



SENADO FEDERAL

PARECER N° , DE 2021

SF/21874.79976-82

Da COMISSÃO DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 790, de 2015, do Senador Donizeti Nogueira, que *altera a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, para dispor sobre o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.*

Relator: Senador **JAYME CAMPOS**

Vem à análise da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 790, de 2015, de autoria do Senador DONIZETI NOGUEIRA, que *altera a Lei nº 4.829, de 5 de novembro de 1965, e a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, para dispor sobre o financiamento e a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural.*

Composto por quatro artigos, o art. 1º trata do objeto da Lei, o fortalecimento das políticas de financiamento e de prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER), públicos e privados. O art. 2º altera os arts. 3º, 6º, 7º, 16 e 20 da Lei nº 4.829, de 1965, e inclui tais serviços entre os objetivos do crédito rural, promove o envolvimento da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) no Sistema Nacional de Crédito Rural, assegurando-lhe no mínimo 1% dos recursos destinados ao crédito rural. O art. 20 da Lei nº 4.829, de 1965, é alterado para incluir na dotação orçamentária o financiamento de serviços públicos e privados de assistência técnica e extensão rural em linha de crédito exclusiva em montante nunca inferior a 2% do total de recursos destinados ao crédito rural.



SF/21874.79976-82

O art. 3º do PLS altera o art. 2º da Lei nº 8.171, de 1991 (conhecida como Lei Agrícola), para incluir a Ater entre os serviços essenciais ao desenvolvimento agrícola. Altera o inciso VIII do art. 3º para ressaltar a importância da efetiva comunicação aos produtores das inovações científicas e tecnológicas geradas pela pesquisa. Inclui no Capítulo V, que trata Da Assistência Técnica e Extensão Rural, o art. 15-A para conceituar separadamente o que é “assistência técnica” e o que é “extensão rural”. Propõe o art. 15-B para dispor que as políticas públicas e ações de Ater deverão buscar, para consecução de seus objetivos, o apoio e a integração de instituições e organizações que exerçam atividades de interesse dos produtores rurais. Relaciona as instituições e organizações que deverão integrar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER).

O art. 3º também altera o art. 17 da Lei nº 8.171, de 1991, para definir o atendimento gratuito dos agricultores familiares ou empreendedores familiares rurais e suas formas associativas, mas preconiza também a dotação no Orçamento da União de recursos e sua alocação em linha de crédito rural específica para financiar a contratação de serviços privados de assistência técnica e extensão rural, conforme regulamento.

No Capítulo XIII, que trata “Do Crédito Rural”, o art. 48 da Lei Agrícola é alterado para dispor que entre os objetivos do Crédito Rural está o de favorecer o custeio oportuno e adequado da contratação de serviços de Ater, da produção, do extrativismo não predatório e da comercialização de produtos agropecuários; e o de financiar a contratação de serviços públicos ou privados de assistência técnica ou extensão rural aos produtores rurais ou suas organizações legalmente instituídas, através de linha de crédito subsidiado específica para esse fim.

Por fim, o art. 3º do PLS acrescenta no art. 48 os §§ 3º e 4º. O § 3º dispõe que o crédito rural para contratação por agricultor familiar ou empreendedor familiar rural de serviços privados de Ater terá taxa de juros zero, podendo ainda ser concedidos rebates, conforme o regulamento. O § 4º estabelece que, relativamente aos recursos totais previstos para os planos de safra, a Lei Orçamentária Anual preverá dotação de, no mínimo, 2% para serem geridos pela ANATER, e de, no mínimo, 1% por meio da oferta de linhas de crédito rural para contratação pelos produtores rurais de serviços privados de assistência técnica e extensão rural.

O art. 4º do PLS nº 790, de 2015, trata da cláusula de vigência da futura Lei.



SF/2/1874.79976-82

Na Justificação, o autor argumenta que o Censo Agropecuário de 2006 revelou a insuficiência do serviço de extensão rural do País, onde a maioria dos agricultores familiares e grande parte dos produtores rurais de médio porte relatam receber orientações apenas ocasionais, a despeito da elevação dos montantes orçamentários destinados à atividade de assistência técnica em anos recentes.

A Proposição foi distribuída à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e a esta CRA, à qual foi atribuída a decisão terminativa. Na CAE, recebeu relatório favorável do Senador PAULO ROCHA, e relatoria “ad hoc” do Senador OMAR AZIZ, tendo sido aprovada a matéria.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 790, de 2015, no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Em vista do caráter terminativo, compete a esta Comissão se manifestar quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito do PLS nº 790, de 2015.

