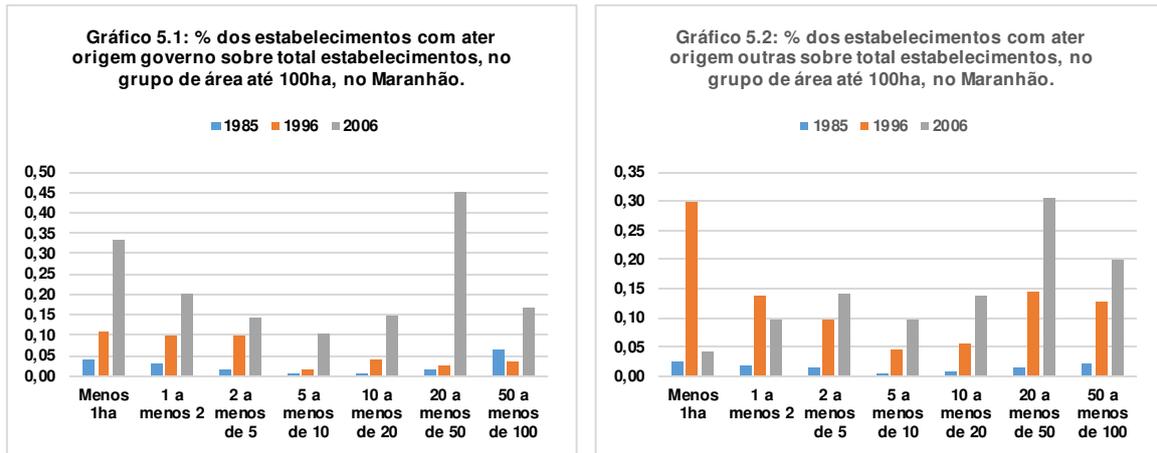
Em 2006, os estabelecimentos até 100ha totalizavam 204.049 (71,09% do total), 7.389 estabelecimentos tiveram acesso aos serviços de ATER (2,57% do total de estabelecimentos); 4.461 estabelecimentos tiveram acesso a ATER pública (1,55% do total de estabelecimentos) e 2.928 estabelecimentos tiveram acesso a ATER de outras origens (1,02% do total de estabelecimentos).

Chama atenção o fato de que, em 2006, a EMATER/MA já não existia, como já dito no Capítulo 3, sendo que toda a oferta existente de ATER era proveniente do Governo Federal (Chamadas Públicas) e/ou municipal. Nesse período, 196.660 estabelecimentos no Maranhão, até 100ha, não tinham acesso a ATER, que representa 96,38% do total do grupo.

A pouca cobertura dos serviços de assistência técnica e extensão rural, especialmente no grupo de área 0-100ha, tendo como parâmetro a baixa participação dos estabelecimentos beneficiados, vem refletir na baixa produtividade e rendimento da pequena produção rural no Maranhão.

O gráfico 5.1 contribui para visualizar a dinâmica do uso de ATER, especialmente no grupo de área até 100 ha. Os estabelecimentos que tiveram acesso a ATER de origem governamental (federal, estadual, municipal), apresentam uma evolução apenas na fase “pós-operação desmonte” e mesmo assim não chega a 1% do total de estabelecimentos.

O gráfico 5.2 mostra que uso de ATER no grupo de área até 100 ha, de origem “outras”, também apresenta baixa participação sobre o total de estabelecimentos (não chega a 0,5% do total), sendo mais expressivo no extrato de área acima de 10 ha e na fase “pós-operação desmonte”.



Fonte: Censo Agropecuário IBGE, 1985,1996 e SIDRA 2006

Percebe-se que tanto na fase de “desestruturação/operação desmonte”, como na fase “pós-operação desmonte”, os serviços de ATER não alcançaram os objetivos de difusão de conhecimento de natureza técnica, gerencial, econômica e social, aumento da produção e produtividade, como destaca Dias (2012). Como também a Política de ATER, conforme descrito em seus princípios e diretrizes⁴⁵, pelo menos no Maranhão, não assegurou o acesso ao serviço de ATER, visando o fortalecimento do pequeno produtor rural, que viabilize o desenvolvimento econômico.

Mesquita (2006) contribui com essa leitura, no momento em que chama atenção para o fato de que “qualquer que seja o conceito de modernização considerado, percebe-se que o mesmo encerra inúmeras variáveis...”. É preciso levar em conta, além da base técnica, os indicadores aqui apresentados como área explorada; o acesso à terra; o pessoal ocupado. Segundo o autor,

[...] o pressuposto é a ocorrência de um processo de mudança econômica/social/ecológica num sentido mais amplo, onde estruturas “tradicionais” são substituídas por outras “modernas”, e não fique na mera mudança de relações técnicas (MESQUITA, 2006, p.26).

