

Crise institucional e futuro da extensão rural pública do Rio Grande do Sul: a percepção dos extensionistas

Cidonea Machado Deponti

Economista. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. Pós-Doutora PDJ/CNPq do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS)
cidonea@yahoo.com.br

Jalcione Almeida

Engenheiro Agrônomo. Doutor em Sociologia. Professor dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e Sociologia (PPGS), ambos da UFRGS, Brasil. Pesquisador do CNPq. Coordenador do Grupo de pesquisa Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade – TEMAS (www.ufrgs.br/pgdr/temas).
jal@ufrgs.br

Resumo: Os serviços de extensão rural pública do Rio Grande do Sul enfrentam uma série de dificuldades para sua operacionalização. No entanto, a extensão rural continua sendo um dos principais instrumentos de intervenção no meio rural do Rio Grande do Sul. Este trabalho objetiva analisar os determinantes da crise atual, bem como apontar possíveis rumos para extensão rural neste Estado. Metodologicamente utilizou-se a análise de materiais documentais e aplicaram-se entrevistas a interlocutores (público-meta, sindicatos, governo, extensionistas - técnicos, supervisores, bem-estar social, assistentes técnicos regionais e estaduais) por meio de roteiro semi-estruturado. Para identificação dos possíveis rumos utilizou-se de consulta aos extensionistas. Conclui-se, por intermédio das opiniões emitidas pelos atores sociais entrevistados que há convergência de entendimentos quanto ao reconhecimento da importância da EMATER/RS-ASCAR para a implementação da política pública estadual de extensão rural e à existência de uma atual situação de crise. Contudo, não há clareza quanto ao rumo que deve ser adotado pela Agência, seja em razão da diversidade de propostas (estatização, fusão com a pesquisa, privatização, reestruturação), seja em razão da ausência de critérios definidos no tocante à efetiva operacionalização das propostas mencionadas.

Palavras-chaves: intervenção e desenvolvimento rural, mediação social, extensão rural, atores sociais, futuro da extensão.

Abstract: The services of public rural extension of Rio Grande do Sul face a series of difficulties for its operationalization. However, the rural extension continues being one of the main intervention instruments in the rural way of Rio Grande do Sul. This work objectifies to analyze the determinant of the current crisis, as well as to aim possible directions for rural extension in this State. Methodologically was used the analysis of documental materials and interviews were applied speakers (public-goal, unions, government, extensionists - technicians, supervisors, social well-being, regional and state technical assistants) by means of semi-structured route. For identification of the possible directions it was used of consultation to the extensionists. It is ended, through the opinions emitted by the actors social interviewees that there is convergence of understandings with relationship to the recognition of the importance of EMATER/RS-ASCAR for the implementation of the state public politics of rural extension and to the existence of a current crisis situation. However, there is not clarity with relationship to the direction that it should be adopted by the Agency, be in reason of the diversity of proposals (estatization, coalition with the research, privatization, restructuring), be in reason of the absence of approaches defined concerning the effective operationalization of the mentioned proposals.

Key-words: intervention and rural development, rural service extension, institutional crisis, social actors, future of the extension

Resumen: Los servicios de extensión rural pública de Río Grande do Sul enfrentan una serie de dificultades para su operacionalización. Sin embargo, la extensión rural continúa siendo uno de los instrumentos de la intervención principales de la manera rural de Río Grande do Sul. Este trabajo objetiva analizar el determinante de la crisis actual, así como para apuntar posibles direcciones para la extensión rural en este Estado. Metodológicamente se usó el análisis de materiales documentarios y entrevistas se aplicó portavoces (público-meta, uniones, gobierno, el extensionistas - técnicos, supervisores, bienestar social, los ayudantes técnicos regionales y estatales) por medio de la ruta semi-estructurada. Para la identificación de las posibles direcciones fue acostumbrado de consultación al extensionistas. Ha acabado, a través de las opiniones emitidas por los actores social que hay convergencia de comprensiones con relación al reconocimiento de la importancia de EMATER/RS-ASCAR para la aplicación de la política pública estatal de extensión rural y a la existencia de una situación de crisis actual. No hay claridad sin embargo, con relación a la dirección que debe ser adoptado por la Agencia, esté en razón de la diversidad de propuestas (estatización, unión con la investigación, la privatización, reestructurando), esté en la razón de la ausencia de acercamientos definida acerca del operacionalización eficaz de las propuestas mencionadas.

Palabras claves: la intervención y el desarrollo rural, extensión de servicio rural, crisis institucional, actores sociales, futuro de la extensión,

1. Introdução

A ideia da extensão rural como ferramenta de intervenção nos processos de desenvolvimento rural readquire importância no início do século XXI, alguns países latino-americanos renovando o vigor da extensão rural como parte das políticas públicas. No caso brasileiro, o ano de 2010 representa uma grande conquista, devido à criação de uma Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e da ampliação considerável do financiamento dos serviços de ATER pelo governo federal.

No entanto, no Rio Grande do Sul, a EMATER/RS-ASCAR, apesar de ser a Agência oficial de extensão rural e a principal operacionalizadora das políticas públicas da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio (SEAPPA-RS), enfrenta uma crise institucional importante, ampliando a discussão sobre sua redefinição como agência de desenvolvimento. Este artigo trata da crise institucional recente e dos debates em torno dela, buscando apontar os possíveis rumos a serem tomados pela EMATER/RS-ASCAR, a partir da visão de alguns atores, particularmente os extensionistas.

Para tanto, o artigo foi dividido em seis seções, além dessa introdução. A segunda seção apresenta uma breve contextualização da extensão rural no Rio Grande do Sul. A terceira trata dos aspectos metodológicos do artigo. A quarta aborda os determinantes da crise institucional. A quinta analisa os possíveis rumos da extensão rural pública do Rio Grande do Sul na percepção dos extensionistas. E, finalmente, as considerações finais.

2. Breve contextualização da extensão rural no Rio Grande do Sul

A Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS-ASCAR) atua no

meio rural há 55 anos, sendo a agência oficial de extensão rural do Rio Grande do Sul e principal operacionalizadora de políticas públicas estaduais e federais. Esta Agência apresenta elevada capilaridade, estando presente em 98% dos municípios e visa, como missão institucional, “contribuir para o desenvolvimento rural”. As ações e práticas dessa agência são realizadas por extensionistas que se pretendem “agentes de desenvolvimento” (EMATER-RS/ASCAR, 2011, p. 7 e 22).

A história da extensão rural no Rio Grande do Sul se confunde com a própria história da EMATER/RS-ASCAR. A sua intervenção realizada se caracteriza por um conjunto de processos e métodos aplicados e utilizados para atender à missão institucional da agência de extensão. Em um primeiro momento, as agências de extensão rural pública estatal no Brasil figuravam como repassadoras de tecnologias. Em meados da década de 1980, com o final do subsídio e a redução progressiva da disponibilidade de crédito rural, começam a ficar mais evidentes os efeitos da chamada “Revolução Verde” e do modelo difusionista de inovações tecnológicas, orientado para o aumento da produção, da produtividade e alicerçado nos pacotes tecnológicos que geravam uma relativa retração nos esforços dedicados às “atividades sociais” da Extensão Rural.

Posteriormente, ocorreu a constatação do esgotamento do padrão técnico comumente identificado com a agricultura moderna. Em função disso, na última década do século passado, houve a disseminação de iniciativas que buscavam concretizar alternativas tecnológicas a este padrão. Além disso, diversas críticas à prática extensionista contribuíram para a perda de prestígio e para o aprofundamento da crise na extensão rural. As principais críticas,

segundo Caporal (1998), centraram-se no modelo de ação, nos objetivos e beneficiários da extensão e no conteúdo tecnológico difundido. Para Schmitz (2002), essas críticas concentraram-se no nível de recursos humanos, na ação operativa e nos paradigmas adotados, que não responderiam às necessidades dos agricultores que passam a enfrentar um novo desafio, o da sustentabilidade.

Mais tarde, na década de 2000, como resposta à própria crise, foi definido no governo estadual de Olívio Dutra o apoio à agroecologia como política prioritária para a agricultura familiar. Essa tentativa de mudança de paradigma da extensão rural no Rio Grande do Sul passou a requerer dos extensionistas uma atuação substancialmente diferente daquela adotada no período do difusionismo, privilegiando uma atuação em que o agricultor passa a ser o protagonista do processo de apropriação de tecnologias. O trabalho do extensionista se reconfigura e este passa a ser visto como um “agente de desenvolvimento”, além de educador ou mero difusor de tecnologias. Nesta nova concepção, o extensionista deve compreender a dinâmica da realidade rural, definindo com os grupos sociais os projetos de desenvolvimento adaptados às suas condições socioculturais, econômicas e ambientais (ALMEIDA, 1996). Assim, este profissional poderia contribuir para a construção de um “novo paradigma de desenvolvimento rural”, que ressalte a sustentabilidade ambiental e produtiva, a eficiência econômica e a equidade social (EMATER/RS-ASCAR, 2011). Após este período de busca pela sustentabilidade e de construção agroecológica, a EMATER/RS-ASCAR retoma a missão institucional sem notadas referências à agroecologia, mas destacando a importância do desenvolvimento rural sustentável e da qualidade de vida das populações rurais.

Em 2009, a Agência possuía escritórios em 485 municípios gaúchos, mantendo uma estrutura de dez sedes regionais, um escritório central, além de 40 unidades de classificação e certificação de produtos agrícolas, um laboratório de geoprocessamento e dez centros de treinamento de agricultores. O corpo funcional contava com 1.890 empregados de diversas áreas do conhecimento. Neste ano, 422.527 integrantes familiares foram beneficiários das ações dessa instituição, correspondendo a um público variado, na medida em que inclui agricultores, pecuaristas, assentados, pescadores artesanais, quilombolas, indígenas, além de outros grupos não necessariamente de agricultores (portadores de necessidades especiais, dependentes químicos, diabéticos e presidiários). O público prioritariamente visado é o de agricultores familiares, sendo mais de 74% das famílias atendidas em 2009 pelas ações dessa Agência. Ademais, a EMATER/RS-ASCAR é a principal operacionalizadora das políticas públicas do Estado vinculadas à Secretaria da Agricultura, prestando, ainda, relevante trabalho de geração de dados e de informações de utilidade pública à disposição de universidades, órgãos públicos e privados. A extensão rural do Rio Grande do Sul continua sendo um dos principais instrumentos de intervenção, ordenação e controle do Estado sobre o meio rural (EMATER, 2010).

3. Aspectos metodológicos

Para realização desta pesquisa fez-se uso da metodologia qualitativa, sua escolha tendo por base a natureza do problema. Ela permite obter detalhes intrincados sobre o processo de intervenção, informações difíceis de se obter por outros métodos de pesquisa,

uma vez que se transita em um universo de significações, motivos, crenças e valores. O trabalho de campo abrangeu 42 entrevistas¹, buscando a reincidência das informações, porém não desprezando informações ímpares. Considerou-se também a diversidade no conjunto de informantes, possibilitando a apreensão de semelhanças e diferenças, além de considerar no grupo de entrevistados a experiência destes e sua relação com o objeto de estudo. Embora a questão geográfica não tenha sido critério para definição dos interlocutores entrevistados, os municípios contemplados pela pesquisa foram os seguintes: Porto Alegre, Estrela, Santa Maria, Ijuí, Montenegro, Cruz Alta, Tramandaí, Colinas e Santiago.

As entrevistas foram não padronizadas ou semiestruturadas, com perguntas abertas como forma de explorar as questões e as respostas baseadas em uma conversa informal. Para a análise dos dados obtidos em campo, primeiramente degravaram-se as entrevistas, sendo necessária a transcrição *ipsis litteris*. Em seguida, para sistematização, codificação e análise das respostas obtidas foi utilizado o *software* NVivo® versão 2.0. Este programa permite manejar e sintetizar ideias e testar categorias de análise, oferecendo várias formas de conectar as partes da pesquisa e integrar as reflexões com os dados gravados. Seguiu-se a essa sistematização o trabalho de análise de conteúdo.

O caderno de campo foi utilizado em todo o levantamento dos dados para registrar as observações, informações e impressões efetuadas por meio da observação. Nesse diário foi relatado o que se viu, o que se viveu e o que se pensou no decurso da coleta das informações.

¹ Das 42 entrevistas, 40 foram gravadas em meio digital (mp3) e as demais foram realizadas sem a gravação, apenas por meio de anotações em caderno de campo.

Ainda, como técnica de coleta de informações realizou-se a observação participante, pois algumas informações necessárias foram coletadas a partir da observação *in loco* e da convivência com os agricultores e extensionistas no campo².

4. Determinantes da crise da extensão do Rio Grande do Sul: uma situação provisória?

A extensão rural, embora por diversas vezes tenha demonstrado debilidades e tenha sido criticada profundamente, de alguma forma manteve-se no tempo. Caporal (1998) apresenta e discute as críticas, crises e alternativas para a extensão rural. As instituições públicas de extensão rural teriam sido criticadas ao longo dos últimos 40 anos pela ineficiência, por gastar mal os recursos públicos, pela posição acrítica em relação aos efeitos sociais e ambientais das tecnologias difundidas, pela inequidade na distribuição dos recursos. Em função disso, seria quase unânime a opinião de que haveria necessidade de mudanças. Segundo o autor, as críticas, surgidas em diferentes setores e por diferentes motivações, poderiam ser agrupadas em três blocos: relativas aos modelos de ação, aos objetivos e beneficiários e aos conteúdos das mensagens.

De acordo com Caporal (1998), a origem da debilidade da extensão rural pública estaria na falta de participação dos agricultores na elaboração e execução dos projetos e na quase nula participação no espaço institucional outorgado aos agricultores para controlar o serviço e exigir resultados de desempenho. Além

² A experiência extensionista da primeira autora deste artigo também muito colaborou para o resultado do trabalho de campo.

disso, o modelo clássico de orientação da atividade extensionista e o conteúdo das mensagens transmitidas estariam baseados na difusão de inovações e na transferência de tecnologia. Assim, a extensão rural foi responsável pela disseminação de “pacotes tecnológicos”, pela introdução de tecnologias (biológicas, químicas e mecânicas), pela mecanização, pelo monocultivo e pelo uso de agroquímicos. Esse modelo foi taxado de reducionista, de inadequado para a maioria dos agricultores e de não levar em conta os problemas sociais e ambientais. As críticas também se estenderam ao público-meta da extensão rural (médios e grandes produtores), voltado à agricultura comercial e à exportação agrícola e, ainda, à excessiva importância ao conhecimento científico em detrimento do conhecimento do agricultor.

Caporal (1998) ainda destaca que, de forma geral, a crise do modelo de extensão rural poderia ser atribuída às críticas ao modelo esgotado, à redução orçamentária, às posições ideológicas que surgiram no interior do sistema de extensão, às orientações neoliberais como o aumento da eficiência, a redução da presença do Estado e a privatização dos serviços e às dúvidas quanto à própria relevância dos serviços.

Além dos fatores acima citados, o autor salienta a extinção da EMBRATER, fato que teria sido justificado, na época, pela ineficiência e desnecessidade da presença do Estado no estágio atual do modelo de agricultura e pela existência de problemas políticos. Ocorre que a falta de uma coordenação nacional colaborou para a perda de referência das agências de ATER, e muitas mudanças institucionais foram atreladas a programas dos partidos políticos no poder. Ademais, essa situação favoreceu o surgimento de programas especiais de assistência técnica para atender às necessi-

dades de públicos específicos, como, por exemplo, o LUMIAR³ patrocinado pelo INCRA, não sendo realizados exclusivamente por empresas públicas.

As instituições financiadoras, como FAO e Banco Mundial, citadas por Caporal (1998), apoiaram as organizações não governamentais para o desenvolvimento de serviços de ATER, considerando-as mais propícias ao trabalho com comunidades, e outorgaram aos próprios produtores, suas organizações e comunidades a responsabilidade central e protagônica pelo seu desenvolvimento, colocando o Estado em um rol subsidiário e facilitador.

Para Engel (1998), a crise na extensão rural estaria vinculada à falta de respostas adequadas aos desafios do desenvolvimento rural moderno, tais como a globalização dos mercados agrícolas, a redução do papel do Estado, a privatização dos serviços estatais, a descentralização administrativa, o questionamento dos resultados obtidos em termos de redução da pobreza rural, a falta de consideração da questão ambiental. A extensão rural apresentaria uma estrutura rígida, um caráter linear, ênfase na produção e na adoção de pacotes prontos, atenção individual, enfoque paternalista, falta de apreço pelo saber do agricultor, fonte tecnológica baseada apenas na pesquisa científica, falta de consideração das demandas dos agricultores:

Mientras el mundo rural asumió características múltiples y complejas, la extensión continuó siendo una herramienta inflexible, excesivamente técnica y equipada con una oferta tecnológica

³ O Projeto Lumiar, patrocinado pelo INCRA, foi criado em 1997 e durou até o ano 2000, servindo, posteriormente, para a criação do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), em 2004. O projeto, voltado a assentamentos de reforma agrária, era uma proposta de assistência técnica totalmente descentralizada e sob controle dos próprios assentados, que selecionavam as cooperativas de técnicos que prestariam serviço em cada assentamento.

rígida que no se ajustaba a las necesidades de los pequeños productores en los nuevos tiempos (ENGEL, 1998, p. 3).

Como consequência dessa situação, este autor destaca que a extensão perdeu credibilidade com os agricultores, com as agências voltadas para o rural e com os políticos, sendo que a conquista de um papel relevante dependeria de sua reinvenção, mudanças profundas no paradigma de desenvolvimento, nos instrumentos políticos e de intervenção, nos métodos e estratégias.

Resumidamente, a crise dos anos 1990 da extensão rural pública está relacionada com a própria crise de financiamento e de legitimação do Estado brasileiro - consequência dos programas de ajuste estrutural que afetaram o conjunto do setor público visando reduzir drasticamente o gasto público e o tamanho do Estado, privatizando muitas funções e transferindo responsabilidades aos governos locais e regionais -, com a redução dos recursos - pela falência da base monetária supridora do crédito rural subsidiado - e com a extinção da EMBRATER - com a consequente privatização dos serviços de apoio e descentralização administrativa.

O modelo de ação, os métodos e os objetivos que caracterizam a extensão rural, em algumas situações, ainda estão baseados em uma intervenção de “cima para baixo”, com programas específicos desenhados a partir da administração das agências ou dos próprios governos estaduais, muitas vezes não correspondendo às necessidades locais e não promovendo o envolvimento do público-meta, gerando, conseqüentemente, falta de comprometimento e de participação efetiva dos agricultores. O desenvolvimento rural, muitas vezes, é visto como uma meta a ser alcançada, estando

marcado pela presença de agentes externos destinados a “desenvolver” comunidades.

Nos anos de 1990, o sistema de extensão rural passou por uma desestruturação, configurando uma crise nas instituições ou agências estatais voltadas para ATER. Dentro do Brasil há uma diversidade de casos, não sendo homogêneo o processo de desarticulação. No entanto, no Rio Grande do Sul, contra a tendência mundial, e, enquanto a maioria dos serviços foi extinto, fundidos com a pesquisa, incorporados ou privatizados, a EMATER/RS-ASCAR foi reconduzida com a ajuda financeira do governo do Estado, chegando a ser modelo de extensão para outros estados, quando da transição agroecológica. Entretanto, todas as instituições de ATER sofreram desgastes pela falta de recursos neste período.

Na segunda metade da década de 2000, não obstante o governo federal ter ampliado os recursos destinados aos serviços de ATER, a partir da implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), a EMATER/RS-ASCAR enfrentou a maior de suas crises, tendo suas raízes em momentos e situações passadas não resolvidas e aprofundadas.

Inegavelmente, um dos fatores que contribuem para a situação de crise institucional diz respeito às questões administrativas. Por estar vinculada ao governo estadual, o provimento de diversos cargos de chefia e de direção é influenciado pela indicação da Secretaria Estadual de Agricultura, tal como ocorre com os cargos de presidente, diretor administrativo e, indiretamente, de gerente de escritório regional. A predominância do critério partidário restringe a racionalidade da escolha apropriada, muitas vezes não considerando na seleção para os cargos de chefia as capacidades

gerenciais necessárias. Além disso, o próprio Secretário Estadual da Agricultura preside o conselho técnico (CTA) da Agência. Com isso, ocorre uma ingerência política que acarreta uma disputa de grupos para assumir a estrutura e benefícios daí advindos, contribuindo para a falta de comprometimento e de corresponsabilidade de gestão e gerando uma Agência sem identidade definida (sem rosto), pois cada vez que muda o governo, mudam as diretrizes, as metas, a missão etc. Veja-se que a própria missão institucional, nesta última década, foi alterada em três oportunidades. Essa transformação institucional geralmente provoca atrasos e/ou cancelamento de iniciativas importantes, provocando a descontinuidade das ações.

Também não se pode perder de vista a estrutura altamente hierarquizada, caracterizada por uma ação de cima para baixo, com estruturas de mando e outras de acato, refletida no escasso espaço para participação na gestão intrainstitucional. Os extensionistas raramente são chamados a participar ou opinar sobre a definição de programas, de metas e de ações prioritárias. Apesar da existência e das manifestações da Associação dos Servidores da ASCAR-EMATER/RS (ASAE), há pouco espaço para a efetiva participação dos funcionários nas decisões estratégicas da Agência. Dessa forma, resta dificultado o êxito das ações participativas junto aos agricultores, uma vez que, na própria esfera intrainstitucional, a participação é restrita. A questão participativa reflete a dificuldade do estabelecimento de uma interface social dentro da Agência entre “superiores” e extensionistas, uma vez que essa relação é caracterizada por uma “via de mão única” com restritos espaços para a negociação e para construção conjunta de estratégias para ação, influenciando a repetição dessa situação com os

agricultores. A hierarquia pressupõe o exercício do poder sobre o outro e a imposição de regras para proteger e administrar a Agência, transformando a relação em uma cadeia de comando ao invés de um círculo de relacionamento.

Adicionado a essas questões administrativas, ressalta-se a crise financeira decorrente da redução do orçamento da Agência, em função do corte de recursos promovido pelo governo estadual. Tal situação, por um lado, levou à realização de convênios e contratos com metas e prazos pré-estipulados e à busca por editais e chamadas públicas que colaborem com a manutenção dos serviços, gerando conseqüentemente descontinuidade nas ações, perda de foco na ação extensionista e efetivação de ações voltadas para resultados econômicos.

Mais recentemente, com o início do Governo Tarso Genro, em 2011, a EMATER/RS-ASCAR vem demonstrando esforço para redefinir seu papel, tendo modificado mais uma vez sua missão institucional, passando a enfatizar a importância dos processos educativos e participativos na promoção do desenvolvimento rural sustentável. O documento denominado “Diretrizes para ação extensionista”, elaborado em 2011 pela instituição, com o propósito de orientar o planejamento das ações para o ano de 2012, evidencia, ainda, a proposta de se retomar mais vigorosamente o arcabouço teórico e metodológico utilizado pela própria entidade no período da transição com base em princípios agroecológicos.

Nessa perspectiva, de acordo com o documento supracitado, o “papel da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) insere-se na perspectiva de construir processos que promovam o desenvolvimento local de forma sustentável (assumindo aqui as múltiplas dimensões da sustentabilidade: o social, o ambiental,

o econômico, o político, o ético e o cultural), em sintonia com os referenciais teóricos e metodológicos da Instituição”. Afirmar também que “esse esforço articula-se com uma rede ampla de parceiros, que envolvem instituições de pesquisa e ensino, organizações e movimentos sociais, conselhos, fóruns, comitês e várias outras instâncias de representação e construção coletiva, sejam de âmbito municipal, regional e estadual” (EMATER, 2011, p.7).

Esta tentativa de redefinição, no entanto, está cercada de dificuldades e desafios, a começar pelo próprio arranjo institucional frágil e *sui generis* sob o ponto de vista jurídico. Afinal, como já visto, a EMATER/RS e a ASCAR são duas entidades distintas, constituídas como associação civil e com atuação conjunta e integrada, possuindo, contudo, inegável vocação pública, sendo a Agência por meio da qual o Estado implementa sua política de assistência técnica e extensão rural. Tal condição leva a alguns problemas que dificultam a gestão e a relação da Agência com os entes públicos, além de provocar perante a sociedade uma indefinição sobre seu caráter público ou privado.

Tal dificuldade foi reconhecida pela própria Administração da EMATER/RS-ASCAR, que noticiou, em setembro de 2011, a instituição de grupo interno de trabalho com a finalidade de apresentar propostas técnicas de uma possível nova estrutura jurídica para a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER no Rio Grande do Sul com o objetivo de subsidiar o debate acerca do tema.

Somada a essa situação, o tema da filantropia também permeia as discussões acerca do futuro da Agência. Afinal, em 1992, a União cancelou a imunidade que a ASCAR tinha, passando a efetuar notificações de débitos da parte patronal do INSS, bem como ajuizando ações de execução fiscal. A dívida atualizada

excede a 1,5 bilhões de reais, cifra considerada impagável, que levaria à alienação de todo o seu patrimônio, incluindo prédios, carros, móveis e imóveis. Sobre essa questão, a Agência noticiou que está realizando ações nas esferas administrativa, jurídica e política para tentar reverter a perda do certificado de filantropia (TORTELLI, 2012).

Outro fato que agrava a situação financeira da EMATER/RS-ASCAR é a dívida acumulada junto ao Ministério de Desenvolvimento Agrário, referente a problemas na prestação de contas de convênios anteriores, no período de 2003/2010, e que corresponderiam a aproximadamente 14 milhões de reais (TORTELLI, 2012).

Frente a todos estes aspectos, o Poder Executivo Estadual, igualmente, instituiu, através do Decreto nº 48.368, de 15/09/2011, um Grupo de Trabalho com a finalidade de estudar e propor soluções para os desafios da assistência técnica e extensão rural no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. O referido Grupo de Trabalho será composto por representantes, titulares e suplentes, da Casa Civil, da Secretaria da Fazenda, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo, e Procuradoria-Geral do Estado, também convidando à participação representantes da ASCAR/EMATER-RS.

5. O futuro da extensão rural pública do Rio Grande do Sul na percepção dos extensionistas

[...] então se avizinha aí um passo importante. Não digo que seja fatalista, mas é um passo bem claro que se dará: ou de avalizar o que foi feito ou de recusar o que foi feito. Provavelmente os atores jogarão as suas cartas na mesa, ela [EMATER/RS-ASCAR] terá que estar em condições de se fazer presente no debate, por-

que se ela nem se fizer presente no debate, então, aí já está fora do baralho (Interlocutor 29).

5.1. Primeiro cenário: estatização da Agência

A estatização significaria a transformação da EMATER/RS-ASCAR em uma entidade formalmente integrante da administração pública, com papel claramente estabelecido em lei. Nessa situação, o Estado do Rio Grande do Sul assumiria todo o patrimônio, a gestão da instituição e do quadro funcional, dependendo, dessa forma, de vontade política tanto do Poder Executivo Estadual quanto da Assembleia Legislativa, pois seria necessária aprovação de Projeto de Lei⁴.

Alguns atores identificaram esse cenário, apontando a estatização como uma alternativa à situação atual da instituição:

Acho que vai se estadualizar. A EMATER/RS-ASCAR continua, mas não sei se é esse governo que vai nos acolher. Com as nossas próprias pernas não dá mais, a gente tinha certificado de empresa filantrópica, o INSS cassou e nós temos uma dívida impagável, todo o patrimônio da casa já está alienado, todos os prédios (Interlocutor 4).

[...] Muito provavelmente mudanças vão ter que ocorrer, talvez na sua forma de articulação com o governo do estado, talvez se tornando pública. Então a ATER continua, só não se sabe praticada por quem (Interlocutor 7).

[...] O governo hoje não quer botar dinheiro para manter, nem o federal, nem o estadual. Teve estados que fizeram a experiência de cobrar, mas isso é só para quem pode pagar e você acaba excluindo outra vez e essa pessoa que está excluída da sociedade não vai ter assistência alguma. Então eu acho que a extensão

⁴ Para mais detalhes sobre os cenários aqui apresentados, ver Deponti (2011).

rural tem esse papel de dar assistência a ele, por isso que ela tem que ser gratuita e para isso, precisa ser mantida pelo Estado [...] (Interlocutor 8).

A estatização poderia ser interessante do ponto de vista do interesse social e da estabilidade dos serviços. Primeiro, porque, uma vez constituindo-se formalmente em um ente público, se reduziriam as dificuldades com relação à obtenção de recursos e à manutenção da folha de pagamento. Isto poderia trazer maior garantia quanto à continuidade dos serviços e, por consequência, contribuiria para a elaboração de um plano extensionista para intervenção/mediação no longo prazo. Afinal, restariam afastadas as incertezas decorrentes da falta de previsibilidade quanto à renovação dos convênios/contratos atualmente firmados pela Agência com os governos estadual e federal.

Segundo, porque poderia dar maior tranquilidade e motivação para o trabalho do quadro funcional, na medida em que ele não mais estaria sujeito às incertezas quanto à capacidade financeira da Agência em honrar seus compromissos trabalhistas.

Terceiro, porque encerraria a indefinição no tocante à situação jurídica da Agência⁵. No entanto, não se pode esquecer que a opção ora apresentada poderia acarretar uma maior ingerência político-partidária na gestão da Agência. Talvez, uma alternativa para mitigar tal ingerência fosse estabelecer mecanismos legais para dotá-la de maior autonomia administrativa.

Ademais, a estatização é uma alternativa que estaria desgarada da tendência de redução do papel do Estado, de privatização,

⁵ A EMATER-RS/ASCAR, como já mencionado, possui condição peculiar, pois é formalmente um ente privado (associação civil), mas com vocação pública, sendo, de fato, a Agência oficial do Estado e por ele mantida.

de transferência da responsabilidade da extensão pública a outros setores, por meio da terceirização e descentralização e, ainda, iria contra os preceitos atuais do governo do Estado, baseado na redução do déficit público.

Aliás, vale ressaltar que a ASCAR perdeu a filantropia, tendo se iniciado um processo judicial de cobrança da cota patronal referente ao INSS. Sem a retomada do título de entidade filantrópica ou alguma outra solução política, a dívida “impagável”, segundo representantes da própria instituição, o governo estadual dificilmente assumiria a Agência.

5.2. Segundo cenário: privatização da Agência

Entrevistados indicaram, ainda, a privatização como um possível caminho a ser trilhado pela EMATER/RS-ASCAR, conforme se infere dos trechos abaixo:

[...] Assumir a condição de empresa privada, desvinculada da interferência do poder público na sua gestão (escolha dos seus dirigentes e interferência nas suas atividades), mantendo suas relações de cooperação com os três níveis de governo, mas fundamentalmente ampliando seu leque de atuação no mercado de serviços, para poder sobreviver e reduzir sua dependência de verbas públicas (Interlocutor 23).

Não tem nem um indicador mostrando um programa de qualificação ou coisa parecida, não tem nada, parece-se que há um caminho para desmonte mesmo da extensão rural do RS, ou passar para iniciativa privada, mas isto não está bem claro ainda, o governo não deixou bem claro ainda. [...] Está muito complicado como está hoje com estado que não tem dinheiro para manter, não prioriza a agricultura familiar como foco do desenvolvimento mesmo, então está complicado, não tem um horizonte para apostar na extensão rural no RS (Interlocutor 26).