Nos termos dos incisos II, IV, X, XVII e XIX, do art. 104-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a esta Comissão compete opinar em assuntos correlatos às áreas de planejamento da política agrícola, agricultura familiar, financiamentos agropecuários, políticas de apoio às pequenas e médias propriedades rurais e extensão rural, respectivamente.

No que se refere à constitucionalidade do PLS nº 790, de 2015, observa-se que a União tem competência **privativa** para legislar sobre política de crédito, conforme o inciso VII do art. 22 da Constituição Federal (CF), além de ter competência **comum** com Estados, Distrito Federal e Municípios para fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, nos termos o inciso VIII do art. 23 da CF.

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) e não está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF. E quanto à espécie normativa utilizada, verifica-se que a opção por um projeto de lei ordinária se revela adequada, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No tocante à juridicidade, a Proposição também se afigura correta, pois a edição de lei é a forma adequada para o alcance dos objetivos pretendidos; a matéria tratada no PLS inova o ordenamento jurídico; possui o atributo da generalidade e remete a regulamento aspectos específicos; e se afigura dotada de potencial coercitividade.

Quanto à técnica legislativa, a redação apresenta-se vazada na boa técnica legislativa de que trata a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Com respeito ao mérito, cumpre destacar que o texto PLS nº 790, de 2015, é resultado do Relatório nº 2, de 2016, da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, de Avaliação de Políticas Públicas quanto à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura familiar e reforma agrária (PNATER), elaborado pelo Senador DONIZETI NOGUEIRA em dezembro de 2015.

Serviços públicos de Ater já eram prestados aos produtores rurais no Brasil mesmo antes de sua institucionalização ao longo dos anos 50 a 70 do século passado, mas é fato que a maioria dos pequenos produtores rurais não tiveram acesso a esses serviços, que não raro eram prestados de forma descontinuada e, consequentemente, com pouca qualidade. Nos anos 70 a 90 do século XX, provedores privados passaram também a prestar tais serviços, mas tampouco supriram a lacuna não preenchida pelos serviços públicos, porque em geral tais provedores estão mais preocupados em atender agricultores de porte comercial.

O Senador DONIZETI NOGUEIRA menciona dados do Censo Agropecuário 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em que 78% dos informantes dos estabelecimentos agropecuários declararam não ter recebido qualquer tipo de orientação técnica naquele ano.

Pouco antes, em 2004, o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) lançou uma política nacional de Ater. Mas foi seis anos depois, com a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que se instituiu 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). Três anos depois a Lei nº 12.897, de 18 dezembro de 2013, autorizou o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão

Rural (ANATER), efetivamente instituída pelo Decreto nº 8.252, de 26 de maio de 2014.

Os recursos federais para apoio aos serviços de Ater foram crescentes, embora ainda insuficientes, entre 2003 e 2010. A partir da Lei da Pnater, o orçamento federal recebeu aportes de recursos mais significativos para a implantação da Pnater pela Anater.

Em 2015 mais de R\$ 1 bilhão estava previsto para as chamadas públicas para contratação das entidades credenciadas, nos termos da Lei nº 12.188, de 2010, mas a crise econômica e fiscal interrompeu essa trajetória e impôs cortes e contingenciamentos de recursos para a Pnater.

Assim, mesmo com os novos marcos legais, a maior disponibilidade de recursos federais foi insuficiente para compensar a histórica escassez de infraestrutura, recursos financeiros e humanos, principalmente das organizações estaduais que prestam esses serviços gratuitamente. Tampouco a atuação das organizações não governamentais, também dependentes de financiamento público, compensou tal escassez.

Artigo do livro “Uma jornada pelos contrastes do Brasil: cem anos do Censo Agropecuário”, publicado em 2020 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), analisou os resultados do Censo Agropecuário 2017, realizado pelo IBGE. O Censo mostrou que 80% dos 5 milhões de informantes de estabelecimentos agropecuários entrevistados relataram não ter recebido qualquer tipo de orientação técnica naquele ano. Embora na região Sul esse percentual caia a cerca de 50%, em alguns estados do Nordeste e Norte, esse percentual se aproxima de 95%.