A pouca oferta de ATER para o pequeno produtor rural, na explicação de Mesquita (2006), traz como consequência menor grau de desenvolvimento, devido ao baixo nível de investimento, baixa expectativas de lucros. Afirma o autor que a inovação técnica (tecnologia)

⁴⁵ Documento base da 1ª Conferencia Estadual sobre Assistência Técnica e Extensão Rural – Etapa Estadual. ATER para Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural. Documento para debate. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar-SEDAGRO.2012.

[...] no setor agropecuário no Maranhão como um todo, ocorreu de forma pontual e seletiva na primeira fase da expansão da pecuária maranhense (1970-85). Isso talvez esteja associado ao fato de as grandes empresas e latifúndios subsidiados pelo Estado serem pouco numerosos nessa etapa, considerando o universo da atividade (MESQUITA, 2006, p.29).

4.6 O perfil do valor bruto de produção no grupo de área até 100ha

Apesar da pouca disponibilidade de área para produção e constatado o baixo nível tecnológico existente o Valor Bruto da Produção (VBP), que corresponde ao somatório de tudo o que é produzido para o conjunto de estabelecimentos rurais do pequeno produtor rural, surpreende.

Uma leitura da Tabela 7 revela que o VBP do grupo de área até 100ha, em 1985, representava 66,11% do total. Em valores corrigidos para 12/2006, equivale a R\$ 1.054.716,11, sendo que o VBP vegetal representava 78,35% do total, ou seja, R\$ 826.392,74.

Em 2006, o VBP do grupo de área até 100ha representava 47,74% do total. Em valores corrigidos para 12/2006, equivale a R\$ 1.517.504.000,00, sendo que o VBP vegetal representava 52,97% do total, ou seja, R\$ 1.223.867.000,00.

Tabela 7 – Valor Bruto da Produção Total* e VBP Animal e Vegetal até 100ha e participação % sobre o total.

ANOS	ESPECIF	VBP TOTAL (A)	VBP ANIMAL (B)	% (B/A)	VBP VEGETAL (C)	% (C/A)
1985	Total (A)	1.595.382,83	518.206,39	32,48	1.077.505,79	67,54
	Até 100 ha (B)	1.054.716,11	228.321,17	21,65	826.392,74	78,35
	(B/A) %	66,11	44,06		76,69	
1996	Total (C)	1.361.932.539,88	561.147.917,66	41,20	800.784.622,22	58,80
	Até 100 ha (D)	813.837.023,56	246.222.402,80	30,25	567.610.719,28	69,75
	(D/C) %	59,76	43,88		70,88	
2006	Total (E)	3.178.444.000,00	798.515.000,00	25,12	2.310.539.000,00	72,69
	Até 100 ha (F)	1.517.504.000,00	237.842.000,00	15,67	1.223.867.000,00	80,65
	(F/E) %	47,74	29,79		52,97	

• Os valores foram corrigidos por meio do aplicativo no endereço <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>. Assim, os valores de 1985, cuja moeda era cruzado, foi corrigido em Real para 31.12.2006, período de referência do Censo Agropecuário 2006. Os valores de 1996, já em Real, também foram corrigidos para 31.12.2006. Dessa forma, é possível comparar a variação dos valores anteriores com o Censo Agropecuário de 2006. O índice de correção usado foi o IPC-A – a partir de 01/1980.

Fonte: Os dados originais foram extraídos dos respectivos Censos Agropecuários. 1985,1996,2006 (Sidra)

Considerando as características predominantes nos estabelecimentos (pouca área, baixo nível tecnológico e produção de subsistência), essa participação no total

do VBP torna-se relevante e destaca a importância desse segmento na produção para o mercado interno. Com todos esses agravantes, fica sempre a dúvida da não intervenção do Governo do Estado, na busca de fortalecimento desse segmento produtivo.

Nunes (2015) chama atenção para o fato de que mesmo sendo destaque em termos quantitativos em relação ao número de estabelecimentos, da sua importância em relação a produção de alimentos, historicamente no Brasil e no Maranhão, o pequeno produtor rural sempre recebeu pouco apoio do poder público para realizar suas atividades. Este segmento foi comparativamente negligenciado pelas diversas esferas governamentais ao longo do processo de modernização da agricultura brasileira, que se inicia no final da Segunda Guerra Mundial.