Grife-se uma vez mais que tanto a EMATER/RS quanto a ASCAR já são formalmente entidades de direito privado. Portanto, os entrevistados, ao mencionarem a possibilidade de privatização, referem-se à ruptura da situação atual marcada pela interferência estatal na gestão institucional das aludidas associações (tanto EMATER como ASCAR), especialmente no tocante à escolha de dirigentes e à fixação das diretrizes, e pela dependência do aporte de verbas públicas.

Embora os entrevistados não tenham pormenorizado a eventual operacionalização dessa proposta, é possível realizar algumas considerações a respeito.

Não se pode perder de vista que as duas entidades em questão possuem estatuto social, disciplinando os objetivos, os membros, o patrimônio, bem como a organização administrativa. Ressalta-se que os órgãos máximos de caráter normativo e deliberativo são os Conselhos Administrativos de ambas as instituições, sendo responsáveis pela fixação das políticas de ação e pela escolha dos membros dos demais órgãos da administração superior (Conselhos Fiscais e Diretoria Executiva) e contando com a participação de diversos representantes da Administração Pública do Estado.

Nesses termos, ao que parece, a propalada ruptura com a ingerência estatal dependeria de profunda alteração na composição dos Conselhos Administrativos, com afastamento dos assentos destinados ao Governo. Afinal, há evidência de que, enquanto houver representação do Estado nos órgãos superiores dessas entidades, haverá interferência governamental na elaboração das metas de ação e na indicação dos dirigentes.

Ademais, a EMATER/RS-ASCAR depende preponderantemente do aporte de verbas públicas, em especial das oriundas do

governo estadual, conforme já explicitado anteriormente. Dessa forma, ainda que eventualmente ocorresse uma radical mudança na composição dos Conselhos Administrativos nos termos retro-mencionados, ainda assim haveria a necessidade de outras fontes de financiamento, sob pena de manter-se a ingerência estatal, em decorrência da dependência de recursos financeiros.

Nesse contexto, a EMATER/RS-ASCAR acabaria por constituir-se em uma empresa tipicamente privada, disponibilizando os serviços de extensão rural mediante pagamento pelo público que a contrata, podendo, ainda, prestar serviços para os governos estadual e federal, mediante a celebração de convênios, mas sem a interferência do Poder Público na definição das metas e das atividades.

Contudo, a ruptura da Agência com a ingerência estatal, assumindo o papel de típica empresa privada nos termos acima, levaria o Estado a não mais contar com um órgão oficial para implementação da política pública de ATER, gerando implicações dignas de aponte, notadamente se agregar o fato da inexistência de outras entidades no Estado, governamentais ou não, com capilaridade e estrutura da aludida Agência, e que se encontra presente na quase totalidade dos municípios do Rio Grande do Sul.

A privatização dos serviços de extensão rural poderia restringir o acesso dos menos favorecidos à tecnologia, bens públicos e a outras políticas mobilizadas pela ATER, como crédito, saneamento, educação ambiental e saúde. O pagamento dos serviços de extensão por pequenos agricultores é problemático, devido, muitas vezes, à orientação da agricultura para a sobrevivência e reprodução e à busca pelos agricultores apenas dos serviços que lhes pareçam necessários, podendo ocorrer exclusão de aspectos

importantes ligados à produção agrícola. Além disso, a grande maioria dos pequenos agricultores individualmente não teria recursos para o pagamento, significando, portanto, a não utilização dos serviços oferecidos.

Aliás, as implicações da privatização dos serviços de extensão rural já foram objeto de estudos, principalmente no que se refere aos países desenvolvidos, como Nova Zelândia e Holanda. De acordo com Rivera (1993, apud CAPORAL, 1998), há tendência a efeitos negativos, tais como a diminuição do fluxo de informações entre as organizações dos agricultores, maior apoio à agricultura de larga escala, diminuição da compreensão do conceito de informação como bem público, entre outros. A privatização dos serviços de ATER poderia, como destaca Caporal, refletir em maior descuido com o meio natural e a inclusão social.

[...] serviços privados, sejam da natureza que forem, não podem dar-se ao luxo de cuidar das questões ambientais e da inclusão social, especialmente quando isto requer ações educativas, de médio e longo prazos. Muito menos apresentam as condições necessárias para atuar de forma multidisciplinar em outros aspectos do desenvolvimento rural, que vão muito além da agricultura e que dizem respeito, por exemplo, à melhoria das condições de vida das populações rurais, como podem ser a educação para a saúde, uso adequado de industrialização caseira de alimentos, ações de saúde preventiva, saneamento básico e abastecimento de água nas propriedades rurais e muitas outras [...] (CAPORAL, 2002, p. 9).

Conforme Engel (1998, p. 12), a aplicação “de forma dogmática e mecânica” dos princípios da privatização dos serviços de extensão rural poderá resultar na exclusão dos pobres rurais, pois os agricultores latino-americanos não operam em circunstâncias favoráveis, ou seja, em mercados que ofereçam incentivos claros

para a inovação e que permitam rentabilidades que facilitem o pagamento dos serviços.

Nesse mesmo sentido, Caporal (1998) enfatiza que o aumento da produção e da produtividade, atendendo a requisitos de equidade e de sustentabilidade, é uma tarefa que não se pode realizar, ao menos em países periféricos, sem a participação do Estado, não sendo possível, dessa forma, delegar os objetivos do desenvolvimento integralmente às empresas privadas nem alcançá-los com estratégias orientadas somente pelos aspectos financeiros.

Afinal, na situação de privatização da extensão rural, quem definiria onde a extensão rural é necessária? Como ocorreria a participação do agricultor nos custos? Se há dificuldades de avaliar a extensão pública, como seria monitorada a extensão privada?

O desenvolvimento rural reserva um papel importante para o Estado no financiamento dos serviços de ATER, de sorte que a intervenção pública ainda se justificaria, ao menos, para casos em que as comunidades rurais não apresentassem outra forma de acesso a bens e serviços, e tivessem dificuldades de pagamento pelos serviços de extensão rural, não podendo ser desprezado, nesses termos, o papel da EMATER/RS-ASCAR como fomentadora da política pública de ATER no Rio Grande do Sul e, dessa forma, sua vocação pública.

5.3. Terceiro cenário: fusão da extensão rural à pesquisa agropecuária

Outro caminho vislumbrado corresponderia à fusão administrativa entre as instituições de extensão rural e as instituições

de pesquisa agropecuária no Estado do Rio Grande do Sul, conforme se observa nos relatos abaixo:

[...] O governo não tem mais dinheiro para sustentar uma estrutura, igual a que se sustentava antigamente. Então vamos ter que nos estruturar diferentemente. [...]. Pega o nosso estado, um estado agrícola que não tem mais pesquisa, não tem mais secretaria da agricultura, não tem mais nada, e a EMATER/RS-ASCAR está indo para o mesmo caminho. Se eu fosse o Estado, pegava isso tudo e reunia, Santa Catarina já fez isso, Mato-Grosso já fez isso e hoje em Santa Catarina, a extensão e a pesquisa estão juntas. O Estado hoje não tem condições de ter dez empresas aqui fazendo uma coisinha diferente da outra. [...] Nós aqui temos a entidade de pesquisa, a entidade de ensino e a entidade de extensão rural. Agora isso é uma coisa que não vai levar muito tempo (Interlocutor 2).

Eu acho que a extensão rural vai ter que passar por um grande grupo, um grande conselho, que vão juntar todo esse público e fazer realmente a gestão entre o pessoal dos movimentos, o pessoal da parte técnica, através da pesquisa da extensão universitária e de nós trabalhadores de campo. A sustentabilidade vai passar por um momento de diálogo muito forte, muito bom entre os usuários, o pessoal que estuda, que é parte do desenvolvimento rural e os agentes de campo. Estes três segmentos têm que dialogar muito mais e se entenderem muito mais. Se nós ficarmos uma instituição que faz uma atividade que o governo quer naquele momento e se trocou o governo passamos a fazer outra coisa, não dá sustentabilidade e não dá crédito (Interlocutor 18).

Mais uma vez, embora os entrevistados tenham proposto mudanças institucionais, não se identificou uma maior definição quanto à forma de sua operacionalização, sendo possível observar que o caminho da fusão estaria intimamente ligado à preocupação dos técnicos na busca da racionalização dos custos da Agência.

