Novos modelos de assistência técnica e extensão rural

TITO RYFF

Os serviços públicos de assistência técnica e extensão rural, vistos no passado como importante instrumento de promoção do progresso rural, acumularam, com o tempo, desvios e distorções e sofrem, hoje em dia, um processo de revisão em vários países.

A prestação de serviços públicos de assistência técnica e extensão rural foi vista, quando de sua implantação, como importante instrumento no processo de promoção do progresso rural de países em vias de desenvolvimento. Não há dúvida de que, durante muitos anos, as empresas públicas que prestavam esses serviços contribuíram, de forma decisiva, para elevar o nível de conhecimento técnico do homem do campo e para difundir, no meio rural, inovações tecnológicas que provocaram substanciais aumentos de produtividade em cultivos de grande valor econômico e social. Com o passar do tempo, contudo, os modelos convencionais de assistência técnica e extensão rural foram acumulando desvios e distorções e, hoje em dia, sofrem um processo de contestação e de revisão em vários países.

No Brasil, as reformas das Emater têm duplo objetivo: reduzir custos e aumentar a integração da assistência técnica com as demais prestações de serviço ao agricultor.

Também no Brasil, diversos governos estaduais vêm promovendo reformas em suas empresas de assistência técnica e extensão rural (Emater); em geral, fundindo seus serviços com a atividade de pesquisa agronômica e/ou incorporando-os à estrutura dos órgãos responsáveis por políticas de fomento à agropecuária. Essas reformulações têm, em princípio, um duplo objetivo: reduzir custos e aumentar a integração da assistência técnica e extensão rural com as demais prestações de serviços ao agricultor. A redução de custos é sempre um objetivo a ser alcançado, desde que não ocorra em prejuízo de outros objetivos igualmente importantes, dentre os quais destaca-se a eficiência. Por outro lado, embora a integração pesquisa/assistência técnica seja um resultado altamente desejável, é preciso não esquecer que esta última tem características, objetivos e métodos próprios que não podem ser ofuscados pelas demais atividades de apoio ao produtor. Finalmente, ainda que essas modificações de caráter institucional possam vir a trazer resultados positivos sob vários aspectos, podem passar à margem de alguns dos problemas mais sérios que afetam as Emater atualmente.

Em *Agroanalysis* de maio deste ano, sob o título "Microbacias: harmonizando crescimento e meio ambiente", apresenta-se uma lista de alguns dos problemas que atingem a atividade das Emater no Brasil e se manifestam também em diversos países latino-americanos. O texto contudo focaliza em especial um dos elementos mais preocupantes da crise que afeta a prestação pública de serviços de assistência técnica e extensão rural: a falta de direcionamento e controle sociais adequados ao desempenho dessas atividades. Boa parte dos desvios e distorções que afetam a prestação daqueles serviços decorre certamente dessa deficiência básica.

A falta de direcionamento e de controle sociais adequados à prestação de serviços de assistência técnica ao agricultor vem sendo sentida não apenas no Brasil, mas também em outros países da América Latina. O Banco Mundial, tradicionalmente interessado em questões ligadas ao desenvolvimento agropecuário, tem procurado estimular e promover a adoção de experiências destinadas a testar modelos alternativos de assistência técnica e extensão rural. Conhecer a experiência desses países, suas vantagens e inconvenientes é contribuir para a reflexão sobre o tema e colocar, à disposição dos leitores de *Agroanalysis*, elementos adicionais para a formação de opinião a respeito do tema.

Examina-se brevemente a seguir a experiência de três países — México, Colômbia e Chile — cujos serviços de assistência técnica e extensão rural passam por reformulações. Embora existam entre os três diferenças culturais e institucionais, alguns ensinamentos de ordem geral podem ser extraídos de sua experiência comum e servir à reflexão que, sobre o mesmo tema, se processa em nosso país.

Nos três países, não obstante a diversidade de sistema e métodos de trabalho, sobressaem a presença de um grande número de problemas comuns e a semelhança de orientação e de filosofia dos no-

vos programas oficiais de assistência técnica e extensão rural. Dentre os aspectos comuns aos programas dos três países, merecem destaque as seguintes características positivas:

• A assistência técnica e a extensão rural são orientadas para clientelas previamente selecionadas em função de dois critérios: necessidade e potencial econômico. Esta é a forma utilizada para obter o maior retorno possível para os recursos escassos de que dispõe o governo.

• Há em todos os programas um componente de planejamento governamental, com a introdução de zoneamentos agroecológicos e a definição de vocações e potencialidades regionais a serem estimuladas.