Bacha (2004) lembra que entre 1965 a 1986 ocorreu no Brasil a aceleração no processo de modernização da agropecuária brasileira, a qual foi impulsionada por diversas políticas direcionadas a estimular o crescimento desse setor e no período de 1987 a 2002, foi a época em que as políticas macroeconômicas (cambial e fiscal) e as políticas setoriais específicas implicaram na redução crescente de estímulos para a atividade agropecuária.

O modelo neoliberal iniciado em 1990,

[...]excluiu ou limitou a intervenção do estado na agricultura deixando que as forças de mercado promovessem a expansão e a modernização da agricultura. Ora, isso o capital só fez/faz em área/atividade de seu interesse, rentável e articulada com o mercado externo (commodities), e, naturalmente, a pequena produção não esteve, nesta etapa, em sua mira... (MESQUITA,2011, p. 16).

Em outras palavras, persiste a desigualdade fundiária, a limitação de implementar um processo de desenvolvimento do pequeno produtor rural, as poucas condições de investimento, de melhoria técnica, do acesso a práticas agrícolas alternativas, ainda mais com o fim da ATER pública,

Com todas as dificuldades técnicas e com as características aqui apresentadas relativas a pequena produção rural no Maranhão e dados do IPEA data⁴⁶, revelam a importância do segmento na geração de trabalho em renda no Maranhão. 809.531 pessoas, representam 42,29% da população rural ocupada em 2000 no estado.

Para Mesquita (2006), citando Kageyama (1990) e Graziano da Silva (1996)

⁴⁶idem 35.

[...] a crise econômica dos anos 1980 se aprofunda e o Estado encolhe e perde o papel proativo que tinha na condução da política setorial da agropecuária, o setor moderno da agricultura de exportação (complexos agroindustriais) já se encontra estruturado e integrado na sua plenitude. Um novo padrão de acumulação, liderado por cadeias agroindustriais consolidadas, passa a prevalecer e se articular mais amiúde com outros blocos do capital, o bancário, industrial e comercial até então desinteressados na agricultura (MESQUITA, 2012. P 136).

Os indicadores apresentados acima sugerem algumas conclusões parciais sobre o perfil do pequeno produtor rural no Maranhão no período analisado:

- a) Pequenos produtores produzindo em pequenas áreas de terra, com baixa produtividade e baixo nível de renda;
- b) Predomina pequenos produtores não proprietários de terra;
- c) Falta de condições de trabalho e de ATER contribuindo para êxodo rural;
- d) Ausência de ATER repercutindo na descapitalizado do agricultor com a dificuldade de acesso ao crédito bancário.

Mesquita (2007), reforça a conclusão parcial acima, lembrando os fatores que contribuem para esse perfil, resultado da “manutenção e/ou aprofundamento da desigualdade regional e da exclusão social no Nordeste e em particular no Maranhão” no período analisado:

- a) Frágil base produtiva principalmente dos setores tradicionais;
- b) Baixa produtividade vigente nesse setor;
- c) Precária infraestrutura e baixa taxa de investimento (FBK).

Mesquita (2007), afirma ainda que, mesmo a agricultura familiar sendo a que gera mais trabalho e renda (aí acrescentamos, que consegue alcançar maior VBP), acaba tendo um péssimo desempenho, pelo fato do governo privilegiar os grandes empreendimentos capitalista, em detrimento da agricultura familiar não capitalista.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi de análise da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Maranhão, enquanto instrumento de política agrícola como forma de intervenção do Estado na Agricultura, através da sua evolução/involução, seguindo o processo de desenvolvimento em curso no país e no Maranhão no período proposto; resgatando o papel da modernização conservadora para o pequeno produtor rural; caracterizando a agricultura no Maranhão e o pequeno produtor rural no grupo de área até 100ha, até chegarmos na Política de ATER, com sua estruturação, desestruturação e reorganização da Política no Brasil e no Maranhão. A análise começa em 1985 e vai até 2006, quando, finalmente, o governo do estado cria a AGERP

É importante destacar o papel do Estado na agricultura por meio da modernização conservadora, seguindo uma lógica da intervenção, lembrando que a “modernização da agricultura” foi a grande motivação do surgimento da ATER, época em que o Estado foi o grande indutor e financiador das Políticas Públicas, servindo aos interesses das classes dominantes.

Como suporte da intervenção do Estado na agricultura, foi sistematizado as principais concepções de desenvolvimento econômico no Brasil que influenciaram as Políticas Macroeconômicas e Setoriais, dando destaque à Políticas Agrícolas com a oferta de ATER e como essa concepção de desenvolvimento e as políticas econômicas refletiram no Maranhão.