Aliás, consoante se infere das declarações acima referidas, houve indicação de que se adotasse como exemplo a fusão imple-

mentada em outras unidades federativas do Brasil, sendo expressamente citado o caso de Santa Catarina, onde ocorreu, no início dos anos 1990, a fusão das instituições oficiais de pesquisa agropecuária (EMPASC), de extensão rural (ACARESC), de extensão pesqueira (ACARPESC) e de fomento à apicultura (IASC), dando origem à Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural (EPAGRI).

Mussoi (1998), ao investigar a integração da pesquisa e da extensão agrária em Santa Catarina, teceu relevantes considerações acerca desse processo. Dentre outros pontos, constatou que, naquele Estado, as motivações para a fusão eram de cunho meramente administrativo, resumindo os argumentos à utilização mais racional dos recursos físicos das empresas, não tendo sido apresentada, na ocasião, uma proposta oficial de efetiva integração programático-metodológica para reunir as duas áreas dessa nova instituição, dando ensejo à existência, na prática, de duas empresas atuando isoladamente, sob o enfoque técnico-metodológico, debaixo de um mesmo teto. E mais, observou que a fusão foi engendrada a partir de uma visão de cúpula, sem levar em conta os atores sociais envolvidos (agricultores, pesquisadores e extensionistas) e sua efetiva participação na elaboração do aparato organizativo-metodológico. Detectou, ainda, que o corpo técnico encontrava-se marcado por um alto grau de corporativismo tanto dos profissionais da pesquisa quanto da extensão, com manifestações de forte intolerância entre as duas partes, chegando até mesmo a posturas de cunho depreciativo. Referiu, também, que a fusão, em razão de sua imposição, limitou o debate a respeito da integração dessas duas áreas e aprofundou diferenças:

A medida que se funden instituciones sin la preocupación de re-
ver con profundidad su estrategia operacional-metodológica (y
sus compromisos públicos) la tendencia es la continuidad, para
no decir el agravamiento, de la departamentalización y de la ac-
tuación desintegrada (MUSSOI, 1998, p. 346).

Assim sendo, cuida-se de um eventual caminho a ser precedido de um grande fórum de discussão, envolvendo os extensionistas, o público-meta, as entidades parceiras (sindicatos, cooperativas, prefeituras, conselhos de desenvolvimento, movimentos sociais...), bem como os setores da pesquisa e universidades, a fim de debater as principais diretrizes para a ação da extensão no meio rural e sua integração com a pesquisa agropecuária. Caso contrário, corre-se o sério risco de reproduzirem-se as situações retro-mencionadas, com a implantação de uma fusão administrativa de natureza impositiva, mas não de uma efetiva integração entre as áreas, o que poderia, ao invés de contribuir para o fortalecimento da extensão rural pública, catalisar o processo de sua dissolução.

5.4. Quarto cenário: manutenção da Agência com novos arranjos institucionais

Verificaram-se manifestações de defesa pela manutenção da EMATER/RS-ASCAR com o atual estatuto jurídico, permanecendo como uma associação civil, sem fins lucrativos, mas com vocação pública, mantendo, dessa forma, sua condição de Agência oficial de assistência técnica e extensão rural, tendo em vista o reconhecimento de sua importância para a agricultura familiar:

[...] EMATER/RS-ASCAR trabalha com o público mais variado e cumpre um papel que está dentro da constituição do Estado,

que é o caráter universal de assistência. Não importa se vai se trabalhar só com pescador, quilombolas ou só com assentado, a EMATER/RS-ASCAR trabalha com agricultor familiar, pecuarista familiar. Ela não procura o público, mas sim o público que procura ela e existe essa demanda. Eu não vejo na forma de competição [referindo-se às ONGs], pelo contrário, eu vejo no sentido da complementaridade – sem dúvida isto não substitui o papel e o compromisso que o Estado tem com a universalidade da assistência técnica e extensão rural. *Eu acho que uma agência, embora privada, mas de caráter público, digamos assim, como é a EMATER/RS-ASCAR, ela é imprescindível* (Interlocutor 1) (Grifos dos autores).

O futuro da extensão rural é resistir. Eu acho que tem um aprendizado grande para ver o que aconteceu com a extensão no mundo, na América Latina e de como estamos trabalhando hoje aqui. [...] Então nós temos um espaço importante, porque a gente resgatou um pouco do discurso e Brasília ajudou muito, em ternos nacionais. Nós mantivemos esse prestígio em nível regional e nacional (Interlocutor 5).

Na agricultura familiar é importante a extensão rural, eu vejo que muitas vezes a extensão não é valorizada numa atividade, porque da mesma forma o agricultor não é valorizado. Ninguém se lembra, quando senta em um restaurante, que quem produziu foi às vezes uma pessoa que está há anos, batendo enxada, cuidando de uma produção [...] Então eu acho que o futuro da extensão passa pela compreensão disso, a sociedade compreender que estão lidando com pessoas e não máquinas, ele é um produtor e não um computador, isso tem que ser valorizado e atendido nas suas necessidades básicas como qualquer outra pessoa. Eu acho que quando se compreender isso eu vejo um futuro melhor para o agricultor familiar e para a extensão, que é quem está junto com ele, sendo uma das poucas instituições que ouve e anda junto com o agricultor familiar [...] (Interlocutor 16).

Agregue-se o fato de a EMATER/RS-ASCAR ser a instituição que gera dados sobre o meio rural, referente a safras, preços agrícolas, volume de chuvas, secas, sendo muitas vezes a única fonte de informação do agricultor. Além disso, diversas informa-

ções utilizadas pelos governos municipal e estadual e, até mesmo, pelas universidades são produzidas no âmbito da EMATER/RS-ASCAR. É uma empresa com tradição na prestação de serviços de ATER e presente em mais de 90% dos municípios do Rio Grande do Sul, sendo constituída por um quadro técnico capacitado, com acúmulo de experiências e conhecimento do meio rural, das propriedades e dos agricultores, além de ser dotada de infraestrutura (física, material e humana), possuindo vínculo estreito com diversos parceiros (sindicatos, prefeituras, movimentos sociais, cooperativas, universidades, centros de pesquisa, conselhos municipais...). Por último, mas não menos importante, grife-se que se trata de uma Agência que presta serviços públicos e gratuitos, possuindo a agricultura familiar como público prioritário. A ação da Agência, assim, pode contribuir para potencializar o acesso a políticas públicas diversas, ocupando a extensão rural posição estratégica no desenvolvimento rural e no fortalecimento da agricultura familiar (EMATER/RS-ASCAR, 2011).

Não obstante a valorização da atuação da Agência, houve a necessidade de reformas e mudanças na sua organização, destacando-se a criação de um “plano estratégico de desenvolvimento rural”, aproveitando o acúmulo e capacidade de articulação da extensão, construído pelos próprios técnicos da EMATER/RS-ASCAR, respaldados pelas parcerias e público-meta. O plano redefiniria as regras, as metas, os objetivos e a missão a serem seguidos, constituindo uma linha norteadora da ação extensionista e reduzindo a fragmentação das atividades resultantes da pluralidade de metas provenientes dos convênios e editais.

Tal entendimento vai ao encontro do que propõe Caporal (2002, p. 15), ao referir que

[...] as velhas estruturas de ATER vinculadas ao Estado só passariam a ter sentido se fossem capazes de desempenhar um novo papel. Para isto, se faz imperativo que elas mudem suas bases teóricas, seus enfoques metodológicos, seus objetivos, suas estratégias e seu público beneficiário. Caso contrário, estarão, definitivamente, fadadas ao desaparecimento.

Os técnicos entrevistados também destacaram que a extensão deveria ser reestruturada para considerar a “questão socioambiental” e o “paradigma agroecológico”, conforme mostram os trechos dos depoimentos abaixo:

Depende muito da capacidade de sobrevivência nos próximos dois anos. Eu vejo que a EMATER/RS-ASCAR passa hoje por um momento que exige um repensar, do seu papel e suas diretrizes. Em função da própria visão e opção política de Estado, ela está extremamente fragilizada, num momento de encruzilhada, inclusive com sério risco de sobrevivência institucional em médio prazo. Eu acredito que o futuro vai se dar pela reação e pela mobilização, tanto interna, quanto externa, da sociedade, mas a partir de um processo mais amplo de repensar (Interlocutor 1).