• Os programas atendem a estratégias claramente definidas e se desdobram em projetos específicos com metas, objetivos e prazos que podem ser objeto de acompanhamento e avaliação constantes.

Diferenças culturais e institucionais não impedem a existência de problemas comuns nos serviços de assistência técnica de diversos países.

• A ênfase dos programas reside na integração entre pesquisa e assistência técnica, mais precisamente na transferência de tecnologias ou técnicas de produção já existentes e que ainda não foram plenamente incorporadas à produção.

• Existe em todos os programas, em maior ou menor grau, de forma direta ou indireta, a preocupação de estimular a organização dos produtores em grupos, associações ou cooperativas, como forma de baratear os custos da assistência técnica e da extensão rural e como instrumento eficaz para o desenvolvimento econômico e social das comunidades rurais mais pobres.

• Subjacente aos programas, há a intenção de fortalecer o controle social sobre a atividade dos técnicos da assistência técnica e da extensão rural.

• Por fim, nos três casos, a filosofia que norteia os programas é idêntica: trata-se de demonstrar para os produtores o valor econômico da assistência técnica permanente, a fim de que eles, reunidos em grupos ou associações, se disponham futuramente a pagar por esse serviço.

Esses são os traços comuns aos programas de assistência técnica e extensão rural dos três países mencionados. É igualmente interessante, contudo, examinar as diferenças existentes a partir da análise da situação de cada país separadamente.

México

Dos três países em questão, foi o México o que melhor explicitou e institucionalizou a necessidade de atender a clientelas sociais distintas com programas oficiais específicos. Dependendo das suas características sócio-econômicas, as comunidades rurais podem ter acesso aos seguintes programas:

Solidariedade: Programa destinado a atender às comunidades (urbanas ou rurais) mais desprovidas de recursos com ações de caráter sobretudo assistencial e a fundo perdido.

Piex: Programa de Investigación y Extensión Agropecuaria, destinado a promover a transferência tecnológica em comunidades rurais pouco capitalizadas mas com bom potencial produtivo e receptivas à inovação tecnológica. Sua finalidade é de prover assistência técnica continuada e gratuita, de forma a capitalizar os produtores assistidos e habilitá-los a assumir, mais adiante, os encargos referentes à prestação deste serviço.

Firco: Programa que dispõe de recursos para investimentos em infra-estrutura social ou econômica (sistemas de irrigação, armazéns, centros comunitários etc.) destinados a comunidades que se encontram em estágio de desenvolvimento imediatamente superior ao das contempladas pelo Piex e cujo agente financeiro é o Banco Rural. Seus financiamentos são feitos em bases favorecidas ou a fundo perdido, e a assistência técnica associada aos projetos é paga parcialmente pelo produtor. Em certos casos, o Firco pode estar associado ao Piex para a promoção de investimentos necessários ao processo de transferência de tecnologia (como no caso da irrigação). Nesses casos, o componente de assistência técnica é gratuito.

Fira: É um fundo de investimentos destinado a produtores já capitalizados. Os recursos são do Banco Central do México que os repassa a bancos privados para que emprestem aos produtores. O componente de assistência técnica é pago em percentuais crescentes a cada ano pelo produtor, e os demais elementos do empréstimo são pagos a taxas positivas de juros.

Uma segunda característica importante do sistema mexicano é a grande preocupação com a organização de produtores. Para ter acesso ao Piex e aos recursos do Firco, os produtores têm que estar necessariamente organizados em associações ou cooperativas.

Por outro lado, é fraca a participação das autoridades estaduais e municipais na formulação e implantação dos programas. Esta parece ser uma decorrência da organização político-institucional do México, caracterizada por um forte centralismo administrativo.

Colômbia

Ao contrário do México, na Colômbia uma única entidade, gestora do Fondo de Desarrollo Rural Integrado (Fondo DRI), coordena as ações de assistência técnica e extensão rural e de construção de estradas vicinais, eletrificação rural, aquedutos, centros de saúde etc.

A ênfase é posta na municipalização dos serviços de assistência técnica, com criação obrigatória, por lei, das Umata (unidades municipais de assistência técnica agropecuária), financiadas em parte pelas prefeituras. Esta foi a fórmula encontrada para difundir a assistência técnica que até recentemente, segundo estimativas oficiais, só beneficiaria 10% dos produtores.

As Umata são coordenadas por Creced (centros regionais de capacitação e desenvolvimento rural) que por sua vez estão subordinados a conselhos regionais de planejamento (Corp) com participação de representantes de produtores.