Ou seja, como resultado da insuficiência crônica do financiamento pelo governo federal e pelos governos dos estados, dos serviços públicos de Ater, e pela insuficiência da oferta de serviços privados de Ater, a situação atual é ainda pior que registrada pelo Censo Agropecuário de 2006, 11 anos atrás, só que agora em um meio rural com população cada vez menor e mais envelhecida, e num contexto de mudanças climáticas e desafios socioeconômicos ainda mais complicados.

Historicamente a política de crédito rural tem sido voltada para o financiamento da aquisição, pelos produtores, de tecnologias físicas (de produção): custeio dos insumos (sementes, mudas, agrotóxicos, medicamentos, ração, fertilizantes, etc.), e investimento em instalações, máquinas e equipamentos. Mas o acesso ao conhecimento para uso correto



de tais tecnologias, ou mesmo para adoção de inovações de gestão das propriedades e gestão social comunidades rurais, historicamente tem sido negligenciado nas políticas agrícolas. Muitas inovações derivam de tecnologias de processo, que não demandam a aquisição de tecnologias de produção (insumos, equipamentos, etc.).

Assim, os avanços na produtividade, rentabilidade e sustentabilidade de muitas categorias de produtores, de setores da agropecuária, são muito mais lentos do que poderiam ser. E ainda, entre outros fatores, como resultado o Censo Agropecuário 2017 revelou que houve uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos de agricultura familiar. Conforme o IBGE, o segmento também foi o único a perder mão de obra. Enquanto na agricultura não familiar houve a criação de 702 mil postos de trabalho, a agricultura familiar perdeu um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores.

O PLS nº 790, de 2015, tem o objetivo de subverter essa lógica, promovendo a ampliação do financiamento da prestação de serviços de Ater públicos, gratuitos para os pequenos produtores rurais (os agricultores familiares) que os acessarem, conforme determina a Lei Agrícola. Mas o Estado tem se mostrado incapaz de promover a universalização do acesso gratuito a tais serviços aos atuais mais de 3,9 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar. Os governos estaduais têm se mostrado indispostos ou incapazes de aportar os recursos necessários à ampliação da capacidade de atendimento das entidades estaduais de Ater.

Assim, paralelamente ao aumento de recursos para ampliar o alcance da Ater pública e gratuita, via chamadas públicas da Anater, previstas na Pnater, o Projeto prevê a obrigatoriedade da instituição, no âmbito da política de crédito rural, de linhas de financiamento para a contratação pelos produtores rurais, diretamente no mercado, de provedores privados desses serviços (profissionais autônomos, empresas de assistência técnica, ONGs, etc).

O PLS prevê, ainda, subsídios a estas linhas de crédito, quando concedidas a agricultores familiares, como juros zero e rebates no pagamento das parcelas. E o crédito para esse fim tem de ser concedido antecipadamente, para permitir que o agricultor receba a orientação necessária para a tomada de decisão quanto a eventual necessidade de contratação de outras linhas de crédito para custeio, investimento e comercialização.



SF/21874.79976-82

Cumpre destacar que muito se tem falado na Ater Digital. De fato, atualmente existe uma ainda pouco explorada contribuição das tecnologias digitais, notadamente a Internet, como meio de comunicação que poderá acelerar muito o acesso por produtores rurais a informações sobre inovações que podem ser adotadas. Entretanto, o mesmo Censo Agropecuário 2017 revelou que apenas cerca de 12% dos estabelecimentos agropecuários declararam ter obtido informações técnicas por meio da Internet, certamente por problemas de infraestrutura de comunicações. Mesmo que num futuro próximo esse percentual aumente significativamente, ainda assim a Ater Digital não tem o objetivo ou a capacidade de substituir os técnicos que assistem e capacitam os produtores e suas organizações na adoção correta das tecnologias e execução adequada das técnicas.

Por fim, o Projeto, faz remissão à Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dava ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento competências em relação à assistência técnica e extensão rural. Tal Lei já foi revogada em 2017, e atualmente é a Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, que trata da organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Portanto, sugerimos emenda para promover a exclusão dessa remissão legal, visto que a legislação federal que trata da estrutura do Poder Executivo pode sofrer mudanças a cada novo mandato presidencial.

III – VOTO

Ante o exposto, somos pela *aprovação* do PLS nº 790, de 2015, com a seguinte emenda:

EMENDA N° - CRA

Exclua-se do parágrafo único do art. 15-B proposto à Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, na forma do art. 3º do PLS nº 790, de 2015, a expressão “na alínea ‘n’, I, do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.”.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator