

Perfil



Dos Serviços de Assistência
Técnica e Extensão Rural
para Agricultores Familiares
e Assentados no Brasil



Perfil das Instituições de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e Assentados no Brasil

EQUIPE

Sul

Coordenação: Adoniram Peraci e Dino de Castilhos - Deser / FAO
Pesquisadoras: Jovânia Müller e Vanessa Coelho - FAO

Sudeste/Centro Oeste

Coordenação: Rosângela Cintrão - FAO
Pesquisadores Sudeste: Lecir Peixoto e Luiz Carlos Beduschi - FAO
Pesquisadoras Centro-Oeste: Ana Carolina Pareschi e Luciana Padoveze - FAO

Nordeste

Coordenação: Gabrio Marinozzi - FAO
Pesquisadoras: Ana Georgina Rocha, Ana Elisa Felicônio e Ana Mônica de Paula - FAO

Norte

Coordenação: Iran Veiga – Neaf-UFPA / FAO
Pesquisadores: Ailton Dias e Romier Souza - FAO

Tratamento da Informação

Gerenciamento Banco de Dados e Mapas: Anael Cintra - Deser / FAO
Banco de Dados: Liana Fontelles - SAF/MDA
Apoio: Márcio Medeiros - FAO

Colaboração

Delineamento inicial da pesquisa: Iara Altafin - FAV/UnB
Delineamento pesquisa/apoio coordenação: Luiz Rocha - FAV/UnB

Coordenação Geral

Márcia Muchagata - FAO

A equipe é responsável pelos dados técnicos e também por opiniões aqui expressas, as quais podem não ser as mesmas da FAO, MDA, SAF ou instituições de origem dos pesquisadores.

Brasília, julho de 2003

Resumo Executivo

1. Introdução e objetivos

Este documento apresenta resultados de pesquisa coordenada pelo Projeto de Cooperação Técnica MDA-FAO, realizada por demanda da SAF, que teve com objetivo identificar quais são as instituições públicas e privadas que trabalham com Ater no Brasil atualmente e saber onde estão, quem atendem, como trabalham, que recursos financeiros e humanos mobilizam para o seu trabalho e quais são os limites da sua atuação. Neste documento é apresentada a síntese do trabalho que foi realizado a nível nacional. Relatórios específicos sobre as regiões norte, nordeste, sul, sudeste e centro-oeste encontram-se em documentos específicos, que devem ser consultados para obtenção de informações detalhadas sobre cada região.

2. Metodologia da pesquisa

Para avaliar a oferta de serviços de Ater a pesquisa foi desenvolvida em 3 etapas. A primeira procurou identificar todas as instituições que potencialmente poderiam realizar atividades de Ater junto a agricultura familiar e assentados, o que foi feito preliminarmente através de consultas a diversos catálogos de instituições e posteriormente por meio de entrevistas com cerca de 200 informantes-chave em todo o país (técnicos de instituições governamentais e não governamentais de Ater, federações de trabalhadores na agricultura, etc). A segunda etapa buscou caracterizar o trabalho das instituições, o que foi feito através do envio de um questionário com questões fechadas para todas as instituições identificadas. A pesquisa reteve para análise 1245 questionários recebidos, o que representa uma taxa de cobertura de 22% das 5700 instituições identificadas. A terceira etapa teve o objetivo de aprofundar a análise das condições de trabalho e entraves vivenciados pelas instituições de Ater. Para tanto, foram visitadas 157 instituições em todo o Brasil, onde foram aplicados questionários contendo várias questões abertas.

3. Limites do trabalho

O principal limite da pesquisa é que o material básico de análise se constitui nas declarações das próprias instituições, não contando a avaliação que os beneficiários ou outros atores fazem dos serviços.

O universo de instituições não era conhecido previamente, sendo esta uma das contribuições da pesquisa. Como o processo de delimitação do universo e coleta de informações junto às instituições se deu de maneira simultânea, embora com uma amostra bastante abrangente, não foi possível fazer uma coleta amostral com significância estatística, representativa do conjunto das instituições. No entanto, a equipe de pesquisa avalia que as informações obtidas dão uma idéia nítida dos meios e condições em que a Ater é feita no país, dada a consistência dos dados e o que se conhecia previamente das instituições.

4. Categorias identificadas

Um dos principais resultados da pesquisa é a constatação de uma Ater plural e diversificada no país. A pesquisa agrupou as instituições em 11 categorias, cujos critérios para agregação consideraram em primeiro lugar a missão institucional e secundariamente o caráter público ou privado da prestação de serviços. São elas:

- *Governamentais de Ater*: 27 instituições, cobertura amostral de 100%. Nesta categoria encontram-se as instituições de Ater pública estadual, com grande capilaridade, trabalhando prioritariamente com agricultura familiar
- *Prefeituras*: 1226 instituições, cobertura amostral de 32% Fazem parte desta categoria as Secretarias de Agricultura, de Desenvolvimento Rural, etc., freqüentemente atuando em programas de fomento, mas desenvolvendo um trabalho importante de Ater em muitos municípios.

- *ONGs*: 495 instituições identificadas, cobertura amostral de 22%. Organizações sem fins lucrativos que têm como ponto comum o trabalho com desenvolvimento sustentável e solidário. A Ater pode ser atividade principal ou não. Abrangência limitada, mas geralmente com adoção de práticas inovadoras.
- *Representativas*: 498 instituições identificadas, cobertura amostral de 31%. Fazem parte desta categoria instituições como STRs e Federações, MST e associações locais. A Ater é uma atividade recente e secundária, realizada em geral com poucos recursos.
- *Prestadoras de Serviços*: 1858 instituições identificadas, cobertura amostral de 19%. A categoria engloba escritórios de planejamento e cooperativas de técnicos. Têm como atividade principal a elaboração e acompanhamento de projetos de crédito, prestando assistência técnica mediante remuneração. Atende setores da agricultura mais capitalizada e patronais, mas as cooperativas de técnicos têm como público principal agricultores assentados.
- *Cooperativas de Produção*: 867 instituições identificadas, cobertura amostral de 9%. Atuação forte na área de comercialização e transformação da produção, mas várias trabalhando com Ater, nos aspectos técnicos e gerenciais da produção. Trabalham com agricultura familiar já inserida no mercado.
- *Ensino e Pesquisa*: 397 instituições identificadas, cobertura amostral de 19%. Fazem parte desta categoria universidades, instituições estaduais e federais de pesquisa, EFAs, CFR e Agrotécnicas. Trabalho com Ater é secundário, mas geralmente inovador.
- *Cooperativas de Crédito*: 131 instituições identificadas, cobertura amostral de 8%. Estas instituições desenvolvem atividades de Ater procurando direcionar o planejamento e aplicação dos créditos a nível comunitário.
- *Agroindústria*: 78 instituições identificadas, cobertura amostral de 13%. Ater é parte da ação empresarial, procurando melhorar a qualidade de eficiência do processo produtivo.
- *Outras públicas*: 80 instituições identificadas, cobertura amostral de 20%. Engloba instituições públicas, de ação estadual ou regional, tais como Secretarias Estaduais de Agricultura, Institutos de Terras, órgãos como Ceplac, etc, que realizam Ater voltada para as questões específicas da sua área de atuação.
- *Sistema S*: 43 instituições identificadas, cobertura amostral de 23%. Incorpora as instituições Sebrae e Senar, que trabalham principalmente com capacitação.

5. Construção da diversidade de serviços

A maior parte das instituições foi criada ou iniciou o seu trabalho de Ater a partir dos anos 80, e principalmente ao longo da segunda metade dos anos 90. Essa multiplicação de instituições é decorrente de dois processos. O primeiro está relacionado com a redemocratização pela qual passou o país nos anos 80, período em que vários setores da sociedade civil se fortaleceram e criaram várias organizações. O outro processo tem relação com transformações nas políticas públicas para o meio rural, com a implantação de políticas específicas de apoio à agricultura familiar e aumento do número de assentamentos no país, contribuindo para a diversificação das necessidades do meio rural e levando a uma multiplicação de atores para atendê-las.

6. A Ater nas instituições governamentais de Ater

A situação atual das instituições oficiais de Ater é muito distinta daquela existente durante o período do extinto Sibrater. Atualmente apenas 11 das 27 instituições são Ematers e existe uma diversidade muito grande de missões institucionais, figuras jurídicas, formas de prestar serviços e se relacionar com o público. Outro desenvolvimento institucional importante é o estabelecimento de parcerias com as prefeituras para a prestação de serviços. Essas parcerias envolvem vários tipos de acordo onde as prefeituras contribuem com estrutura e/ou pagamentos de salários e organização do trabalho, em arranjos que variam bastante mesmo dentro de um único estado.

As governamentais de Ater têm uma presença muito forte em todo país, com alta capilaridade, o que se constitui no seu maior trunfo. Mas essa cobertura é bastante variável de região para região: enquanto no sul ela atinge 99% dos municípios com escritórios locais, na região nordeste este índice

é de apenas 50%. Todas têm como público prioritário os produtores familiares, sendo que pelo menos um terço das instituições atende também agricultores patronais. O nível de atendimento varia de 65% do público potencial na região sul a 27% na região nordeste.

Trabalham principalmente com técnicas e práticas produtivas, elaboração de projetos e crédito e microcrédito, e apoio institucional a organização de agricultores. Quanto ao seu quadro técnico ressalta-se a grande proporção de pessoal administrativos no quadro de funcionários (variando 29% no sul a 48% norte) e o peso dos profissionais de ciências agrárias no corpo técnico das instituições (média de 78% do corpo técnico). Apesar do grande número de profissionais, ele é insuficiente para atender a demanda, principalmente nos estados do norte e nordeste. O número de famílias de público potencial por técnico na região nordeste é de 632 enquanto que no sudeste ele é 214.

A análise dos meios que as instituições têm para a realização de seu trabalho demonstra a existência de recursos importantes, mas que não vêm sendo renovados e que são mantidos com dificuldades. Por essa razão as instituições têm tido uma baixa capacidade de expansão e de atendimento da agricultura familiar, ainda mais considerando o surgimento constante de novas demandas. É no tocante a meios que se encontram as principais disparidades entre a Ater do centro-sul e norte e nordeste do país. No nordeste o orçamento por família do público potencial é menor que um terço do orçamento disponível no sul. O orçamento total das 27 instituições de Ater foi de aproximadamente 800 milhões de reais, sendo que a maior parte proveio dos governos estaduais. A participação do governo federal foi de 13% em média, mas com índices bastante variáveis entre regiões.

Quanto aos métodos, há uma percepção crescente da importância da participação dos beneficiários e suas organizações nas atividades de Ater, mas várias instituições têm dificuldade de implementar isso. Muitas instituições, em especial no norte e nordeste ainda privilegiam como forma de trabalho o contato individual com os agricultores. Um ponto importante é que atualmente as atividades em torno da operacionalização dos projetos de crédito absorvem grande parte dos esforços de muitas instituições. A maneira como as operações de financiamento estão organizadas torna praticamente inexecutável a elaboração e acompanhamento de projetos para um grande número de agricultores sem a adoção de pacotes, e os técnicos acabam não conseguindo escapar de métodos de trabalho inspirados no modelo de difusão de tecnologia. Quanto à matriz tecnologia, algumas instituições fizeram uma opção clara pela agroecologia, principalmente no centro-sul, mas a maioria não tem opção tecnológica específica, e prefere falar apenas em desenvolvimento sustentável. 70% das instituições declararam realizar atividades de monitoramento e avaliação de suas atividades, mas percebe-se que muitas têm dificuldade de apresentar os impactos de sua atuação, sendo que os resultados quantificam principalmente atividades meio (número de cursos, número de projetos elaborados, etc.)

A crise financeira, que em muitos casos é reflexo de uma crise institucional, é o principal entrave identificado pelas próprias instituições, seguido pelas políticas públicas para o setor, que na opinião delas minam as possibilidades de atuação da Ater. Os entraves institucionais, que aparecem também com destaque, mostram que os próprios dirigentes identificam no perfil institucional pouco flexível à mudanças, um entrave importante na melhoria da atuação da extensão oficial.

7. Pluralidade dos serviços de Ater

Também existe disparidade regional quanto ao número de instituições de todas as categorias, que são mais numerosas nas regiões de agricultura mais dinâmica, estando concentradas no centro-sul.

O trabalho das instituições está bastante vinculado à ação clássica de Ater, que é o apoio técnico à produção agrícola, mas há uma diversidade de áreas de atuação onde desponta o trabalho com manejo e conservação de recursos naturais, refletindo uma preocupação crescente com a sustentabilidade ecológica da produção agrícola, principalmente entre as instituições públicas e sem fins lucrativos. O trabalho de apoio institucional às organizações de agricultores apareceu entre as organizações que trabalham em maior proximidade dos movimentos sociais e instituições públicas,

denotando um compromisso com o fortalecimento das organizações de produtores. Embora o leque de atividades das instituições seja amplo, existe ainda um viés agrícola e relacionado à produção, e que temas que deverão ganhar relevância nas políticas públicas no novo governo, como gestão territorial e trabalho com atividades não agrícolas, estão sendo pouco tratados.

Em todas as instituições há uma tendência à concentração de profissionais da área de ciências agrárias. Quanto à capacidade de atendimento, as instituições que, em função de sua missão, têm que atender um público amplo têm uma relação famílias/técnico mais alta que aquelas que desenvolvem trabalhos mais locais e dirigidos para públicos específicos. As relações são altas para categorias outras públicas, prefeituras e representativas. Em termos regionais a relação é mais baixa para a maioria das categorias na região norte, provavelmente em função da dispersão das famílias e das condições de acesso e transporte. No nordeste as instituições que desenvolvem trabalhos ao nível local/municipal apresentam uma relação mais alta que estas mesmas instituições no centro-sul.

A estrutura para o trabalho não é limite significativo para a maioria das instituições. As categorias com mais problemas são as representativas e prefeituras. Os custos por família atendida têm relação com as opções metodológicas das instituições, como maior ou menor proporção de profissionais de nível superior, a frequência do contato com os beneficiários e o tipo de atividades que são organizadas. Os maiores custos por família atendida são das prestadoras de serviços e das instituições de ensino e pesquisa, e os mais baixos das representativas e prefeituras. As diferenças regionais são importantes: as instituições do sul e sudeste apresentam custos mais altos que o norte, nordeste e centro-oeste.

Com relação às metodologias de trabalho nota-se que a preocupação ambiental vem se incorporando ao trabalho de ATER, o que se reflete na forma de trabalho das instituições, onde muitas abandonam a opção de trabalhar cadeias produtivas específicas e procuram trabalhar os vários aspectos da produção de maneira integrada, e verifica-se que está se estabelecendo um certo consenso sobre a necessidade de participação dos agricultores nas atividades de Ater. No entanto, muitas instituições têm dificuldade de incorporar suas intenções de trabalho participativo e sistêmico no seu cotidiano. O trabalho com a questão ambiental aparece mais intensamente nas ONGs, ensino e pesquisa, e prefeituras. A participação dos agricultores tem sido um objetivo perseguido principalmente por ONGs, representativas, prefeituras e instituições de ensino e pesquisa. As ONGs e as instituições de ensino (não tanto as de pesquisa) são as instituições que mais estão desenvolvendo inovações metodológicas. As representativas, principalmente no norte e nordeste, estão à frente das poucas experiências de extensão agricultor a agricultor. As prestadoras de serviço, as cooperativas de produção e agroindústria são as que se mantêm mais ligadas aos métodos convencionais de Ater.

A pesquisa analisou em que medida as instituições trabalham em parceria, já que a colaboração pode levar a sinergia entre trabalhos desenvolvidos. Quase todas as categorias desenvolvem parcerias bastante diversificadas. ONGs se destacam por participar ativamente de redes, onde além de trocar informações, realizam capacitações em conjunto e desenvolvem projetos em comum. As categorias cooperativas, prestadoras de serviços e agroindústrias desenvolvem parcerias muito limitadas.

Os entraves mais significativos levantados pelas instituições foram o volume de recursos financeiros e as políticas específicas para o setor. A ordem de importância destes entraves varia entre categorias e também entre regiões. No norte e nordeste os problemas relacionados a volume de recursos foram citados com uma frequência muito maior. No centro-oeste e no sudeste, ainda que as percentagens relativas às políticas para o setor tenham ficado num patamar apenas ligeiramente menor que o volume de recursos, nas entrevistas os entraves relacionados às políticas públicas apareceram com maior força. No sul a maioria das instituições colocou a ausência de políticas para o setor como o problema mais importante. Isso demonstra uma menor escassez de recursos e o quanto as políticas públicas não integradas representam um entrave para Ater, mesmo que existam recursos para a atividade.

8. Conclusões

Existe uma grande diversidade de atores institucionais realizando Ater no país hoje, o que gera uma riqueza enorme de experiências e possibilidades. No entanto, por maior que sejam os esforços eles não estão sendo suficientes e a maioria dos agricultores não está sendo atendida, em particular nas regiões norte e nordeste. Esse fato é agravado por serem justamente os mais pobres, e que precisam mais desses serviços, os que são mais desassistidos. As diferenças regionais são alarmantes, e a ausência de Ater nas regiões menos desenvolvidas do país leva a um círculo vicioso, onde a falta de dinamismo da agricultura faz com que poucas instituições estejam presentes e por sua vez essa pouca presença é um dos entraves para que esse dinamismo seja estimulado.

Embora as próprias instituições tenham dificuldade de mensurar o impacto de sua ação, a contribuição delas para o desenvolvimento rural é inegável. Mas essa contribuição tem sido limitada por uma série de fatores. Mesmo que os fatores relacionados a recursos sejam o maior entrave para muitas delas, várias conseguiram driblar esses problemas e estão desenvolvendo experiências muito ricas. No entanto, várias categorias têm tido dificuldade de se renovar e por isso o seu potencial é afetado para trabalhar em consonância com os rumos que se pretende dar às políticas de desenvolvimento rural no país. A maior parte das instituições está preparada para desenvolver um trabalho agrícola e técnico, mas para apoiar a diversidade de processos e atividades do meio rural brasileiro há necessidade que sejam apoiadas para realizar algumas modificações nas suas estruturas e métodos de trabalho.

Entre os pontos que merecem atenção dos formuladores de políticas de Ater destacam-se a necessidade de avaliar como os processos de municipalização dos serviços em curso podem ser melhor coordenados; como promover uma melhor articulação com a política de financiamento à produção, de maneira que o atendimento ao crédito não implique na redução do envolvimento das instituições com outras atividades e produtores não financiados; e a necessidade de articulação com outras políticas, em particular a política de pesquisa agropecuária.

Além de ampliar os serviços é necessário investimento para que os serviços se aperfeiçoem. Uma ação com grande potencial para isso é o estímulo à criação e fortalecimento de redes de intercâmbio de experiências e espaços de diálogo institucional para tomadas de decisão. Assim, além da ampliação de experiências bem sucedidas, cria-se uma oportunidade de maior participação e controle social por parte das populações beneficiadas. Outra ação essencial, que reforça todas as outras ações que podem contribuir para a melhoria da Ater, é a formação de agentes de extensão capacitados para lidar com a complexidade e diversidade da produção familiar no país. Isso pode ser feito aproveitando experiências já existentes, mas ampliando a sua abrangência e incorporando também a formação de profissionais de outras áreas além das das ciências agrárias.

<i>Resumo Executivo</i>	<i>i</i>
<i>Índice</i>	<i>vi</i>
<i>Tabelas</i>	<i>vii</i>
<i>Boxes</i>	<i>ix</i>
<i>Gráficos, Mapas e Quadros</i>	<i>x</i>
<i>Lista de Siglas</i>	<i>xi</i>
1. Introdução	1
1.1 Estrutura do documento	1
2. Metodologia	3
2.1 Definição de Ater	3
2.2 As etapas e métodos de pesquisa	3
2.3 Limites da Pesquisa	6
3. Instituições de Ater no Brasil: a construção da pluralidade na oferta de serviços	8
3.1 Introdução às categorias	8
3.2 Histórico das instituições de Ater no Brasil	18
4. A Ater nas instituições governamentais de Ater	24
4.1 As mudanças institucionais da Ater governamental	24
4.2 As instituições governamentais de Ater: onde estão e quem atendem	30
4.3 O que fazem as instituições governamentais de Ater	35
4.4 Como é feita a ater oficial no Brasil- meios	37
4.5 Como é feita a ater oficial no Brasil- meios	46
5. Além da extensão oficial- a diversidade institucional da Ater no Brasil	55
5.1 Distribuição das instituições	55
5.2 Para quem se faz Ater	60
5.3 O que fazem as instituições	64
5.4 Como é feita a Ater – meios	66
5.5 Como é feita a Ater – métodos	77
5.6 Realizações limites das instituições de Ater	90
6. Ater e desenvolvimento sustentável no Brasil: limites e potencialidades	94
6.1 Limites e possibilidades de cada categoria	97
6.2 Conclusões e proposições	102
Referências	104
Anexo I	106
Anexo II	111
Anexo III	124