Preocupação com a organização dos produtores, no México, exige que, para ter acesso aos programas, eles estejam organizados em associações ou cooperativas.

Finalmente, um terceiro traço característico do sistema colombiano é a intenção, ainda não materializada, de estimular a participação privada no financiamento dos centros de pesquisa agropecuária até o percentual máximo de 49%. Dessa forma, os interesses privados teriam maior possibilidade de orientar os trabalhos de pesquisa. A pesquisa, destinada aos cultivos de menor valor comercial mas importantes para os segmentos da agricultura de subsistência, seria garantida pela participação majoritária do Estado, que manteria 51% das "ações" dos centros de pesquisa e tecnologia.

Chile

A principal característica do sistema chileno de assistência técnica e extensão rural é a delegação de atribuições a empresas privadas mediante contrato. As atribuições assim contratadas referem-se à prestação de assistência técnica diretamente aos produtores e à supervisão imediata desses serviços, feita por consultores privados. Talvez para compensar essa delegação, o sistema chileno é o mais planejado verticalmente, havendo um detalhamento preciso das obrigações e das tarefas a serem cumpridas pelas empresas privadas em cada caso. Levando ainda em conta o fato de que as empresas são escolhidas com base em critérios e especificações igualmente detalhadas (embora sob o sistema de licitação), pode-se afirmar que a "privatização" dos serviços de assistência técnica feita dessa forma representa, sobretudo, um modo de contornar restrições legais à contratação de pessoal por parte do governo. O sistema, contudo, representa uma inovação importante, cujas possíveis vantagens e inconvenientes merecem ser analisados brevemente.

A vantagem mais evidente parece ser a maior flexibilidade que o sistema oferece no tocante à administração de pessoal. As admissões e demissões se tornaram mais fáceis, o que permite distribuir penalizações e recompensas sem as restrições políticas e burocráticas que inibem a ação dos superiores hierárquicos no caso dos funcionários públicos de carreira ou dos empregados de empresas estatais.

Outra vantagem é que a concorrência, no sistema de licitações, deve contribuir para melhorar a qualidade dos serviços prestados, na medida em que o currículo dos técnicos de cada empresa e sua experiência profissional contam pontos para a obtenção de contratos. Tal argumento, contudo, pode ser contrabalançado pelo efeito positivo que os concursos públicos para ingresso no funcionalismo exercem sobre a qualificação técnica dos funcionários de carreira.

Em terceiro lugar, a prestação de serviços por empresas privadas é necessariamente objeto de contrato detalhado, especificando os deveres e obrigações da contratada, o que talvez seja politicamente difícil de impor a estruturas de governo caracterizadas por forte corporativismo e espírito de autonomia.

Entre as desvantagens, está o fato de que nesse sistema pode haver maior rotatividade de pessoal e descontinuidade de programas que exijam um período mais longo de execução. Os programas no Chile são de quatro anos, embora legalmente os contratos não possam ter duração superior a um ano.

Fica também mais difícil, nas condições do sistema chileno, proceder a treinamento de pessoal para padronizar métodos de atuação e uniformizar a filosofia de trabalho.

Além disso, o sistema deve dificultar a coordenação horizontal das equipes regionais, prejudicando a troca de experiências e o intercâmbio de pessoal entre regiões.

A segunda característica marcante do sistema chileno é o fato de que a empresa estatal que coordena e supervisiona as atividades de assistência técnica é também a que administra o sistema oficial de crédito rural, o que assegura um índice crescente de superposição entre os programas de assistência técnica e os de crédito rural.

Verifica-se que, com variações decorrentes de fatores culturais e políticos, os países em questão procuram adotar novos sistemas de assistência técnica e

extensão rural destinados a alcançar objetivos comuns a todos os três. Dentre estes objetivos, ressaltam:

• maior controle social sobre as atividades de assistência técnica e extensão rural;

• direcionamento dessas atividades em benefício de comunidades que delas realmente precisam e que ou não têm consciência de sua importância ou não dispõem, ainda, de meios financeiros para adquiri-las no mercado;

• melhor integração entre assistência técnica, pesquisa e crédito;

• desenvolvimento de uma consciência do valor consubstanciado na assistência técnica, para que os agricultores se disponham, num futuro próximo, a adquirir, no mercado, os serviços técnicos de que precisam.

Pode-se dizer que, no Brasil, a atividade das Emater ainda sofre de algumas das deficiências que se procura eliminar no México, Colômbia e Chile. Serviços públicos e gratuitos de assistência técnica são demandados e obtidos, em grande parte, por agricultores que teriam condições de adquiri-la no mercado; o controle social sobre os resultados da assistência prestada aos agricultores de baixa renda é praticamente inexistente e, por ser gratuita, a assistência técnica é recebida como um favor e portanto vista como desprovida de valor econômico. Desta forma, recursos escassos são mal-utilizados e desviados de sua finalidade social e econômica.

No Chile, a delegação dos serviços de assistência técnica a empresas privadas faz-se acompanhar de um detalhamento das obrigações e tarefas a serem cumpridas.

Por essas razões, qualquer reforma no sistema das Emater deve levar em consideração que a assistência técnica gratuita é um instrumento de promoção econômica e social, devendo por isso ter caráter passageiro, e não permanente; e que o objetivo de médio prazo é habilitar o beneficiário a buscar no mercado, mais adiante, aquilo que hoje lhe é fornecido de graça.

As microbacias e as Emater

Os programas de microbacias hidrográficas criam, ao mesmo tempo, as condições propícias para que ocorram mudanças radicais, sob vários aspectos, na filosofia e nos métodos de trabalho que ainda prevalecem em muitas empresas de assistência técnica e extensão rural (Emater). Quando não estão inseridos numa estratégia mais ampla de desenvolvimento rural, geralmente os serviços dessas empresas acabam gerando, ao longo do tempo, distorções que terminam por desviá-las de sua função original. Aparecem aos poucos em sua rotina de trabalho características negativas, dentre as quais sobressaem: a atitude passiva em relação às questões do desenvolvimento agrícola, a predominância do atendimento individualizado, a dispersão de esforços, o distanciamento dos centros de decisão, o incentivo indireto à desmobilização social e a prevalência da ótica da solução isolada de problemas, em detrimento de uma visão sistêmica.

A primeira dessas distorções consiste no fato de que a maior parte da atividade dos serviços de assistência técnica e extensão rural é dedicada a responder apenas a demandas de serviço ou a consultas que lhes são encaminhadas pelos produtores. Isso tem um sério inconveniente: faz com que a assistência técnica passe a ter um caráter meramente reativo, buscando solução somente para os problemas suscitados pelo produtor e acabando por se concentrar no atendimento aos agricultores mais conscientes da importância da assistência técnica que são, em geral, também os de nível de renda e grau de instrução mais elevados e, portanto, aqueles em condições de pagar por tais serviços no mercado.

Quando uma Emater atua dessa forma, seu relatório padrão limita-se a listar o tipo e a freqüência das visitas feitas aos estabelecimentos rurais e, eventualmente, o problema envolvido ou o tipo de assistência prestada. Por exemplo: *x* visitas a produtores de tomate, *y* a produtores de quiabo e *z* a produtores de leite para difundir técnicas de inseminação artificial ou para campanhas de vacinação contra a aftosa. Isso não ocorre, porém, quando os serviços de assistência técnica e extensão rural estão inseridos num programa como o de microbacias. Nesse caso, o apoio técnico ao agricultor tem não só um caráter preventivo como é parte de uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável. O resultado do trabalho desenvolvido se expressará em indicadores econômicos, sociais e ambientais, tais como o aumento da produção e da produtividade, a melhoria das condições sanitárias da população e os progressos alcançados na recuperação da qualidade dos recursos naturais. O sistema de aferição, por sua vez, será contínuo e duradouro, de modo a que todos os efeitos do programa — de curto, médio e longo prazos — possam ser avaliados.

A segunda distorção que, com o passar do tempo, pode ser detectada nos serviços de assistência técnica decorre da primeira. Como o atendimento tem um caráter reativo, ou seja, funciona sobretudo por solicitação (e a partir de estímulos) do próprio agricultor, acaba por prevalecer a assistência individual em detrimento da coletiva. A não ser nos casos, menos freqüentes, em que a demanda é encaminhada aos técnicos de forma coletiva, a unidade de atendimento é, em geral, o estabelecimento rural, mesmo

quando a abrangência do problema transcende os seus limites. Nos programas de microbacias, ao contrário, a regra é o atendimento coletivo, oferecido à comunidade numa perspectiva de trabalho conjunto para a resolução de problemas comuns.