A análise da Política de ATER no Maranhão no período 1985-2006, nas duas fases adotadas, foi dado destaque à Política no contexto nacional, com destaque para a adoção das políticas neoliberais implementadas no Brasil a partir de 1985, lembrando a Reforma do Estado (Reforma Gerencial) do Governo Fernando Henrique Cardoso. O contexto local contou com o breve histórico da EMATER/MA (da origem até a extinção), bem como sua relação com o processo de desenvolvimento em curso no país, buscando o relacionar a política com a conjuntura econômica do período de 1985 a 2006. Foi dado ênfase à Reforma Administrativa implementada no Maranhão pelo Governo Roseana Sarney, na decisão política clara de atender à cartilha neoliberal em curso pelo Governo FHC, por meio de uma reforma gerencial, que culminou com a extinção da EMATER/MA.

Com uso de dados estatísticos oficiais do Censo Agropecuário do IBGE (1985,1996,2006), foi traçado um breve perfil da Agricultura Familiar, no grupo de área até 100ha destacando: a estrutura fundiária, a condição do produtor, o uso da terra, o uso de tecnologias, oferta de ATER, pessoal ocupado e o VBP do pequeno produtor no estrato de área até 100 ha.

No desenvolvimento desta dissertação, procuramos dar resposta a duas questões que reproduzimos a seguir:

a) Uma vez o Maranhão incluído na divisão nacional do trabalho, recebendo investimento em infraestrutura que veio transformar sua estrutura produtiva, visando atender a demanda do grande capital, ou mesmo como consequência dessa mudança na participação da produção nacional, produzindo bens alheios à atividade do pequeno e médio produtor rural, responsável pela produção de alimentos, porque o Governo do Estado iria financiar, ou continuar financiando, a ATER para os pequenos e médios(a) produtores(a)?

b) Ora, não sendo a ATER para os pequenos e médios produtores rurais uma prioridade do Governo estadual (como consequência, não sendo prioridade a produção de alimentos no Maranhão, até porque estava preocupado em atender às exigências do Governo Federal, na lógica de acumulação a que o País estava submetido), porque então, financiar com o Tesouro Estadual, a ATER?

Com base nas questões acima tratadas, segue abaixo alguns resultados e considerações:

- Constatamos os problemas relativos concentração fundiária, predomínio de pequenos produtores explorando pequenas áreas na condição de não proprietários, associado a baixa tecnologia, queda no número de estabelecimentos e área desse grupo, bem como no número de pessoal ocupado e no valor bruto de produção;

- A Política de ATER no Maranhão, nunca foi prioridade dos governos estaduais, fato que não se explica apenas pela integração do Maranhão à lógica do capital, pela adesão do governo à política neoliberal, como vimos nas análises apresentadas;

- No ano de 1985, início do período analisado, quando ainda existia EMBRATER/SISBRATER/EMATER-MA, a participação da ATER pública sobre o total de estabelecimentos não representava uma intervenção substancial para o desenvolvimento do pequeno produtor rural, pelo menos para o segmento no extrato até 100ha no Maranhão;

- A crise fiscal e financeira do Maranhão, reflexo da crise fiscal e financeira do governo federal, conforme lembra por Gomes (2004), colocou o Maranhão na rota da mundialização das finanças, com a transferência de recursos vindos da produção diretamente para a esfera financeira, agravando a crise fiscal e financeira do Estado do Maranhão com o comprometimento de crescente parcela da receita e comprometendo a capacidade de financiamento desse Estado;

- A crise financeira e fiscal no Maranhão facilitou a política de favorecimento aos grandes grupos nacionais e estrangeiros a partir de incentivos fiscais e conseqüentemente com a instalação dos grandes projetos no Maranhão, em detrimento do apoio ao pequeno produtor rural, através da Política de Assistência Técnica e Extensão Rural.

- Os dados apresentados, guardada as devidas limitações, sugerem que o perfil do pequeno produtor rural no grupo de área de até 100ha, no período anterior a extinção da EMATER/MA (1998), já não apresentava os resultados relativos à sua fase de difusão de tecnologias. Conseqüentemente, por falta de apoio mesmo antes da crise, levou a queda no número de estabelecimentos, área, pessoal ocupado, participação no VBP, etc.

Como podemos ver, a pequena e média produção não foi uma prioridade para o Governo do Maranhão no período analisado e não estava presente na lógica de desenvolvimento rural acatada pelo Governo.

Os dados apresentados e analisados não deixam dúvida da importância da pequena produção no Maranhão (especificamente no grupo de área de até 100ha). Por conta disso, Ribeiro (2000), afirma que fortalecer esse segmento com certeza conseguimos alterar a situação.

Os dados sugerem que o Governo do Maranhão, no período analisado, não procurou apoiar e investir na pequena produção, com uma política efetiva de ATER, proporcionando o incremento desses produtores no processo *produtivo da agropecuária*. Pelo que já analisamos da Política Nacional e Estadual até o momento, dentro do objetivo deste trabalho, é que as “decisões políticas” tem seguido um sentido inverso.

Recriar um sistema de ATER pública que atenda a esse público justifica-se pela importância da pequena produção no conjunto do setor agropecuário brasileiro, na importância da ATER como instrumento de promoção do desenvolvimento rural e

da produção agropecuária e na dificuldade de parte desse público em pagar por esse tipo de serviço, todos esses aspectos brevemente ressaltados anteriormente.

Diante do quadro que foi aqui descrito, entendemos que cabe aos extensionistas, pesquisadores, lideranças rurais, organizações de pequenos produtores rurais, bem como demais interessados, aprofundar os estudos e debates referentes aos processos de recuperação e modernização da infraestrutura e processos das entidades prestadoras dos serviços de assistência técnica e extensão rural, seja no âmbito do setor público quanto no do setor privado, os quais estão previstos na Lei da ATER.

Para enfrentar essa situação, não é possível continuar com a política de apagar incêndios via assentamentos de reforma agrária e de apoio localizado à pequena produção. É necessária uma série muito mais ampla e diversa de políticas, que inclui desde o agrícola até educação. Não se trata aqui de propor, de forma detalhada, políticas específicas de apoio ao pequeno produtor, mas tão somente de, com base na análise das políticas adotadas no passado, recomendar as linhas gerais que poderão orientar a definição de uma estratégia e a formulação de políticas com o objetivo de fortalecer e estimular o desenvolvimento da pequena produção.

A situação do Maranhão não é diferente da mediana do Brasil. Ou seja, o desempenho da pequena produção depende de condicionantes como: disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros; a inserção socioeconômica do grupo de produtores; a localização geográfica; as oportunidades e a conjuntura econômica; as instituições e valores culturais da família; do grupo social e até mesmo do país.

Apesar da importância desses fatores, pode-se considerar, com certo grau de simplificação, que os quatro principais condicionantes do desenvolvimento rural são: os incentivos que os produtores têm para investir e produzir, a disponibilidade de recursos, particularmente terras, água, mão-de-obra, capital e tecnologia, que determinam o potencial de produção, o acesso aos mercados, insumos, informações e serviços que influem de forma decisiva na capacidade efetiva de produção e, finalmente, as instituições, que influenciam as decisões dos agentes e inclusive sua capacidade, possibilidade e disposição para produzir.

Dessa forma, qualquer política de desenvolvimento e promoção do pequeno produtor deve necessariamente levar em conta a situação desses quatro fatores e sua influência sobre a dinâmica da pequena produção é numericamente relevante. O desenvolvimento do pequeno produtor requer o apoio de um conjunto de serviços

técnicos especializados, além de equipamentos apropriados à sua escala e sistemas de produção. Em outras palavras, falando especificamente do Maranhão, o que vemos é a falta de vontade política de colocar a pequena produção na agenda do desenvolvimento do estado, o que não aconteceu de 1998 a 2006.

O que percebemos no Maranhão foi o apoio através de Políticas Federais, voltadas para os Projetos de Assentamento, prestados principalmente por “outras fontes” de ATER, que não a ATER pública financiada pelo tesouro estadual.

Historicamente no Brasil, e o Maranhão em particular, os pequenos agricultores sempre foram marginalizados no acesso a ATER. Mesmo na época áurea da extensão rural pública, época da EMBRATER, o público-alvo das instituições públicas de ATER era, primordialmente, constituído de médios e grandes agricultores produtores de produtos voltados para o mercado externo (como soja e milho).

A crise fiscal da década de 1990 e a extinção da EMBRATER dificultaram ainda mais o acesso do pequeno produtor aos serviços de ATER.

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

A construção efetiva desse novo sistema de ATER pública ainda está quase toda por ser feita. Após o desmonte da EMBRATER, muitos estados brasileiros deixaram por completo de possuir instituições prestadoras de ATER pública ou passaram a ter instituições quase falidas.

Reconstruir, pelo menos em parte, essa capacidade e construir parcerias com entidades não estatais com esse objetivo, além de, ao mesmo tempo, incorporar novos conceitos no processo, constitui tarefa nada trivial. Há dúvidas sobre a capacidade estatal em conduzir essa empreitada, bem como quanto aos resultados que serão obtidos desse processo.