Tabelas

Tabela 2.1	Número de instituições identificadas, número de questionários recebidos e índice de resposta para as categorias levantadas	4
Tabela 2.2	Número de entrevistas realizadas por categoria e por região	5
Tabela 3.1	Papel da Ater e caráter público ou privado das instituições de Ater no Brasil	17
Tabela 4.1	Público potencial com o qual as instituições de Ater trabalham	32
Tabela 4.2	Público, de acordo com a classificação Pronaf, com o qual as instituições governamentais de Ater trabalham	33
Tabela 4.3	Cobertura dos escritórios locais, público declarado atendido e agricultores que recebem Ater das instituições governamentais de Ater, por região	34
Tabela 4.4	Acesso a assistência técnica pelos agricultores familiares no Brasil, por tipo e região	34
Tabela 4.5	Proporção de pessoal administrativo e técnico nas instituições oficiais de Ater	37
Tabela 4.6	Proporção de pessoal de nível superior das instituições governamentais de Ater com pós-graduação	39
Tabela 4.7	Mecanismos de capacitação utilizados pelas instituições governamentais de Ater	39
Tabela 4.8	Nível salarial dos trabalhadores das instituições governamentais de Ater	40
Tabela 4.9	Número médio de técnicos nas instituições governamentais de Ater, técnicos por família atendida, e técnicos por família considerando-se o público potencial	42
Tabela 4.10	Existência de infraestrutura física par as instituições governamentais de Ater	43
Tabela 4.11	Número médio de técnicos/veículo para as instituições governamentais de Ater	43
Tabela 4.12	Fontes de recursos das instituições governamentais de Ater, por região	45
Tabela 4.13	Orçamento das instituições governamentais de Ater, valor por família atendida e família do público potencial	44
Tabela 4.14	Principais fontes de informação utilizadas pelas instituições governamentais de Ater	48
Tabela 4.15	Forma como as instituições governamentais de Ater prioritariamente se relacionam como os beneficiários	48
Tabela 4.16	Forma de definição das prioridades pelas instituições governamentais de Ater	49
Tabela 4.17	Percentuais de forma de participação do público alvo no processo de tomada de decisão das instituições governamentais de Ater	49
Tabela 4.18	Utilização de instrumentos de diagnóstico, planejamento e monitoramento pelas instituições governamentais de Ater	50
Tabela 4.19	Tipos de instituições com as quais as instituições governamentais de Ater realizam algum trabalho em parceria	51
Tabela 4.20	Participação das instituições governamentais de Ater em conselhos de desenvolvimento, fóruns e redes	51
Tabela 4.21	Resultados alcançados na região nordeste pelas instituições governamentais de Ater	52
Tabela 4.22	Tipos de entraves para uma melhor atuação apontados para as instituições governamentais de Ater	53
Tabela 5.1	Público alvo principal das instituições de Ater	61
Tabela 5.2	Distribuição do público atendido de acordo com a classificação Pronaf	62
Tabela 5.3	Âmbito de atuação, número médio de municípios e famílias atendidas, por categoria para o Brasil	63
Tabela 5.4	Principais atividades desenvolvidas pelas diferentes categorias para o Brasil	64

Tabela 5.5	Formação do conjunto de técnicos atuando nas diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil	68
Tabela 5.6	Formação dos técnicos que trabalham diretamente com o público nas diferentes categorias de instituições de Ater	68
Tabela 5.7	Proporção média de funcionários administrativos e técnicos nas diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil	67
Tabela 5.8	Proporção de funcionários de nível superior com pós-graduação nas diferentes categorias de Ater entrevistadas	69
Tabela 5.9	Mecanismos de capacitação adotados pelas instituições de Ater entrevistadas	69
Tabela 5.10	Salários para início e fim de carreira para técnicos de nível médio e superior das instituições de Ater entrevistadas	70
Tabela 5.11	Número médio de famílias por técnico, técnicos por município e técnicos por instituição para as diferentes categorias de instituições de Ater	71
Tabela 5.12	Infraestrutura presente nas diferentes categorias de Ater no Brasil	73
Tabela 5.13	Fonte de recursos das instituições de Ater no Brasil	75
Tabela 5.14	Orçamentos médios totais e para atividades de Ater para o ano de 2001 para as diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil	76
Tabela 5.15	Custo médio dos serviços de Ater por família para o ano de 2001, prestado pelas diferentes instituições de Ater no Brasil	77
Tabela 5.16	Principais fontes de informação das diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil	80
Tabela 5.17	Formas como as diferentes categorias de Ater no Brasil se relacionam prioritariamente com seus beneficiários	81
Tabela 5.18	Mecanismos de definição das prioridades de trabalho par as categorias de Ater no Brasil	82
Tabela 5.19	Participação dos beneficiários em atividades de geração e difusão das inovações técnicas e organizacionais para as categorias de instituições de Ater no Brasil	82
Tabela 5.20	Forma de participação do público nos processos de tomada de decisão da categorias de instituições de Ater no Brasil	84
Tabela 5.21	Utilização de mecanismos de diagnóstico, planejamento e avaliação/monitoramento pelas instituições de Ater	84
Tabela 5.22	Tipos de instituições com as quais cada uma das categorias de instituições de Ater no Brasil realiza algum tipo de trabalho em parceria	87
Tabela 5.23	Participação das instituições de diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil em conselhos, fóruns e redes	89
Tabela 5.24	Tipos de entraves para uma melhor atuação apontados pelas categorias de instituições de Ater no Brasil	92

Boxes

Box 3.1	Bens públicos, bens privados e Ater	9
Box 3.2	A diversidade da categoria Prefeituras- Secretaria Municipal de Agricultura de Estrela/RS e Superintendência de Desenvolvimento Rural de Blumenau/SC	10
Box 3.3	Um exemplo de atuação das representativas - A Fetape e o projeto ‘Parceiros da Terra’	12
Box 3.4	A ação da Copacentro, em Dourados, MS	13
Box 3.5	Dois exemplos de instituições de ensino e pesquisa	14
Box 3.6	A atuação da Cresol Francisco Beltrão- Paraná	15
Box 3.7	A Ceplac-RO	16
Box 3.8	O trabalho de Ater do Itesp	16
Box 4.1	A articulação das prefeituras com as instituições governamentais de Ater: dois exemplos	28
Box 4.2	Quatro estágios de descentralização	29
Box 4.3	A experiência piloto de municipalização da Ater em Pernambuco	30
Box 4.4	As atividades do Idaterra, MS	37
Box 4.5	A experiência da Emater-Rio em São José do Vale do Rio Preto	41
Box 5.1	Ater junto a públicos específicos: a Fiperj e os pescadores	60
Box 5.2	3 ONGs trabalhando com manejo de recursos naturais com diferentes perspectivas	65
Box 5.3	Cooperativas de produção e a terceirização dos serviços de Ater- o caso das cooperativas paranaenses Copagrícola (Ponta Grossa) e Castrolanda (Castro)	72
Box 5.4	Propec Ltda- Montes Claros- MG	78
Box 5.5	Copatorô: tentando driblar o modelo de Ater induzido pelo crédito	79
Box 5.6	A APA de Ouro Preto D’Oeste- RO: uma organização técnica de agricultores	83
Box 5.7	A experiência de diagnóstico do Sebrae- SP	85
Box 5.8	A CFR de Medicilândia: educação rural em alternância e Ater	88
Box 5.9	A Rede Potiguar Rural para o Desenvolvimento e Autonomia Local (Rede Pardal)	89
Box 5.10	Programas/resultados, o caso da Secretaria Municipal de Quilombo, SC	91

Gráficos, Mapas e Quadros

Gráfico 3.1	Período de criação das instituições de Ater no Brasil	21
Gráfico 3.2	Período de início das atividades de Ater para as instituições de Ater no Brasil	21
Gráfico 4.1	As principais atividades desenvolvidas pelas instituições governamentais de Ater	35
Gráfico 4.2	Composição do corpo técnico das instituições governamentais de Ater	38
Gráfico 5.1	Proporção do número de instituições em relação ao número de agricultores familiares e assentados por região	55
Gráfico 5.2	Distribuição das instituições governamentais de Ater por categoria para o Brasil	57
Mapa 4.1	Distribuição dos escritórios das instituições governamentais de Ater	31
Mapa 5.1	Distribuição das instituições de Ater no Brasil	56
Mapa 5.2	Distribuição da categoria prestadoras de serviço no Brasil	59
Mapa 5.3	Distribuição da categoria ONGs no Brasil	59
Quadro 4.1	Nome, figura jurídica e fusões nas instituições governamentais de Ater	25
Quadro 6.1	Principais vantagens comparativas e limitantes das categorias de Ater	101

Lista de Siglas

- Abcar** - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
- Acar** - Associação de Crédito e Assistência Rural
- Acaresc** - Associação de Crédito e Assistência Rural
- ADR** - Agentes Comunitários de Desenvolvimento Rural
- AIA** - American International Association
- Ancar** - Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural
- APA**- Associação de Produtores Alternativos de Ouro Preto D'oeste- Rondônia
- Arco** - Agência Regional de Comercialização
- Asbraer** - Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural
- Ascar**- Associação Sulina de Crédito e Assistência Técnica
- AS-PTA** - Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa
- Assessorar**-Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural
- Assocene**- Associação de Orientação das Cooperativas do Nordeste
- Ater** - Assistência Técnica e Extensão Rural
- Basa** - Banco da Amazônia S.A.
- BNDES**- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- Caatinga** - Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas
- Cageagri** - Companhia de Armazéns Gerais e Entrepósitos do Estado do Acre
- CAR** - Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional
- Cati** - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
- Cecor**- Centro de Educação Comunitária Rural do Pólo Sertão Central
- CEDR(S)** - Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Ceplac**- Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
- CFR** - Casa Família Rural
- Cisagro** - Companhia Integrada de Serviços Agropecuários
- CMDR(S)** - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (Sustentável)
- CNDRS** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Codevasf** - Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- Coopacentro**- Cooperativa dos Produtores do Centro- Oeste
- Coopagel**- Cooperativa Mista dos Produtores Rurais do Pajeú
- Coopagro** - Cooperativa Agropecuária Regional de Montes Claros Ltda
- Copatiorô** - Cooperativa de Serviços e Apoio ao Desenvolvimento Humano Sustentável Atiorô
- CPT** - Comissão Pastoral da Terra
- Cresol**- Crédito Solidário
- CUT** - Central Única dos Trabalhadores
- Dater** - Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento de Roraima
- Deser** - Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais
- Dier**- Departamento de Infraestrutura e Extensão Rural

Dlis- Desenvolvimento Local Integrado e Sustentado
DRP(E)-Diagnóstico Rural Participativo (de Ecossistemas)
Ebapa - Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia
Ebape - Empresa de Abastecimento e Extensão Rural do Estado de Pernambuco
EBDA - Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola
EFA - Escola Família Agrícola
Emater - Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrater - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
Emcapa- Empresa Capixaba de Pesquisa Agropecuária
Emdagro - Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe
Emgopa - Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária
Empaer - Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural S/A
Empasc –Empresa de Pesquisa Agropecuária de Santa Catarina
Epagri- Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.^a
Esalq/USP-Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” -Universidade de São Paulo
FAO - Food and agriculture Organization
Fase - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
Faser –Federação das Associações e Sindicatos dos Trabalhadores. da Extensão Rural e do Setor Público Agrícola do Brasil
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Ministério do Trabalho
FAV/UnB - Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília
Fetaes - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Espírito Santo
Fetag – Federação dos Trabalhadores na Agricultura
Fetagri - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
Fetagro - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Rondônia
Fetape - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Pernambuco
Fiperj - Fundação Instituto de Pesca do Rio de Janeiro
FNE - Fundo Constitucional do Nordeste
FNO - Fundo Constitucional do Norte
Fundipesca - Fundação para o Desenvolvimento de Comunidades Pesqueiras Artesanais
Geagro - Gerência de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural
Iasc- Instituto do Arroz de Santa Catarina
Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Ibase - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Idam - Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas
Idaterra - Instituto de Desenvolvimento Agrário, Pesquisa e Extensão Rural do Mato Grosso do Sul
IICA - Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola
Incaper - Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas
Itesp - Fundação Instituto de Terras de São Paulo “José Gomes da Silva”

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
Neaf – Núcleo de Estudos Integrados Sobre Agricultura Familiar
ONG - Organização Não-governamental
Pardal - Rede Potiguar para o Desenvolvimento e Autonomia Local
PDA - Plano de Desenvolvimento de Assentamento
PD-A - Projetos Demonstrativos Tipo A
PMDR - Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
Pnud - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proder- Programa de Emprego e Renda
Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTA - Projeto Tecnologias Alternativas
Ruraltins - Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins
Rurap - Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá
Safar – Sindicato dos Agricultores, Familiares e Assalariados(as) Rurais de Santa Maria de Jetibá
Sagri - Secretaria de Estado da Agricultura e Produção do Pará
Seap - Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento Rural
Seater - Secretaria Executiva de Assistência Técnica e Extensão Rural do Acre
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SERM - Sistema de Extensão Rural Municipal
SERTA - Serviço de Tecnologia Alternativa
Sibrater - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SMAT - Sistema Municipal de Assistência Técnica
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPA -Universidade Federal do Pará
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UnB - Universidade de Brasília
Unesp - Universidade Estadual de São Paulo
Unioeste -Universidade Estadual do Oeste do Paraná

1. Introdução

Em todo o mundo, os serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater) têm sido o principal instrumento pelo qual as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural são postas em prática. Não importa quão bem estruturados sejam os serviços de Ater, a eficácia de suas ações só pode ser avaliada analisando-se também o conjunto de políticas no qual a Ater está inserida. Por outro lado, uma boa parte de políticas como crédito, apoio à comercialização ou de estímulo à diversificação das economias rurais fica seriamente comprometida quando os serviços de Ater são fracos.

A necessidade de repensar uma política nacional de Ater para o país tem sido uma preocupação constante de todos ligados à área desde a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), no início dos anos 90. No entanto, essa discussão se tornou ainda mais premente quando a avaliação de políticas públicas recentes de apoio a agricultura familiar, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) revelam que as deficiências no apoio técnico aos agricultores e suas organizações têm representado um entrave sério para que essas políticas tenham maior alcance e atinjam seus objetivos.

Se a Ater é um serviço essencial para os agricultores em geral, ela ganha ainda mais importância para os agricultores pobres. A Ater é necessária não apenas para difundir inovações tecnológicas e apoiar os processos de organização local, mas para oferecer a confiança necessária para que eles se sintam seguros para arriscar e ensaiar novas formas de produzir ou de se organizar. Para os produtores familiares, um aspecto fundamental do desenvolvimento é a habilidade de poder participar do mercado através do fácil acesso à informação e acesso às estruturas sócio-políticas e institucionais que alicerçam o funcionamento desse mercado. Quando o desenvolvimento é descrito nestes termos os serviços de extensão e a maneira como são organizados tornam-se uma questão central (Christopolos et al, 2000). A população rural, principalmente o seu setor mais empobrecido precisa ter escolhas. Políticas para o mundo rural devem ter um papel fundamental de facilitar essas escolhas, e aí os serviços de extensão exercem a função primordial de ajudar a população a escolher, a decidir sobre seus próprios caminhos e a agir de acordo com seus interesses.

A reorganização/reorientação da Ater no Brasil para que esta desempenhe o papel descrito acima passa necessariamente por uma avaliação desses serviços. Os resultados de pesquisa que são apresentados nesse documento são a primeira iniciativa no sentido de conhecer melhor os serviços de Ater no Brasil. Realizada por demanda da Secretaria de Agricultura Familiar, no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica FAO-MDA, a pesquisa teve como objetivo identificar quais são as instituições públicas e privadas que trabalham com Ater no Brasil atualmente e saber onde estão, quem atendem, como trabalham, que recursos financeiros e humanos mobilizam para o seu trabalho e quais são os limites da sua atuação. Este trabalho deve ser visto como um ponto de partida, que apontará quais outras informações e análises devem ser desenvolvidas, mas que traz elementos que já podem efetivamente alimentar o debate em curso.

1.1 A estrutura do documento

Inicialmente é importante colocar que este é um documento de síntese, de caráter nacional e onde, na medida do possível, procurou-se comparar a situação das instituições de Ater nas diferentes regiões do país. Além deste foram produzidos relatórios regionais para as regiões sul, sudeste, nordeste, norte e centro-oeste, que tratam da situação específica de cada região

brasileira e que devem ser consultados para obtenção de informações detalhadas sobre cada região.

O documento está organizado buscando levantar o maior número possível os elementos necessários para essa caracterização das instituições de Ater. Assim, após detalhar a metodologia utilizada na pesquisa, traçamos o perfil geral das instituições, que para análise foram agregadas em categorias. Ali são apresentados os elementos que distinguem as diferentes instituições, e que serão aprofundados ao longo do texto.

Ainda que a grande contribuição da pesquisa seja a identificação e análise da diversidade de instituições que trabalham com Ater no país, a Ater governamental merece atenção especial, dada a sua importância e abrangência. Dessa forma, o capítulo 4 traz uma análise específica da abrangência, meios e métodos de trabalho das instituições oficiais de Ater no Brasil. O capítulo 5 é organizado da mesma forma, desta vez analisando de maneira comparativa, as demais dez categorias de instituições de Ater que foram abordadas neste trabalho.

No que se refere a propostas e conclusões, apresentadas no capítulo final, procuramos identificar quais são as potencialidades de cada uma das categorias e apontar quais tipos de estímulos poderiam provocar uma dinamização dos serviços prestados e contribuir para que os objetivos do PRONAF e do Programa de Reforma Agrária sejam alcançados.

2. Metodologia

2.1 Definição de Ater

Não é simples a definição do que pode ser considerado atividade de extensão rural, já que muitos são os tipos de serviços necessários para apoiar o desenvolvimento sustentável do mundo rural. Essa gama de serviços abrange desde uma ação pontual para elaboração de um projeto de crédito ou um curso rápido sobre uma cultura qualquer, até o acompanhamento contínuo a comunidades rurais ou o apoio institucional a organizações de agricultores. Dessa forma, longe de estar restrita às instituições oficiais de extensão rural, a Ater no Brasil está sendo realizada por vários outros tipos de instituições, que algumas vezes se especializam para desempenhar funções bastante específicas. Uma das tarefas iniciais da pesquisa foi justamente delimitar quem está fazendo Ater hoje, e para isso a definição do que se constitui um serviço de Ater se faz necessário.

Apesar dos termos assistência técnica e extensão rural¹ serem conceitualmente distintos, para fins de identificação das instituições que trabalham com Ater neste estudo, eles foram utilizados de maneira intercambiável, referindo-se à prestação de serviços profissionais orientados para melhorar a produção agrícola, o manejo de recursos naturais, a gestão dos estabelecimentos, a associatividade e a qualidade de vida da população rural. Orientada por essa definição a equipe de pesquisa inicialmente identificou oito tipos ou categorias de instituições, que posteriormente foram desmembrados em onze categorias (Tabela 2.1). Não raramente, algumas dessas instituições não se reconhecem como ‘instituições de Ater’, mas claramente incorporam várias atividades que podem ser descritas como tal. As categorias identificadas e os critérios utilizados para composição das categorias serão discutidos em mais detalhe no capítulo 3.

2.2 As etapas e métodos de pesquisa

Para avaliar a oferta de serviços de Ater no país, a pesquisa foi organizada em três etapas. A primeira foi a identificação de todas as instituições que potencialmente poderiam realizar atividades de Ater junto a agricultura familiar. Para essa identificação utilizou-se inicialmente listas e catálogos preexistentes como, por exemplo, catálogos de prestadores de serviços cadastrados para oferecer Ater junto a bancos oficiais, lista das organizações filiadas à Associação Brasileira de ONGs, lista de entidades que apresentaram projetos de capacitação junto ao Pronaf, etc. Em um segundo momento foram feitas entrevistas com informantes-chave em todos os estados, tais como secretários executivos dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), técnicos das instituições oficiais de Ater e de organizações não governamentais de maior projeção, federações estaduais de trabalhadores na agricultura, etc. Foram ouvidos cerca de 200 informantes-chave em todo o país. Nessas entrevistas, além de procurar levantar as instituições de Ater conhecidas pelos informantes, procurou-se traçar com eles um panorama do funcionamento da Ater em seus estados. Dessa forma a pesquisa identificou 8 474 instituições em todo o Brasil que potencialmente poderiam estar desenvolvendo atividades de Ater.

Na segunda etapa de pesquisa procurou-se caracterizar o trabalho realizado pelas instituições e delimitar melhor o universo de instituições que de fato fazem Ater no Brasil, já que muitas das instituições preliminarmente identificadas não estão trabalhando com Ater atualmente. Para

¹ Como coloca Caporal (1998), não existem consensos nem sobre definições nem sobre objetivos da extensão rural. De toda forma a literatura geralmente identifica a assistência técnica como um trabalho de orientação aos agricultores de maneira mais pontual, visando principalmente a resolução de problemas relacionados à esfera da produção, enquanto a extensão rural seria um processo de longo prazo e de caráter educativo, apoiando o desenvolvimento rural nos seus diversos aspectos.

isso foi elaborado um questionário (questionário 1, pode ser visualizado no Anexo 1), com questões fechadas, que foi enviado para todas as instituições identificadas. A maioria das instituições recebeu o questionário pelo correio, mas também foram enviados questionários por meio eletrônico para entidades com endereço eletrônico facilmente disponível.

O envio e recebimento destes questionários deu-se entre a primeira semana de outubro e a segunda semana de dezembro de 2002. No total foram recebidos mais de 1500 questionários. Uma parte deles foi respondida por instituições que não fazem Ater ou apresentavam dados discrepantes, que não puderam ser utilizados. A pesquisa acabou retendo para análise 1245 questionários, o que representa uma taxa de cobertura de 22% das 5700 instituições identificadas pela pesquisa. A Tabela 2.1 detalha para todas as regiões, o universo de instituições levantado, bem como o número de instituições que responderam o questionário. A análise da distribuição das categorias a nível nacional é feita no capítulo 5.

Tabela 2.1: Número de instituições identificadas, número de questionários recebidos e índice de resposta para as categorias levantadas

Categorias	Número de Instituições	Número de questionários recebidos	Índice de resposta %
Governamentais de Ater	27	27	100
Prefeituras	1226	395	32
ONGs	495	111	22
Representativas	498	154	31
Prestadores de Serviços	1858	354	19
Cooperativas de Produção	867	81	9
Ensino e Pesquisa	397	77	19
Cooperativas de Crédito	131	10	8
Agroindústrias	78	10	13
Outras Públicas	80	16	20
Sistema S	43	10	23
Total	5700	1245	22

O processo de filtragem a partir do universo inicialmente desenhado (cerca de 8500 instituições), isto é, a exclusão de instituições levantadas previamente mas que não faziam Ater, foi realizado considerando-se as informações obtidas junto a informantes-chave, o contato telefônico com parte das instituições levantadas em certas categorias e também a partir das respostas aos questionários e entrevistas na terceira etapa de pesquisa.

Todos os dados levantados foram armazenados e manuseados em software Access. Cabe aqui colocar algo sobre os procedimentos adotados na análise e tratamento de dados do questionário 1. Várias questões solicitavam respostas múltiplas, mas limitando o número de itens assinalados a 2 ou 3. Frequentemente instituições assinalaram mais do que 2 ou 3 respostas. A pesquisa decidiu considerar todas as repostas dadas. As tabelas com dados desse tipo estão apontadas com o símbolo # no nome da tabela.

A terceira etapa de pesquisa teve como objetivo aprofundar a análise das condições de trabalho e entraves vivenciados pelas instituições de Ater. Para tanto, foram visitadas 157 instituições em todo o Brasil, distribuídas por região e por categoria conforme a tabela abaixo (Tabela 2.2). Nessas instituições foram realizadas entrevistas com os dirigentes ou técnicos graduados, com o uso de questionário contendo várias questões abertas (questionário 2, que pode ser visto no anexo 2). Frequentemente essas entrevistas foram gravadas. Tabelas produzidas a partir de dados coletados exclusivamente na fase de entrevistas apresentam a fonte 'entrevistas' no seu rodapé.

Tabela 2.2: Número de entrevistas realizadas por categoria e por região

Categorias	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Total
Governamentais de Ater	3	4	9	6	4	26
Prefeituras	7	3	2	3	2	17
ONGs	2	5	7	9	7	30
Representativas	3	2	6	2	2	15
Prestadores de Serviços	4	5	6	4	3	22
Cooperativas de Produção	6	3	2	1	2	14
Ensino e Pesquisa	2	4	1	5	5	17
Cooperativas de Crédito	1	0	1	0	0	2
Agroindústrias	2	0	0	0	0	2
Outras Públicas	0	2	3	2	0	7
Sistema S	0	3	0	0	2	5
Total	30	31	37	32	27	157

A seleção das instituições a serem entrevistadas procurou fazer com que:

- fossem entrevistadas ao menos 25 instituições por região;
- representantes de todas as categorias presentes numa determinada região fossem entrevistadas;
- na medida do possível tivéssemos pelo menos duas entrevistas por categoria e que para categorias numericamente mais importantes em cada região realizássemos um número maior de entrevistas;
- houvessem instituições entrevistadas em todos os estados (não foram feitas entrevistas apenas no estado de Roraima, onde apenas 3 instituições foram identificadas);

A partir desses critérios a escolha das instituições foi predominantemente aleatória, mas em alguns casos procuramos também entrevistar instituições que foram citadas pelos informantes-chave como instituições que desenvolvem atividades de caráter inovador ou de grande abrangência. Em alguns casos buscamos também, dentro de micro-regiões de maior concentração de agricultura familiar, entrevistar instituições de diferentes categorias. Isso foi feito buscando aumentar o número de instituições entrevistadas, aproveitando a presença dos pesquisadores na região, e também buscando uma maior compreensão da relação entre os tipos de serviços disponíveis e as características da agricultura local. Dada a importância das instituições governamentais de Ater, todas elas foram entrevistadas, exceto a de Roraima, que respondeu apenas ao questionário 1.

Ressaltamos que com estas entrevistas não buscamos uma amostra de significância estatística, mas sim cobrir a diversidade de situações existentes e ilustrar e aprofundar as informações obtidas na segunda etapa do trabalho.

É importante considerar que o trabalho realizado foi de caráter exploratório. É bastante provável que muitas outras instituições estejam trabalhando com Ater e não tenham sido identificadas, principalmente nas regiões mais dinâmicas e complexas. Sabemos que isso é particularmente verdade para a região sul do país. É fundamental colocar que o universo de instituições e de instituições em cada categoria não era conhecido previamente, sendo essa uma das contribuições mais significativas da pesquisa. Como o processo de delimitação do universo e coleta de informações junto às instituições se deu de maneira simultânea, não foi possível

fazer uma coleta amostral com significância estatística. Dessa forma, a amostra obtida, ainda que considerável, não pode ser considerada estatisticamente representativa do conjunto das instituições. No entanto, acreditamos que as informações obtidas dão uma idéia muito próxima dos meios e condições em que a Ater é feita no país, dada a consistência dos dados e o que se conhecia previamente das instituições.

2.3 Limites da pesquisa

É imprescindível que coloquemos aqui alguns limites importantes desta pesquisa. Inicialmente é necessário salientar que realizamos aqui uma análise da *oferta* de serviços de Ater no Brasil, isto é, foi feita a identificação das instituições e uma avaliação de como são realizados os serviços extensão rural e assistência técnica no país, a partir da perspectiva de quem os realiza.

Uma avaliação completa da Ater no Brasil implicaria na realização de um trabalho -de natureza bastante distinta deste- de avaliação da *demand*a por estes serviços. Isso exigiria um contato também com os beneficiários dos serviços, para analisar em que medida as suas necessidades estão sendo atendidas. No entanto, isso supõe mais do que a simples identificação dos que estão ou não sendo atendidos e seu grau de satisfação. Também faria parte do processo de identificação da demanda uma análise do contexto, das oportunidades e entraves dos vários sistemas agrários para identificar em que medida as instituições de Ater têm sido capazes de responder aos processos de desenvolvimento local/regional. É quase desnecessário salientar aqui a complexidade da realização de uma avaliação da demanda por Ater no Brasil, o que não invalida a constatação que é um trabalho que precisa ser feito.

Outro ponto a levantar sobre os limites da pesquisa é que, mesmo no caso das entrevistas, a pesquisa dispõe das declarações das próprias instituições. Três das mais importantes informações necessárias para avaliar e pensar o futuro da extensão rural no Brasil são de obtenção extremamente complexa: o público efetivamente atendido, o orçamento e as metodologias utilizadas.

Quanto ao público atendido, por razões várias, algumas instituições tendem, quando não a propositadamente inflar este número, a pelo menos considerar como atendidas famílias com as quais se tem um contato muito esporádico. Com relação ao orçamento, algumas categorias não apresentaram números confiáveis. No caso das empresas de caráter privado, várias, por razões estratégicas, optaram por não declarar a informação; outras instituições, principalmente aquelas cuja atividade principal não é Ater, tiveram dificuldade em precisar o orçamento específico para a Ater. Mesmo nas entrevistas, onde buscamos obter o orçamento detalhado das instituições, muitas tiveram dificuldade em esmiuçar seus orçamentos, não conseguindo avaliar a composição de seus custos.

Quanto à metodologia, evitamos, na medida do possível, utilizar termos que levassem as instituições a declarar que os métodos utilizados são 'participativos', seja em função da carência de uma definição precisa do termo, seja porque a maioria das instituições prefere se declarar como adotando metodologias participativas, mesmo quando atuam dentro de paradigmas difusionistas.

Outro limite, que é válido principalmente com as instituições de maior porte, como as governamentais de Ater ou outras públicas, é que foram entrevistados apenas os escritórios centrais destas instituições. Algumas dessas instituições têm um grau elevado de heterogeneidade que não pôde ser capturado pela pesquisa.

Apesar destes limites, acreditamos que os dados apresentados aqui dão um quadro fidedigno das instituições de Ater no Brasil. A maioria das instituições respondeu ao questionário de

maneira coerente, e quando isso não ocorreu ou as instituições foram consultadas ou algumas respostas ou mesmo questionários inteiros não foram considerados.

3. Instituições de Ater no Brasil: a construção da pluralidade na oferta de serviços

Existe no país hoje uma diversidade de instituições prestando serviços de Ater. Instituições oficiais, ONGs, cooperativas, universidades, empresas de planejamento e outros tipos de instituições que fazem Ater apresentam perfis e missões institucionais extremamente diferenciados, atuam numa gama enorme de atividades, e se relacionam com a população rural de maneira bastante distinta. Este capítulo tem como objetivo justificar a divisão em categorias adotada pela pesquisa, apresentar as categorias, que serão analisadas em detalhe ao longo do documento, e utilizando elementos da pesquisa e da literatura, mostrar como historicamente foi construída essa pluralidade.

3.1 Introdução às categorias

A organização das instituições levantadas em diferentes categorias deu-se através da utilização de vários critérios. O principal deles foi a missão institucional, que identifica os objetivos e o campo de atuação da instituição. Foi utilizado como critério secundário o caráter público ou privado da prestação dos serviços de Ater. Aqui é importante fazer algumas considerações, de caráter mais teórico sobre a natureza pública ou privada dos serviços de Ater.

Financiamento e oferta de serviços são questões diferentes que precisam ser analisadas de maneira independente. Existem fontes de financiamento dos serviços de Ater que podem ser públicas ou privadas, conforme listados abaixo:

Exemplos de fontes públicas:

- Recursos provenientes de impostos a nível federal, estadual ou municipal
- Cooperação internacional bilateral
- Organismos multilaterais

Exemplos de fontes privadas:

- Recursos dos agricultores
- Organizações de agricultores
- Agroindústrias
- Empresas produtoras e comercializadoras de insumos
- Doações de ONGs e outras doações
- Consumidores

Agricultores podem participar com seus recursos para o pagamento de serviços de Ater de várias formas:

- Pagamento direto dos serviços- neste caso o preço pode ser estipulado previamente ou ser proporcional ao custo de projetos elaborados ou a renda obtida com a produção
- Contribuições feitas a organizações (representativas ou cooperativas)
- Recursos provenientes da venda de produtos dos agricultores pelas organizações de agricultores
- Desconto feitos no preço pago aos produtores pelas agroindústrias
- Margem embutida no preço de insumos comercializados.

Instituições privadas podem oferecer serviços que são financiados com recursos públicos e instituições públicas podem oferecer serviços utilizando-se de financiamento privado. Alguns exemplos: o INCRA em alguns estados (instituição pública, que trabalha com recursos

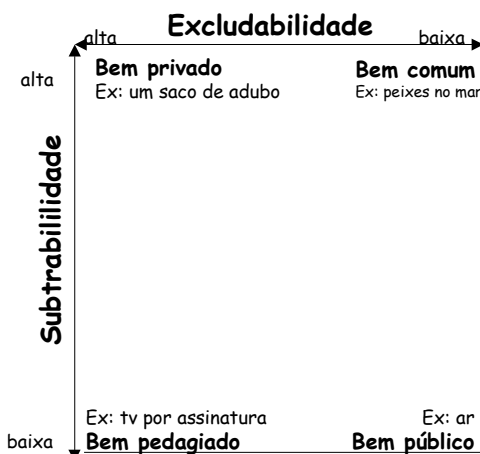
públicos) contrata prestadores de serviço (instituições de caráter privado) para prestar serviços de Ater a assentados. A Emater-MG (instituição pública) arrecada parte de seus recursos através de sua Unidade de Consultorias e Projetos, onde um grupo de profissionais elabora projetos agropecuários para médios e grandes produtores e empresas (financiamento privado).

Já o caráter de bem público ou privado dos serviços varia de acordo com o tipo de serviço, do tipo de contribuição feita pelo trabalho de Ater. Isso é melhor explicado no Box 3.1. Dessa forma tanto instituições públicas como privadas podem oferecer serviços com características de bens públicos ou privados. Verifica-se assim que, embora o fato de uma instituição ser pública ou privada e ter ou não fins lucrativos, sejam critérios a serem considerados na identificação das categorias, dada a dificuldade de identificar certas situações, essa separação deve ser ancorada também em outros critérios. A missão serve como critério principal, já que identifica o campo de atuação da instituição e o papel que a Ater ocupa, se principal ou secundário na sua vida institucional, o que determina o esforço e o modo como a instituição desenvolve as atividades de Ater.

Box 3.1: Bens públicos, bens privados e Ater

Duas características determinam o que é um bem público e um bem privado: subtrabilidade e excludabilidade. Excludabilidade quer dizer que aquele que não paga por determinado bem pode ser excluído do seu uso. Subtrabilidade significa que o uso de recursos por alguém reduz a possibilidade de uso por outros. Bens que são ao mesmo tempo altamente excludentes e subtraíveis são bens privados, e bens que não podem ser nem excludentes ou subtraíveis são bens públicos puros.

Bens privados beneficiam as pessoas que os adquirem. Dessa forma o mercado tem uma ação de regulação do uso do acesso/uso ao bem, na medida que o chamado efeito do carona (*free-rider*) pode ser minimizado (o uso gratuito pode ser impedido). Bens públicos são aqueles aos quais todos podem ter acesso sem pagamento. Bens públicos puros são raros.



Exemplo de serviços de Ater com características de bens públicos: informações sobre culturas em geral que não requerem transformações muito complexas nos sistemas de produção. Não há interesse em pagar por esses serviços porque qualquer agricultor facilmente pode copiar as novas práticas adotadas pelos vizinhos.

Exemplos de serviços de Ater com características de bens privados: serviços como vacinação, elaboração de projetos de crédito, orientações específicas sobre uso adubos ou agrotóxicos de lavouras comerciais.

Retrabalhado a partir de Katz e Baradun, 2002

Segue-se uma breve introdução às categorias, apresentando os elementos principais que caracterizam essas instituições, inclusive apontando para eventuais diferenciações que existam internamente às categorias. Ao longo do documento as diferenças e semelhanças na prestação de serviços de Ater entre as instituições será melhor aprofundado.

Instituições governamentais de Ater

Essa categoria agrega as 27 instituições estaduais que são responsáveis pela prestação de serviços de Ater, de caráter público e gratuito. Têm como público prioritário a agricultura familiar e assentados. São instituições de grande abrangência, presentes na maioria dos municípios brasileiros, onde estão bastante enraizadas tanto do ponto de vista físico quanto institucional. Das instituições analisadas são as que apresentam a maior gama de atividades. Têm financiamento público, principalmente estadual.

Prefeituras

Sob o rótulo de prefeituras estão inseridas as secretarias municipais que têm como missão principal a execução de políticas públicas municipais para o meio rural. Elas podem ter denominações diversas, que dão uma idéia do seu campo de atuação e da maneira como percebem seu papel: Secretaria de Agricultura; de Agricultura e Meio Ambiente; de Desenvolvimento Agrário; de Desenvolvimento Rural; de Obras, Agricultura e Meio Ambiente, etc. Um exemplo dessa diversidade é ilustrado no Box 3.2.

Box 3.2 : A diversidade da categoria Prefeituras – Secretaria Municipal de Agricultura de Estrela/RS e a Superintendência de Desenvolvimento Rural de Blumenau/SC

A diversidade interna da categoria Prefeituras pode ser exemplificada por intermédio da comparação entre o município gaúcho de Estrela e o catarinense de Blumenau. A distinção entre se faz já na denominação da instituição: no primeiro caso tem-se uma Secretaria de Agricultura, já, no segundo, uma Superintendência de Desenvolvimento Rural.

As missões institucionais refletem esta distinção. Em Estrela, o desenvolvimento da agricultura e da pecuária do município são os eixos das ações de Ater. Já, em Blumenau, salienta-se a promoção do desenvolvimento rural sustentável do município. Contrapostos temos um enfoque restrito à questão da produção agrícola e uma abordagem centrada no desenvolvimento rural, que vai além das fronteiras restritas à produção, acrescida da idéia de sustentabilidade.

A Secretaria Municipal de Agricultura de Estrela cita como seus principais programas o de Melhoramento Genético para Bovinos de Leite e os de Sanidade e Inspeção animal. Também realiza um trabalho importante de manutenção das estradas rurais.

Em Blumenau, o apoio institucional a organização de agricultores, a transformação da produção, a comercialização/certificação e os cursos de capacitação e treinamento integram as atividades desenvolvidas. Como programas foram destacados o Prove (Programa de Verticalização da Produção Familiar Rural), que constitui-se na organização de famílias objetivando a estruturação de agroindústrias e de mecanismo de comercialização. Além deste, cita-se o Plano de Manejo Sustentável do Palmito, responsável pela aprovação de 30 projetos de manejo e exploração racional deste recurso e o apoio ao associativismo, responsável pela organização de 5 associações e 1 cooperativa. Observa-se que tais ações, apesar de vinculadas à atividade produtiva, não se restringem a ações diretas no cultivo e/ou criação. Completando o panorama, em Blumenau a agroecologia é ressaltada como o azimute das ações de Ater.

O envolvimento das prefeituras com Ater pode se dar de duas maneiras: através da existência de uma equipe própria, realizando esses serviços, ou através da existência de convênios com as instituições governamentais de Ater. Como será visto mais adiante a pesquisa teve em alguns estados dificuldade em distinguir essa duas situações. Ao longo do documento, aparecem sob este rótulo apenas as que têm equipe própria. Destas, a maioria tem como público prioritário agricultores familiares, sendo que muitas têm um trabalho com assentados bastante intenso. Algumas secretarias têm a Ater como sua função principal, enquanto que para outras a Ater é uma atividade secundária. Sua prestação de serviços também é de caráter público e gratuito.

ONGs

Embora a missão das ONGs varie de caso a caso, o seu ponto comum é o trabalho para a promoção do desenvolvimento sustentável e solidário. A maioria delas mantém fortes vínculos com movimentos sociais e organizações de agricultores. Muitas ONGs levantadas agregam os objetivos de desenvolvimento social aos objetivos ambientais ou vice-versa. A ênfase em um objetivo ou outro varia muito em função dos determinantes e dos envolvidos na criação da instituição, e o mesmo acontece com a forma com que se envolvem com Ater. Por exemplo, algumas instituições começaram seu trabalho dando apoio a resolução de conflitos fundiários e acabaram trabalhando com Ater vislumbrando aí a possibilidade de apoiar a permanência dos agricultores na terra conquistada. Instituições de caráter ambientalista enxergam no trabalho de Ater a possibilidade de incentivar os agricultores a desenvolverem práticas de agricultura sustentável ou mesmo de se envolverem na conservação de ecossistemas naturais. O seu trabalho pode ter desde abrangência local, de uma ou duas localidades até abrangência nacional. A Ater pode ser tanto uma atividade principal quanto secundária. A sua atividade tem caráter não lucrativo e para manterem seus serviços apresentam projetos a financiadores vários (governos, ONGs internacionais, etc) e prestam serviços gratuitos a agricultores e movimentos sociais, embora em vários casos seus projetos demandem alguma contrapartida por parte das comunidades envolvidas.

Representativas

Esta categoria reúne organizações representativas de populações rurais, sendo constituída principalmente por sindicatos de trabalhadores rurais e associações de produtores. Estão aí incluídas também federações estaduais de agricultores ou mesmo movimentos de caráter regional ou nacional, como as representações estaduais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, do Movimento dos Agricultores Familiares, ou do Conselho Nacional de Seringueiros. Como têm o objetivo de representar os agricultores e negociar junto ao poder público melhores condições de vida e trabalho para o público que representam, o seu trabalho na organização da produção é relativamente recente, e portanto com frequência a Ater ocupa um posição secundária. Em geral a Ater é financiada por projetos de curta duração, já que dificilmente a contribuição dos sócios é capaz de manter os trabalhos delas. Isso faz com que as atividades de Ater destas instituições sejam relativamente instáveis. O Box 3.3 ilustra o trabalho de Ater que é feito pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura em Pernambuco.

Box 3.3: Um exemplo de atuação das representativas- A Fetape e o projeto “Parceiros da terra”

A Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco (Fetape) foi criada em 1962 com o objetivo de defender os assalariados agrícolas. Foi somente nos anos 80 que a atuação das federações dos trabalhadores na agricultura se ampliou, começando a atuar com agricultores familiares e negociando políticas nacionais de fortalecimento destes produtores. Ao longo da década de 90 a Fetape assumiu mais um papel de acompanhamento que de fornecimento de serviços de Ater. Mesmo assim, nos últimos anos os movimentos sindicais tiveram um papel mais importante na identificação de novos arranjos institucionais no fornecimento de serviços e na participação em projetos pilotos de Ater. O grande potencial destas instituições é possuir uma grande capilaridade e capacidade de mobilização dos agricultores.

A Fetape tem 266.840 filiados, sendo 129.174 no Agreste (51%), 82.656 no Sertão (33%) e 41.516 na zona da Mata (16%). Além dos associados, a filosofia da Fetape é representar toda a categoria dos trabalhadores rurais, que em Pernambuco é avaliada em 1.000.000 de pessoas (somando-se a população rural do IBGE e 30% da população urbana, considerando a falta de correspondência entre rural e urbano no censo IBGE). Em 176 municípios de pernambucanos há STRs organizados, isto é, em 96% deles.