[...] A extensão rural do futuro tem sentido, mas para trabalhar com agricultura familiar nessa perspectiva de inclusão social, de melhoria de vida e acesso às políticas públicas. Por outro lado, a extensão rural pode ter um papel fundamental se ela conseguir contribuir para uma mudança de paradigma na agricultura. [...]. A extensão rural poderia dar uma contribuição na medida em que tenha acúmulo suficiente e capacidade de articulação para ajudar a pensar estratégias diferenciadas para agricultura e desenvolvimento rural. A extensão rural só tem futuro se ela trabalhar na perspectiva de proteção ambiental, de recuperação dos nossos recursos, da proteção da água, de fato uma perspectiva ambiental (Interlocutor 21).

[...] Eu acredito que não há como fazer uma nova revolução verde. Então, eu acho que um novo paradigma agroecológico vai se consolidar, não sei em quanto tempo, mas vai consolidar. Ele vai se consolidar nos agricultores familiares, nos camponeses, e nos públicos mais fragilizados. Eu acredito também que falando de

EMATER/RS-ASCAR, que paulatinamente, com a entrada de novos empregados, a hegemonia da casa migre desta coisa mais convencional para algo mais agroecológico [...] (Interlocutor 9).

A consideração da “questão socioambiental” nos serviços de ATER reforça a manutenção de uma extensão rural pública, pois, conforme pondera Caporal (2002, p. 15), a sustentabilidade e equidade, assim como a inclusão social, são demandas da sociedade, exigindo respostas do Estado, emergindo a relevância de os serviços públicos se capacitarem para apoiar estratégias vocacionadas a darem suporte aos setores mais debilitados do meio rural e a promoverem a proteção e recuperação do meio ambiente.

Também se referiu nas entrevistas à relevância de se realizarem modificações na estrutura organizacional administrativa, a fim de reduzir a interferência político-partidária nas ações institucionais. Como já visto alhures, há manifestações de indignação e irrisignação de técnicos quanto ao fato de a Diretoria Executiva e outros cargos de chefia da Agência serem escolhidos preponderantemente a partir de interesses político-partidários.

Assim, os técnicos entrevistados denotam a percepção quanto à necessidade de a instituição incluir mecanismos democráticos de participação na escolha dos integrantes da administração superior, notadamente dos membros da Diretoria Executiva, bem como na fixação das diretrizes da Agência, com o estabelecimento, ainda, de critérios objetivos embasados no merecimento para assunção a cargos de chefia, tanto nos escritórios regionais quanto no central.

Igualmente, foi destacada por técnicos a importância da construção de canais internos para participação do público-meta na tomada de decisão da Agência e formulação de seu planeja-

mento estratégico, propiciando espaços mais democráticos e garantindo maior controle social.

Outra questão apontada nas entrevistas foi a necessidade de investimento na capacitação do quadro técnico para acompanhar as mudanças acima mencionadas, propiciando a construção de um perfil de profissional capaz de compreender a importância e lidar com as questões socioambientais e com os princípios agroecológicos, e de relacionar-se com os agricultores, respeitando os saberes locais, desenvolvendo um trabalho de troca de experiências e conhecimentos.

Nesse caminho proposto, atores sociais entrevistados sustentaram a relevância de a EMATER/RS-ASCAR, ainda que vocacionada à execução da política estadual de extensão rural, diversificar suas fontes de recursos, com a ampliação, por exemplo, dos convênios com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, mitigando, assim, a dependência das verbas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul, a fim de garantir a manutenção de sua estrutura institucional e a continuidade e eficiência de ações de longo prazo, evitando a perda de motivação para o trabalho decorrente da instabilidade financeira e das ameaças de demissão e não pagamento de salários.

Não se podem desconsiderar os desafios na implementação de tais propostas de reestruturação, pois elas, em sua essência, acarretariam um novo desenho na distribuição de poder intrainstitucional, modificando o atual modelo de gestão, buscando uma maior descentralização e horizontalidade. Apesar do Conselho Técnico Administrativo da EMATER-RS (CTA) e do Conselho Administrativo da ASCAR (CONAD) terem passado por uma reestruturação na administração no período 1999-2002, em que

várias organizações de representantes dos agricultores familiares passaram a ter assento e direito a voto, essa situação não garante a efetiva participação. Em função disso, pressupõem-se profundas modificações nas normas estatutárias, o que depende da aprovação por maioria absoluta dos membros dos Conselhos Administrativos, tanto da EMATER/RS quanto da ASCAR e, portanto, da aceitação pelo Governo Estadual em abrir mão de parcela do poder no comando institucional, visando estabelecer uma gestão democrática e participativa, em que as estratégias seriam determinadas de modo negociado com os técnicos, o público-meta e os parceiros e não mais fixadas em cúpula.

5.5. Quinto cenário: extinção da Agência

Embora não seja uma proposta dos extensionistas entrevistados, alguns deles manifestaram preocupação com a concreta possibilidade de extinção da EMATER/RS-ASCAR, seja por deliberada decisão do governo estadual em não mais mantê-la, seja pela própria ineficiência da Agência.

O futuro da extensão rural oficial eu vejo negro. A extensão rural de uma maneira mais ampla, feita por diversos agentes, tipo ONGs, eu vejo que isso aí a tendência é crescer [...], a extensão rural oficial não tem que estar ali para manter o Roberto, ele tem que estar ali, para realmente ajudar a sociedade, agora se ela não está cumprindo esse papel, ou por deficiência dos seus pares, ou por deficiências do próprio governo que não investe nela, aí são “outros quinhentos”; tudo que não serve e aquele órgão que tu não usa muito, ele acaba perdendo a sua utilidade. Então eu acho que o caminho para mim ele tem que se permear por isso aí, tu tens que na verdade ter uma assistência rural efetiva, senão para que a gente estar aqui (Interlocutor 10).

Da forma como estão sendo tratados, acho que a tendência é aos poucos fazer com que o povo entenda que não são necessários. Eu acho que essa é a política hoje do estado, por deixar eles mais confinados em uma sala, para o agricultor achar que não precisa da assistência da EMATER/RS-ASCAR, eu acho que isso é a minha visão, se tu não vê um técnico na rua, atuando, daqui a pouco, [...] o povo vai achar que o Estado quer tirar a EMATER/RS-ASCAR, aí vão dizer que não é necessário mesmo [...] (Interlocutor 33).

A extinção da EMATER/RS-ASCAR possivelmente abriria espaço para a atuação de organizações não governamentais, além de outras empresas e/ou entidades que tenham interesse em prestar esses serviços, tais como cooperativas, organizações de agricultores, estabelecimentos de ensino etc.

A prestação de serviços de ATER por ONGs é uma tendência verificada nos últimos anos, sob a alegação de que apresentariam potencial para o trabalho com extensão rural, possuiriam maior autonomia na definição do público-meta, das ações a serem realizadas e dos projetos a serem implementados, e de que partiriam de projetos de desenvolvimento negociados com os agricultores, além de se mostrarem aptas a trabalhar com os setores mais pobres e adotar métodos participativos. Aliás, seriam consideradas as que melhor se encaixariam na prestação de serviços de ATER, de acordo com o Banco Mundial e FAO (CAPORAL, 2002).