Espera-se dessa nova tentativa de construção de um sistema de ATER público, a estruturação de instituições adaptadas para atendimento ao novo público-alvo da melhor forma possível dentro das limitadas capacidades financeiras do Estado brasileiro.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In SADER, E; GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- AFONSO, Carlos A. **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil**. A Crise Fiscal. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- ALTIERI, M., MASERA, O. Desenvolvimento rural sustentável na América Latina: construindo de baixo para cima. In: ALMEIDA, J., NAVARRO, Z. (Coord.). **Reconstruindo a agricultura**: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: UFRGS, 1997. p. 72-105.
- ARAÚJO, T. Bacelar. Por uma política de desenvolvimento regional (Parte 1, pp. 115-140). In: Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro – heranças e urgências. Rio de Janeiro: REVAVAN. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun. 1999.
- BACHA, Carlos José Caetano. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2004.
- BARBOSA, Zulene Muniz. **O global e o racional: a experiência de desenvolvimento no Maranhão contemporâneo**. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau. p 113-128, outubro/2013.
- _____. **As “temporalidades” da Política no Maranhão**. Lutas Sociais. ISSN 1415-854X, n. 9/10, p. 19-26, 2004.
- BARBOSA, Zulene Muniz & CARDOSO, Franci Gomes. **Desenvolvimento Socioespacial e Regional no Maranhão**: novas e velhas questões. São Luis: EDUEMA, 2015.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado para a Cidadania**. A Reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed, 34; Brasília: Enap, 1998.
- BUAINAIN, Antônio Márcio; ROMEIRO, Ademar R. e GUANZIROLI, Carlos. **Agricultura Familiar e Novo Mundo Rural**. Sociologias, Porto Alegre, ano 5, nº 10, jul/dez 2003, p. 312-347.
- CANO, Wilson, 1937. **Introdução à Economia, uma abordagem crítica**. 3 ed. São Paulo: Ed Unesp, 2012.
- CAPORAL, Roberto Francisco & RAMOS, Ladjane de Fátima. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável**: enfrentar desafio para romper a inercia. Brasília, setembro, 2006. Texto em fase de publicação. <https://www.socla.co/wp-content/uploads/2014/Da-Extensao-Rural-Convencional-Extensao-Rural-para.pdf>. Em 26.06.2016.

CAPORAL, Francisco Roberto. **A Extensão Rural e os Limites à prática dos extensionista do serviço público**. Dissertação de Mestrado. Santa Maria, RS. Brasil. 1991.

CASTRO, Josué de. **Sete Palmos de Terra e Um Caixão** – ensaios sobre o Nordeste, Área Explosiva. Editora Brasiliense. São Paulo. 1967.

CASTRO, Antonio Barros de. A Experiência Brasileira de Planejamento (pp. 137 a 143). In: **Estado e Planejamento** – sonhos e realidades, Brasília/DF: CENDEC, 1988.

CARVALHO, André Borges de. As Vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. Disponível em: <http://empreende.org.br/pdf/Estado/As%20Vicissitudes%20da%20Reforma%20Gerencial%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em 20/02/2017.

COSTA, Lúcia Cortes da. **O governo FHC e a reforma do Estado Brasileiro**. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 11, número 1 (17), 49-79, 2000. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/11922/8632>. Acesso em 20/02/2017

DIAS, Jose Peregrino Araújo. Resgate Histórico da ação e dos resultados da extensão rural oficial do Maranhão. São Luis.MA. Editora UEMA. 2012.

DIAS, Marcelo Miná. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) face ao difusionismo. <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/sites/default/files>. **Revista Oikos**, v18, nº 2, p.11-21. 2007. Em 25.06.2016.19:38.pdf

Dias, Marcelo Miná. **Políticas públicas de extensão rural e inovações conceituais: limites e potencialidades**. Revista perspectiva em políticas públicas. Belo horizonte. Vol 1, nº 1, p 101-114. Jan/ jun 2008.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia. 1964. **Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Graramond, 2010.

FRIEDMANN, Johnn. Planejamento na América Latina: da ilusão tecnocrática à democracia aberta (pp. 161 a 180). In: **Estado e Planejamento** – sonhos e realidades, Brasília/DF: CENDEC, 1988.

FRANCO, Kaio José Silva Maluf; CARMO, Aline Cristine Ferreira Braga do; MEDEIROS, Josiane Lopes. Pesquisa qualitativa em educação: breves considerações acerca da metodologia materialismo histórico e dialético. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais** – UEG/UnU Iporá, v.2, n. 2, p.91-103 – jul/dez 2013 – ISSN 2238-3565

FURTADO, Celso, 1920. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 7ed. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-48-extensao-rural-no-brasil-uma-abordagem-historica-da-legislacao>.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. A Questão Agrária Brasileira: Vinte anos de debate (1960-1980) – Cap 2. In. **Estado e Agricultura no Brasil** – Política Agrícola de Modernização Econômica Brasileira 1960 – 1980 – São Paulo: Editora HUCITEC, 1997a.