A atividade de Ater mais recente da Fetape é o projeto “Parceiros da Terra”, realizado em parceria com os STR de 10 municípios de Pernambuco, as ONGs Centro Sabiá, Assocene, Diaconia, Serta, Cecor, Amatur e AMA, as cooperativas de trabalho Copagel e Recat, a Universidade UFRPE e com o financiamento do MDA e do IICA. Foram atendidos com serviços de Ater 10 municípios e um total de 30 comunidades. O objetivo geral é fornecer serviços de Ater para inserção produtiva dos agricultores familiares do semi-árido pernambucano. A estratégia de ação busca estruturar uma “Rede de capacitação e prestação de assessoramento técnico-gerencial” à agricultura familiar e suas organizações em Pernambuco.

Prestadoras de Serviço

Essas instituições têm como característica principal o seu caráter privado e a prestação de serviços de Ater mediante remuneração. Fazem parte desta categoria dois tipos de instituição. O mais numeroso tipo é composto pelos escritórios de consultoria e planejamento. Esses escritórios em geral agregam uma pequena equipe de profissionais da área de ciências agrárias, têm uma ação municipal/intermunicipal e atendem os setores mais capitalizados da agricultura familiar e agricultores patronais. O segundo tipo é formado por cooperativas de técnicos, a maioria oriunda da experiência do projeto Lumiar (ver seção 3.2). Esses prestadores têm em geral uma equipe de caráter multidisciplinar e atendem principalmente assentados. Atualmente as atividades e a remuneração dos dois tipos de prestadoras giram em torno do acompanhamento e elaboração de projetos de crédito.

Cooperativas de Produção

As cooperativas de produção têm como missão geral apoiar a melhoria das condições de vida de trabalho dos cooperados. Em geral fazem isso através de atividades como apoio à comercialização, fornecimento de insumos e transformação de produtos de seus associados. Existem cooperativas exclusivas de pequenos agricultores, ou de assentados, mas uma boa parte congrega tanto familiares quanto patronais. Assim o público das cooperativas é extremamente variável, mas é mais comum que trabalhem com os agricultores que já têm uma inserção no mercado, isto é, os mais capitalizados. Nesse sentido o trabalho de Ater que é realizado tem como função apoiar o processo produtivo dos agricultores para que a inserção de seus produtos no mercado se dê da melhor forma possível: apoio à gestão do estabelecimento, uniformização dos processos produtivos e dos produtos, aumento da produtividade, etc. Os serviços de Ater

são financiados principalmente através de receitas geradas pelas cooperativas. O Box 3.4 dá um exemplo de uma cooperativa de produção da região centro-oeste.

Box 3.4 : A ação da Copacentro, em Dourados, MS

A Copacentro (Cooperativa dos Produtores do Centro Oeste) está localizada em Dourados (MS), cuja economia gira em torno da produção de grãos, especialmente soja. Esta cooperativa inclui tanto agricultores familiares e assentados quanto agricultores patronais. A cooperativa tem uma atuação regional, envolvendo 10 municípios e 280 famílias. Cerca de 32% dos seus cooperados se utilizam apenas de mão-de-obra familiar, não dispondo de empregados, mas parte deles tem maquinário próprio, principalmente trator, embora colhedeiças sejam em geral de terceiros. Estes têm terras que variam de 7,5 a 65 ha de extensão produzindo algodão, soja e milho. Cerca de 68% dos sócios têm mais de 65 ha de terra, sendo o maior com 580 ha. Estes têm mais de um empregado e dispõem de todo o maquinário necessário para plantar e colher. Priorizam a produção de soja e milho.

A assistência técnica é promovida por cinco agrônomos. A atuação desta cooperativa inclui a implantação de áreas demonstrativas e o fomento à visitação destas pelos sócios; a assistência técnica local vinculada à compra de insumos na loja e às especificidades da propriedade, do agricultor e de sua produção; a promoção de cursos mensais e palestras sobre a legislação relativa aos agrotóxicos, sobre as variedades de sementes existentes no mercado, os fenômenos climáticos, as análises de mercados e os novos produtos no setor agropecuário. Em geral, estes cursos são feitos através de parcerias com a Embrapa Agropecuária Oeste e com as empresas fornecedoras dos insumos da loja. Há também a promoção de uma a duas excursões por ano a exposições agropecuárias para se conhecer os novos produtos do mercado. Esta cooperativa dispõe de uma boa infra-estrutura, com um prédio próprio e dois alugados (postos de recebimento de produção de milho, soja e trigo), além de 6 veículos, 20 computadores, 7 linhas telefônicas, 3 fax, 3 TV's, uma filmadora e um data-show. O seu orçamento de 2001 foi de R\$ 1,5 milhão totalmente oriundo da venda de insumos e de produtos dos cooperados.

Ensino e pesquisa

Dedicadas principalmente ao ensino e a pesquisa agropecuária, essas instituições têm na Ater uma forma de expandir os resultados de sua área de atuação principal e também de retro-alimentar e revitalizar os trabalhos que realizam. É dentro dessa categoria que encontramos a maior diversidade. Foram incluídas aí instituições como escolas família agrícola (EFA) e casas familiares rurais (CFR), que são instituições de ensino onde o trabalho de extensão voltado para comunidade ocupa um papel importante; escolas agrotécnicas; universidades; e instituições de pesquisa, como a Embrapa e instituições estaduais de pesquisa agropecuária. Nas universidades e institutos de pesquisa o trabalho é em geral resultado de grupos de professores ou pesquisadores e ligados a projetos específicos. Dessa forma a atividade da Ater é bastante secundária, o que não impede que existam dentro dessa categoria experiências bastante inovadoras. Prestam Ater de maneira gratuita e as fontes de financiamento são bastante variadas. O Box 3.5 apresenta dois exemplos de instituições de ensino e pesquisa.

Box 3.5 Dois exemplos de instituições de ensino e pesquisa

As Escolas Família Agrícola no Sudeste

As Escolas Família Agrícola (EFA) têm por finalidade contribuir para o desenvolvimento sustentável do campo, através da educação integral da pessoa humana, dentro do espírito de solidariedade. As EFAs se organizam a partir de associações das famílias dos alunos, que assumem a responsabilidade sobre a administração da escola e sobre a construção do plano de formação dos alunos. Buscam soluções para os problemas de formação dos adolescentes e jovens, visando assegurar um projeto educativo apropriado ao campo. A Pedagogia da Alternância é a metodologia utilizada pelas EFAs, através da qual o aluno alterna períodos na escola e em casa. Essa pedagogia busca partir da realidade do aluno, valorizando a experiência sócio-profissional e o princípio de que a vida ensina mais que a escola. A escola se torna o local de distanciamento da realidade para refleti-la, aprofundá-la cientificamente, entendê-la e transformá-la. No retorno à casa o aluno busca fazer experiências e buscar soluções para as situações problema enfrentadas, faz novas perguntas e pesquisas. O conjunto de instrumentos pedagógicos das EFAs envolve planos de estudo, caderno da realidade, visitas de estudo, atividades retorno, visitas às famílias. Tudo isso envolve os alunos, a família, os professores e “orientadores de estágio” (profissionais do meio rural que ajudam nos estágios). (Unefab, 2001).

A pesquisa localizou na região sudeste um total de 33 EFAs, sendo 26 no Espírito Santo (onde elas são mais antigas e mais difundidas), e 17 em Minas Gerais. No Espírito Santo a maioria das EFAs existentes está associada ao Mepes (Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo) e em Minas Gerais à Amefa – Associação Mineira das Escolas Famílias Agrícolas. A nível nacional elas estão associadas à Unefab - União Nacional das EFAs do Brasil. As EFAs que responderam ao questionário surgiram entre 1972 e 1993, têm atuação local, municipal ou micro-regional, e atendem principalmente agricultores dos grupos B e C. Têm um orçamento médio em torno de R\$ 250.000,00, e são financiadas principalmente por recursos do governo estadual (cerca de 50%), municipal (cerca de 20%), mas também por recursos de cooperação internacional e dos próprios agricultores associados.

O Gera/UFMT

O Gera/UFMT - Centro de Estudos e Pesquisas Pantanal, Amazônia e Cerrado na Universidade Federal do Mato Grosso foi fundado em 1984 por um grupo de professores que tinham como objetivo refletir e estudar a questão agrária no estado. Posteriormente agregou aos seus objetivos a questão ambiental e o acompanhamento de projetos de desenvolvimento de comunidades. O Gera não tem equipe específica de Ater, mas pesquisadores que desenvolvem projetos e experiências com comunidades rurais. É uma equipe multidisciplinar e altamente qualificada incluindo agrônomos, sociólogos, educadores, entre outros. As atividades desenvolvidas nos últimos três anos incluem levantamento socioeconômico e delimitações de área para criação de uma reserva extrativista, o desenvolvimento de metodologias participativas para elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos e a implantação de projetos de manejo de recursos naturais não madeireiros em áreas indígenas, abrangendo seis municípios. Participam de fóruns e redes relativas a agricultura sustentável, cerrado, meio ambiente e desenvolvimento e estabelecem parcerias com organizações de agricultores, governo federal, ONG's e empresas. A definição das prioridades de Ater é feita pela demanda de organizações de agricultores ou grupos comunitários, enfatizando metodologias participativas nos diversos projetos, incluindo vivências, reuniões, entrevistas e dias de campo.

Cooperativas de crédito

As cooperativas de crédito têm na viabilização de crédito para agricultores a razão de sua origem e atuação. Para várias, o crédito não é visto somente como um recurso direcionado ao financiamento do meio rural, mas como instrumento de promoção do desenvolvimento rural sustentável, dessa forma auxiliando na elaboração e implementação de projetos. As cooperativas de crédito, apesar de existirem também em outras regiões, ocorrem principalmente na região sul. Assim como as cooperativas de produção, o financiamento da Ater é feito através

de receitas geradas pelas cooperativas. O Box 3.5 dá o exemplo da ação de uma dessas cooperativas.

Box 3.6: A atuação da Cresol Francisco Beltrão-Paraná

A Cresol (Crédito Solidário) Francisco Beltrão está localizada na região sudoeste do Paraná. Sua missão institucional é à promoção do desenvolvimento rural sustentável do meio rural através do cooperativismo de crédito, visando o fortalecimento e organização da agricultura familiar, com bases nos princípios da agroecologia. A instituição foi criada em 1998, através de um processo de desmembramento de outra cooperativa, a Cresol Marmeleiro. Em 2000 foi iniciado um processo de descentralização dos serviços da cooperativa, criando os Agentes de Crédito Rural, que passaram a atuar junto às comunidades. A cooperativa conta com dois técnicos de nível médio e além disso, recebe apoio técnico e institucional de entidades parceiras (Assessor, Unioeste², STR local e Emater-PR). A função básica de financiamento da agricultura familiar inclui as modalidades de crédito individual e coletivo (grupos comunitários e associações), embora este último mereça atenção especial, como forma de fortalecer a organização e a solidariedade, além do menor custo e risco econômico para as famílias e a instituição. Como estas linhas de financiamento procuram priorizar as atividades e projetos orientados pelos princípios da agroecologia, a cooperativa possui um programa específico voltado à formação e orientação dos associados nesta área. Além disso, conta com o programa de formação de Agentes de Crédito, visando fomentar o cooperativismo de crédito no meio rural, como uma forma de promoção do desenvolvimento local sustentável.