O terceiro aspecto negativo, que aflige a maioria dos serviços de assistência técnica e de extensão rural, é a dispersão de esforços. O trabalho pontual e desarticulado desenvolvido pelos técnicos é incapaz de provocar o efeito sinérgico que caracteriza os processos de desenvolvimento. Por outro lado, o caráter reativo e individualizado da assistência não produz a "massa crítica" necessária para quebrar a inércia de sistemas de produção arcaicos, nem se presta à solução de problemas estruturais ou à antecipação de questões cuja relevância cresce com o passar do tempo, como é o caso evidente da degradação ambiental. A assistência técnica oferecida aos produtores nas microbacias, inversamente, é caracterizada pela integração de esforços, não apenas no que diz respeito ao próprio serviço de atendimento técnico e de extensão rural mas também, e sobretudo, no que concerne à atuação deste em sintonia com os órgãos de pesquisa, de fomento à produção e de assistência social no campo da educação e da saúde, notadamente, sem excluir outros.

No Brasil, qualquer reforma no sistema das Emater deve considerar que a assistência técnica gratuita é um instrumento de promoção econômica e social que deve ter caráter passageiro.

Com o passar do tempo e a alternância de administrações, verifica-se igualmente um crescente distanciamento entre a atividade das Emater e as diretrizes dos centros de decisão política e técnica aos quais essas empresas deveriam estar subordinadas. Tal fenômeno acentua ainda mais a desarticulação das ações de política agrícola e é, ao mesmo tempo, causa e efeito dos males apontados anteriormente. Programas como o de microbacias oferecem a oportunidade política e administrativa para o restabelecimento da articulação vertical das entidades públicas ligadas à agricultura, sem a qual a atuação dos órgãos públicos junto a sua clientela tampouco ocorrerá de forma articulada. A desarticulação vertical das estruturas administrativas do poder público acarreta um desentrosamento institucional também no plano horizontal, ou seja, nas comunidades e municípios em que esses órgãos e instituições devem trabalhar de forma articulada. O programa de microbacias permite conciliar a recuperação da articulação vertical, indispensável ao funcionamento eficiente dos órgãos de assistência técnica, pesquisa e fomento à atividade agrícola, com a descentralização das decisões, graças ao processo participativo que caracteriza esses programas. A conciliação dos dois objetivos, à primeira vista contraditórios, faz-se através de um mecanismo de realimentação (*feed-back*) permanente, no qual os centros de decisão processam constantemente a informação vinda do campo, avaliando seu conteúdo e reexaminando, a cada passo, a metodologia do trabalho desenvolvido.

O quinto sintoma que se manifesta, como resultado do processo de desvirtuamento dos serviços de assistência técnica e extensão rural, é o da desmobilização social dos agricultores. Se o atendimento é predominantemente individualizado e a assistência tem caráter tópico, e não abrangente, torna-se difícil a emergência de uma consciência coletiva a respeito dos problemas globais que afetam a agricultura. O fenômeno da desmobilização social só não ocorre nos estados em que a tradição cultural permitiu o surgimento de entidades privadas — cooperativas e associações de produtores — que aglutinam os produtores em torno de seus interesses comuns. Onde essas entidades não se desenvolveram, como nos estados do Nordeste e do Norte do país, por exemplo, a assistência técnica e a extensão rural têm-se mostrado incapazes de despertar a consciência coletiva. Mais uma vez, em contraste com o que ocorre nesses casos, o programa de microbacias permite (e tem até mesmo como um de seus principais objetivos) criar as condições propícias ao surgimento dessa consciência. Sendo assim, se a forma tradicional de atuação das Emater resulta na pulverização do poder político e social da agricultura, a abordagem coletiva e abrangente dos programas de microbacias, ao contrário, produz a concentração deste poder.

E, finalmente, a discrepância mais evidente entre as duas formas de atuar das Emater, a tradicional e a que corresponde a uma visão holística do problema da agricultura, consiste no fato de que a primeira se apóia na ótica da solução de problemas isolados (*problem solving*), enquanto a segunda se baseia na perspectiva do desenvolvimento sustentável (*development oriented*). Esta distinção sintetiza as diferenças marcantes que opõem as duas maneiras de conceber o papel dos serviços de assistência técnica e extensão rural. O corolário dessa distinção básica é o fato de as clientelas sociais beneficiadas pela atuação dos serviços de assistência técnica e extensão rural serem, nos dois casos, substancialmente diferentes. Enquanto o atendimento tradicional tenderá a se concentrar naturalmente nos agricultores mais bem informados e mais afluentes, a nova visão do papel a ser desempenhado pela assistência técnica procurará orientar o trabalho dos técnicos para os estabelecimentos localizados em microbacias hidrográficas e caracterizados pela insuficiência de capital, caráter familiar da exploração rural, uso inadequado dos recursos naturais e baixo grau de associativismo.