_____. Cap. 4. In. **Estado e Agricultura no Brasil** – A modernização desigual: Duas décadas de privilegiamento na política agrícola – São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

Graziano da Silva, José. A nova dinâmica da agricultura brasileira. 2 ed. ver – Campinas. Sp. Unicamp. le. 1998.

IBGE. Censo Agropecuário do IBGE 1985, 1996 e 2006 – SIDRA. Disponível em sidra.ibge.gov.br/pesquisa. Acesso em 20 de Jan. de 2017.

KAY, Geoffrey. Desenvolvimento e Subdesenvolvimento: Uma Análise Marxista. Tradução de A. Veiga Fialho. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro- 1977.

LAFER, B. Mindlin. Planejamento no Brasil. **Coleção Debates** – Economia. São Paulo: Editora Perspectiva. 5ª Edição, 1987

LEITE, Sergio (organizador). Políticas Públicas e Agricultura no Brasil. Porto Alegre: Ed da Universidade UFRGS, 2001.

LIMA, Ana C.C; SIMÕES, R. Ferreira. **Teorias do Desenvolvimento Regional e suas implicações de Política Econômica no Pós-Guerra: o caso do Brasil**. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2009.

MADEIRA, Welbson do Vale. Modelos de desenvolvimento econômico e ordenamento territorial na Amazônia: rupturas e continuidades no corredor Açailândia - São Luís (MA). 2015. 233 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

MARTINE, G.; GARCIA, R. C. A modernização agrícola e a panela do povo. In: _____. (Org.). Os impactos sociais da modernização agrícola. São Paulo: Caetes, 1987.

MASSELLI, M. C. Extensão rural entre os sem-terra. Piracicaba: Editora da UNIMEP, 1998. 165p.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após II PND**. Dissertação apresentada à Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências. Piracicaba/SP. 2002.

MATOS, Patrícia Francisca & PESSOA, Vera Lúcia Salazar. **A modernização da agricultura no Brasil e os novos usos do território**. Geo UERJ - Ano 13, nº. 22, v. 2, 2º semestre de 2011 p. 290-322 - ISSN 1981-9021.

MATTOS, Carlos A. de. Estado, processo decisório e planejamento na América Latina (pp 101-135). In: **Estado e Planejamento** – sonhos e realidades. Brasília/DF: CENDEC,1988.

MESQUITA, Benjamim Alvino de. **A Transformação da pecuária bovina no Maranhão sob a ação governamental e as forças de mercado: ritmos e rumos da ação do capital no período de 1970 a 2000**. (Tese de Doutorado em Políticas Públicas e Géographie, Aménagement et Urbanisme. Cotuttele). UFMA - PPGPPP/PARIS 3 Sorbonne Nouvelle, 2006.

_____. **Política de Desenvolvimento e Desigualdade Regionais: o caráter seletivo e residual da Intervenção governamental no Maranhão**. Revista de Política Publica. V.11, n.2. Jul.-Dez.2007.

_____. **O desenvolvimento desigual da agricultura: a dinâmica do agronegócio e da agricultura familiar**. São Luís, EDUFMA,2011.

_____. A expansão de monocultivo na Amazônia e as transformações na ocupação da força de trabalho.. In: XV Encuentro de Geógrafos de América Latina ?Por una América Latina unida y sostenible, 2015, Havana Cuba. XV Encuentro de Geógrafos de América Latina ?Por una América Latina unida y sostenible. HAVANA, 2015.

_____. **Contribuição governamental na ascensão do modelo agroexportador no agronegócio e suas consequências sociais e ambientais**. Universidade Federal do Maranhão (UFMA).R. Pol. Públ. São Luís, Número Especial, p. 135-147novembro de 2016.

MIELITZ NETO, Carlos Guilherme Adalberto. **Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural no Brasil coordenado pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS**. Porto Alegre: Editora da UFRGS,2010.

OTTATI, Maria Aquino dos Anjos. **As Dinâmicas e as desigualdades regionais de desenvolvimento no Estado do Maranhão**. Porto Alegre, UFRGS, 2013.

PEIXOTO, Marcus. **A assistência técnica e extensão rural e a política agrícola: crise e mudança**. Editora. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

_____, Marcus. Extensão Rural no Brasil – Uma abordagem histórica da legislação. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Centro de estudos, 2008a.