No entanto, adverte Caporal (1998; 2002), um modelo de extensão rural calcado exclusivamente ou preponderantemente na prestação dos serviços por ONGs mostra-se problemática e excludente, recrudescendo a diferenciação social, na medida em que tais entidades apresentam debilidades no que se refere à dependência de fonte de financiamento, à pequena integração com instituições de pesquisa, à deficiência na formação dos quadros funcionais, à

baixa capacidade administrativa e à utilização, muitas vezes, de serviços voluntários, além do fato de os conhecimentos e informações deixarem de ser tratados como bens públicos e passarem a ser apropriados apenas pelos segmentos beneficiários dos serviços prestados. Portanto, o setor privado (organizações de agricultores e outras formas de assessoria ao desenvolvimento rural) e as ONG's não poderiam substituir totalmente o papel do Estado na oferta de serviços públicos de extensão rural:

[...] o sonho de atender às demandas e necessidades dos agricultores familiares tão-somente através da contratação de empresas de assessoria técnica, de escritórios de prestação de serviços ou de ONG's, coisa que o Banco Mundial e a FAO vêm estimulando nos últimos dez anos, mostrou-se não só excludente, como também um modelo que ajuda a acelerar a diferenciação social, na medida em que os conhecimentos e informações deixam de ser tratados como bens públicos e passam a ser apropriados por diminutos segmentos da população rural que são assistidos (CAPORAL, 2002, p. 3-4).

Ainda, destaca-se que a prestação de serviços de ATER por organizações não governamentais não apresenta tradição nesse ramo no Brasil, denotando baixa experiência. Além disso, as relações trabalhistas baseadas em contratos temporários realizados, muitas vezes, em situações de terceirização, representam situações frágeis e incertas em relação à identificação com a missão da organização prestadora do serviço.

Ademais, a simples extinção da Agência oficial poderia levar à perda do acúmulo de experiência e de conhecimento sobre a extensão rural estadual nos últimos 55 anos.

Remete-se aqui às considerações tratadas anteriormente, quando, ao se discutir sobre a possibilidade de a EMATER/RS-

ASCAR assumir o papel de empresa tipicamente privada, discorreu-se sobre as implicações negativas da privatização da extensão rural, tendo sido destacado que o desenvolvimento rural reserva importante papel para a atuação estatal e, portanto, para a intervenção pública, de modo que não poderia ser ignorada a existência e funcionamento da EMATER/RS-ASCAR como fomentadora da política pública de ATER no Rio Grande do Sul.

5. Considerações finais

Na década de 1990 a crise da extensão rural pública estava relacionada com questões de financiamento e de legitimação do Estado brasileiro e com a extinção da EMBRATER - privatização dos serviços de apoio e descentralização administrativa. Na segunda metade da década de 2000, os fatores determinantes da crise institucional da EMATER/RS-ASCAR estão relacionados a uma redução do orçamento em torno de 30% realizada pelo governo estadual e a consequente demissão em massa de aproximadamente 400 servidores gerando um quadro de instabilidade e insatisfação. Esta crise, no entanto, tem suas raízes em momentos e situações passadas não resolvidas e aprofundadas. Além desses fatores destacam-se: questões administrativas, ingerência política (partidarização), estrutura altamente hierarquizada, participação intrainstitucional restrita e arranjo institucional frágil do ponto de vista legal.

Por intermédio das opiniões emitidas pelos atores sociais entrevistados, é possível afirmar a convergência de entendimentos quanto ao reconhecimento da importância da EMATER/RS-ASCAR para a implementação da política pública estadual de

extensão rural e à existência de uma atual situação de crise, nos termos já anteriormente explanados, havendo a necessidade de um novo rumo no que concerne à sua organização administrativa, aos métodos, às metodologias e às ações. Contudo, não há clareza quanto ao rumo que deve ser adotado pela Agência, seja em razão da diversidade de propostas (estadualização, fusão com a pesquisa, privatização, reestruturação), seja em razão da ausência de critérios definidos no tocante à efetiva operacionalização das propostas mencionadas.

Ainda, não se encontraram achados nas entrevistas que indicassem efetiva discussão intrainstitucional a respeito dos rumos da Agência, de sorte que não se vislumbra a existência de canais internos de debate nesse sentido, dificultando, assim, a construção de propostas participativas quanto aos caminhos a serem trilhados. Destaca-se a existência de um documento publicado, em 2009, pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio Grande do Sul (SENGE-RS) sobre o Futuro da Assistência Técnica e Extensão Rural Pública no RS, discutindo e propondo alternativas para o fortalecimento do serviço de extensão rural, no sentido de mobilizar as principais lideranças e conchamar uma tomada de posição em defesa da ATER pública.

Para a Agência, tão importante quanto identificar as perspectivas a seguir é oportunizar profunda e ampla discussão a respeito, criando espaço aos técnicos e aos agricultores para efetiva participação no debate. Caso contrário, eventuais mudanças na organização administrativa ou em metodologias, ainda que venham a ser implantadas, serão frutos de uma visão de cúpula, com todos os reveses decorrentes, conforme já visto alhures.

6. Referências

- ALMEIDA, J. Por uma nova definição profissional do agrônomo: a contribuição das disciplinas voltadas para a perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. **Extensão Rural**, Santa Maria, n. 3, p. 49-60, jan./dez. 1996.
- CAPORAL, F. R. Recolocando as coisas nos seus devidos lugares: um manifesto em defesa da extensão rural pública e gratuita para a agricultura familiar. In: **SEMINÁRIO NACIONAL: decidindo políticas de extensão rural para o Brasil**. Brasília, FAZER, 2002. Disponível em: http://www.google.com.br/search?hl=pt-BR&source=hp&q=CAPORAL%2C+F.+R.+Recolocando+as+coisas+nos+seus+devidos+lugares%3A+um+manifesto+em+defesa+da+extens%C3%A3o+rural+p%C3%BAblica+e+gratuita+para+a+agricultura+familiar.+Semin%C3%A1rio+Nacional+%3A+decidindo+pol%C3%ADticas+de+extens%C3%A3o+rural+para+o+Brasil.+FAZER%3A+Bras%C3%ADlia%2C+12+a+&meta=&aq=f&aqi=&aql=&oq=&gs_rfai= Acesso em: 30 mai. 2010.
- CAPORAL, F. R. **Superando a revolução verde: a transição agroecológica no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil**. Santa Maria, 2003.
- CAPORAL, F. R. **La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. 1998. 532 f. Tese (Doutorado) – ISEC, ISIAN, Universidad de Córdoba, Córdoba, 1998.
- DEPONTI, C.M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-

Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010. 274 f.

EMATER/RS-ASCAR. **Diretrizes para ação extensionista na EMATER/RS-ASCAR: a gestão do processo de planejamento.** Porto Alegre : EMATER/RS - ASCAR, 2011. 47 p.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades da Emater/RS-Ascar: 2006.** Porto Alegre, 2007.

EMATER/RS-ASCAR. **Relatório de atividades da Emater/RS-Ascar: 2009.** Porto Alegre, 2010.

ENGEL, P. G. H. Facilitando el desarrollo sostenible? Hacia una extensión moderna? Experiencias de serviços privatizados y descentralizados de asesoría a la agricultura campesina en américa latina y el caribe, 1998. 11 p. **Anais Eletrônicos...** Disponível em: <http://www.fidamerica.cl/actividades/conferencias/extension/index.html> . Acesso em: 25 fev. 2010.

MUSSOI, E. M. **Integración entre investigación y extensión agraria en un contexto de descentralización del estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil.** 1998. Tese (Doutorado em Agronomia) - Instituto de Sociologia y Estudios Campesinos, Escuela Superior de Ingenieros Agronomos, Universidad de Córdoba, Córdoba, España, 1998.

OLINGER, G. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil: principais causas da decadência da extensão rural no Brasil.** Florianópolis: Epagri, 1996. p. 100-174.

SCHMITZ, H. Perspectivas da assistência técnica para a agricultura familiar. In: LOPES, E. S. A., MOTTA, D. M., SILVA, T.E.M. (Orgs). **Ensaio: desenvolvimento rural e transformações na agricultura.** Sergipe: Embrapa Tabuleiros Costeiros, Universidade Federal do Sergipe, 2002. p. 315-347.

SCHNEIDER, S. Da crise da sociologia rural à emergência da sociologia da agricultura. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 225-238, 1997.

TORTELLI, A. et al (Coord.). COMISSÃO DE REPRESENTAÇÃO EXTERNA PARA TRATAR DA SITUAÇÃO DA EMATER/RS, **Relatório Final**, 2011, 51 p.