_____. **Extensão rural no mundo e no Brasil: descentralização, privatização e financiamento**. Em: Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional, V 1. Cap. 4. Editora: Senado Federal, Consultoria Legislativa. 2011.

PETRAS, J. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, V. J.; OURIQUES, N. D. (Orgs.). **No fio da navalha**: crítica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997. p. 15-38.

PIRES, Murilo José de Sousa; RAMOS, Pedro. O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**. Volume 40, Nº 03/Julho-Setembro, 2009.

RAMBO, A.; FILIPPI, E. Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 5, 2009.

RANDOLPH, Raineer; TAVARES, Hermes Magalhães (org.). Política e Planejamento Regional – Uma Coletânea. **Estratégias de Desenvolvimento Regional**: Abordagens de experiências em tempo de espaços diferentes. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

RIBEIRO, Paulo José. **A saga da extensão rural em Minas Gerais**. São Paulo: Annablume; Minas Gerais: CPP/EMATER 2000.

Ricardio De Santana Souza, Luciano. A modernização conservadora da agricultura brasileira, agricultura familiar, agroecologia e pluriatividade: diferentes óticas de entendimento e de construção do espaço rural brasileiro. **Cuadernos de Desarrollo Rural** [en linea] 2011, 8 (Julio-Diciembre): [Fecha de consulta: 25 de abril de 2016].

ROMANIELLO, Marcelo Márcio & ASSIS, Thiago Rodrigo de Paula. **Extensão rural e sustentabilidade**. Guia de estudos. Lavras/MG, 2015.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. Organizadores. **Pós-Neoliberalismo**: As políticas sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

Sarmiento, Alexandre Dellamura. Notas sobre o take-off: a teoria rostowiana revisada. *Teoria e Evidência Econômica* - Ano 18, n. 38, p. 144-167, jan./jun. 2012

SCHMITZ, Heribert. **Agricultura Familiar**: extensão rural e pesquisa participativa. Cap. 5. De receptores a propositores: os agricultores nas abordagens de pesquisa e extensão rural. São Paulo: Annablume, 2010.

SCHOLZ, Gustavo Adolfo Gomes. **O serviço público de assistência técnica e extensão rural no Brasil e a Lei 12.188/12**. Extraído de: Planejamento nas organizações estaduais de assistência técnica e extensão rural – ATER: percepções do alinhamento estratégico frente às políticas setoriais. 2014.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Simpósio “ Desenvolvimento e exclusão social”, Título: Exclusão e Políticas de Desenvolvimento no Brasil: anos 80 e 90. 1999.

SENRA, Kelson Vieira. **Políticas Federais de Desenvolvimento Regionais no Brasil**: uma análise comparada dos períodos de Pós-Guerra (1945-1964), Pós-Golpe Militar (1964-1988), e Pós-Constituição Federal 1988 (1988-2009), 140 p. (UNB-GEA, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial). Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, Departamento de Geografia. 2009.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Simpósio “Desenvolvimento e exclusão social”. Coordenador pelo Prof. Dr. Carlos Henrique Aguiar Serra. Título: **Exclusão e Políticas de Desenvolvimento no Brasil: anos 80 e 90**. Universidade de Caxias do Sul, 2016.

SACHS, Ignacy. Capitalismo de Estado e subdesenvolvimento. Rio, Editora Vozes Limitada, 1969.

SILVA, Ilse Gomes. **Poder político e Reforma do Estado no contexto do neoliberalismo**: análise da reforma do aparelho do Estado no Maranhão nos anos 1990. Revista Políticas Públicas, v. 10, n. 2, p. 45-60, 2015.

Silva, José Graziano. A Modernização Dolorosa. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Zahar Editores. Rio de Janeiro.1981.

Silva, José Graziano da. Tecnologia e agricultura familiar. – 2. Ed. – Porto Alegre: Editora da UFRGS,2003.

TAVARES, M. Conceição. O Planejamento em economias mistas (pp. 25-52): In: **Estado e Planejamento** - sonhos e realidades. Teoria & Prática. Revista de Humanidades, Ciências Sociais e Cultura. V 4, n 6 (jan a jun/08). Instituto Superior de Ciências Aplicadas. Brasília /DF: CENDEC,1988.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís (org.) *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. Petrópolis, Vozes, 1997 (Destacam-se seus artigos: Globalização, hegemonia e império; A retomada da hegemonia norte-americana.

TAVARES, Maria da Conceição e FIORI, José Luís. (Des) Ajuste global e modernização conservadora.Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

VISSENTINI, Georgine Simões. Porto Alegre,2006. A Reforma do Estado no Brasil(1995-1998) e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro

I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ATER – Etapa Estadual. ATER para Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural. Documento Base. Março/2012.