Agroindústrias

As agroindústrias têm como objetivo principal a geração de lucro através do processamento e comercialização de produtos agropecuários. Nesse sentido a Ater que realizam busca principalmente melhorar a qualidade e diminuir o custo da matéria prima que lhe é fornecida pelos agricultores. O público que atende é variável, mas em vários setores (fumo, aves, suínos, laticínios, alguns tipos de fruticultura) existe a predominância de pequenos agricultores. Os custos da Ater estão embutidos nos preços pagos aos produtores.

Outras públicas

Fazem parte desta categoria várias instituições públicas, de abrangência federal ou estadual, que trabalham com desenvolvimento rural e que não se enquadram nas categorias anteriores. São exemplos destas instituições órgãos direcionados a produtos específicos, como a Ceplac (ver Box 3.7), institutos de terras (como o Itesp, Box 3.8), secretarias estaduais de agricultura e meio ambiente, agências e empresas públicas de desenvolvimento regional. Dada a diversidade é difícil caracterizar de maneira geral as atividades de Ater e o público que atendem.

Box 3.7 : A Ceplac-RO (Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira de Rondônia)

A CEPLAC é um órgão ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado em 1957 e que trabalha em 6 estados: Bahia, Espírito Santo, Pará, Mato Grosso,

² Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (ONG com sede em Francisco Beltrão/PR) e Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Campus de Francisco Beltrão/PR), respectivamente.

Amazonas e Rondônia . Em Rondônia iniciou suas atividades em 1971, por meio de uma parceria com o Incra, atuando nos projetos de assentamentos implantados no Estado. Atualmente a Ceplac desenvolve um leque mais diversificado de atividades que vão desde a pesquisa e extensão até a educação rural, onde os aspectos sociais assumem uma maior importância.

A Ceplac tem por objetivo promover o fortalecimento econômico do setor agropecuário, agroflorestal e agroindustrial visando o desenvolvimento das regiões produtoras de cacau e tendo os beneficiários como parceiros. Trata-se de uma instituição pública federal cujo trabalho é respaldado pela maioria das instituições ligadas ao segmento da agricultura familiar em Rondônia, tanto no plano governamental quanto no âmbito da sociedade civil.

A instituição atende a aproximadamente 6000 famílias provenientes dos projetos de assentamentos ou de colonização, além de oferecer um curso regular de nível médio (Técnico em Agropecuária e Agroindústria) e desenvolver pesquisas sobre sistemas agroflorestais com ênfase na cultura do cacau, além de outras atividades. Em Rondônia, a Ceplac atende a 38 municípios, possuindo 18 escritórios locais e 4 regionais.

No que diz respeito a suas atividades de Ater, a Ceplac atende prioritariamente à agricultura familiar, pequenos e médios produtores, com ações voltadas para o bem-estar da família rural e ênfase na melhoria da produção e produtividade das culturas e criações. A assistência técnica é, portanto, um atividade importante da instituição. Segundo a própria instituição, os seus pontos fortes são: a) a detenção de tecnologias de sistemas de cultivo do cacau; b) atuação em três grandes eixos envolvendo a pesquisa, a educação/ensino agrícola e a Ater; c) credibilidade junto às comunidade e clientes.

Box 3.8 - O trabalho de Ater do Itesp

O Itesp– Instituto de Terras de São Paulo “José Gomes da Silva” é a entidade responsável pelo planejamento e execução das Políticas Agrária e Fundiária do Estado de São Paulo, encontrando-se vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.

O instituto desenvolve projetos de assentamento em terras públicas do Estado, procurando resgatar a cidadania das famílias de trabalhadores rurais sem terra ou com terra insuficiente para seu sustento. Para cumprir essa tarefa assumiu para si a responsabilidade de oferecer Ater para o público assentado, atuando nas áreas e apoio ao fortalecimento de novos assentamentos e à segurança alimentar das famílias, oferecendo condições para a conservação e melhoria de terras destinadas aos projetos, proporcionando assistência técnica para o desenvolvimento da produção e para acesso ao crédito agrícola e promovendo ações para o desenvolvimento socioeconômico das famílias assentadas, incluindo apoio à comercialização e à implantação de pequenas agroindústrias, visando à autonomia produtiva e ao acesso a serviços públicos essenciais. O Itesp mantém programas permanentes de formação, tanto para as populações beneficiárias como para os técnicos da instituição.

Todas as ações do Itesp junto às populações beneficiárias incluem uma preocupação ambiental, proporcionando um desenvolvimento sustentável das comunidades. A gama de programas desenvolvidos é bastante ampla, abrangendo programas de sementes, correção de acidez dos solos, adubação verde, olerícolas, pequenos animais, culturas perenes, recuperação florestal, produção de mudas, diversificação da produção, rendas não agrícolas, agronegócios, saúde, educação, água/saneamento, energia, estradas, cultura/ esporte/ lazer, organização social, organização de mulheres, equipamentos comunitários, moradia, além dos os já citados de crédito, agroindústria e comercialização.

Além dos assentamentos, o órgão assumiu a nível estadual a responsabilidade pelos estudos necessários para a identificação e reconhecimento das comunidades remanescentes de quilombos, bem como pela demarcação e titulação de seus territórios, pela assistência técnica e o apoio ao seu desenvolvimento socioeconômico. As ações do Itesp junto a estas comunidades buscam o respeito à sua cultura e tradições, bem como a inclusão da questão ambiental, por considerar que historicamente estas populações se desenvolveram em áreas em que a preservação ambiental é fundamental para sua sobrevivência. Diversas ações de Ater são desenvolvidas junto a estas populações, como por exemplo o sub-programa “Fornecimento de Sementes” que visa resgatar a atividade agrícola voltada para a

subsistência, com roças licenciadas pelo Meio Ambiente, procurando um manejo adequado do palmito, eliminando o comércio clandestino e visando o comércio legalizado desta produção.

O Itesp atua em todo o Estado, através de uma rede de 25 escritórios (locais, regionais e central) e sete regionais, podendo formalizar parcerias com os governos federal, estaduais e municipais, além de institutos de pesquisa e organizações não-governamentais, visando somar esforços para o fortalecimento e avanço da Reforma Agrária.

Sistema S

Encontram-se nesta categoria apenas duas instituições de abrangência nacional, o Sebrae e o Senar. Essas são instituições sem fins lucrativos de direito privado, mas cujo financiamento provém de impostos que incidem sobre a folha de salários e receita das empresas pertencentes à categoria correspondente (agricultura, no caso do Senar, e indústria e comércio, no caso do Sebrae) e destinam-se a financiar atividades que visem o aperfeiçoamento profissional e a melhoria do bem estar social dos trabalhadores. Nesse sentido a Ater realizada por elas está principalmente no campo de capacitação, em áreas bastante diversas.

A Tabela 3.1 retoma o papel da Ater, se principal ou secundário para as diferentes instituições e caráter público ou privado das diferentes categorias.

Tabela 3.1- Papel de Ater e caráter público ou privado das instituições de Ater no Brasil, expressos em percentagem

Categorias	Atividades com Ater		Instituição pública			Instituição não pública
	Ater é atividade principal	Ater não é atividade principal	Municipal	Estadual	Federal	
Governamentais de Ater	96	4	0	92	0	8
Prefeituras	51	49	100	0	0	0
Ong's	50	50	0	0	0	100
Representativas	17	83	0	0	0	100
Prestadora de Serviços	88	12	0	0	0	100
Cooperativas de Produção	13	87	0	0	0	100
Ensino e Pesquisa	16	84	7	13	48	32
Cooperativas de Crédito	25	75	0	0	0	100
Agroindústrias	0	100	0	0	0	100
Outras Públicas	31	69	0	57	43	0
Sistema S	83	17	32	58	3	7

É importante ressaltar que a lista de categorias de instituições realizando Ater no país levantada aqui não é exaustiva. Foram deixados de lado ao menos três grandes grupos de provedores de assistência técnica: as empresas produtoras de insumos e equipamentos; as empresas comercializadoras de produtos agropecuários; e veterinários. Essa opção foi tomada em função da complexidade exigida para o levantamento do universo de instituições, no caso dos dois primeiros grupos. Os veterinários não foram incluídos porque embora vários estejam ligados a clínicas não poderíamos falar verdadeiramente de instituições e tão pouco seria fácil separar os que atendem ao público rural dos que trabalham exclusivamente com animais domésticos. Por fim avaliou-se que o envolvimento desses grupos com políticas públicas não seria tão elevado quanto o das categorias estudadas.

3.2 Histórico da Instituições de Ater no Brasil

Os registros da evolução da assistência técnica e extensão rural no Brasil têm, pelo menos até agora, narrado a evolução desses serviços dentro de um quadro governamental, oficial. Já a Ater que é feita por outras instituições tem sido pouco estudada. A análise que será apresentada procura reunir as informações obtidas pela pesquisa à literatura existente, que trata principalmente do surgimento destas instituições, mas não do seu envolvimento com Ater.

3.2.1 Histórico da Ater oficial

As fontes bibliográficas³ informam que as primeiras atividades de assistência técnica à agropecuária, no começo do século, eram coordenadas pelo então Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio e se constituíam em atividade de fomento, isto é, em distribuição de insumos, prestação de serviços como mecanização ou irrigação, e orientações técnicas a produções vegetais e animais específicas. Na década de 30, com o advento da crise econômica internacional, grandes produtores começaram a cobrar do governo políticas agrícolas mais agressivas e foram sendo criadas novas estruturas, como por exemplo, o Instituto de Açúcar e Alcool, que financiava e controlava a produção, mas também difundia informações tecnológicas para o setor. A assistência técnica desse período era destinada aos grande produtores, visando unicamente o aumento da produção.

As primeiras experiências de extensão rural foram desenvolvidas pela Escola Superior de Agricultura de Viçosa, na década de 30, com a realização de treinamentos para agricultores. Os homens eram treinados em práticas produtivas e as mulheres em economia doméstica. Na década de 40, o Ministério da Agricultura, em cooperação com Secretarias de Agricultura de alguns estados, também realizava semanas técnicas para agricultores e chegou a criar Postos Agropecuários, que se constituíam em propriedades demonstrativas que atendiam a um número reduzido de privilegiados produtores rurais. Em 1948 as iniciativas extensionistas desenvolvidas pelos professores de Viçosa, não apenas em Minas, mas também numa experiência piloto no interior de São Paulo, influenciaram na criação da primeira instituição oficial de extensão do Brasil, a Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais (Acar-MG).

Sobre a criação da Acar-MG é importante ressaltar alguns aspectos que moldaram a Ater que se faz no Brasil até hoje. A Acar foi criada dentro de convênio entre o governo mineiro e a American International Association (AIA), entidade filantrópica dirigida por N. Rockefeller. O seu modelo institucional (uma associação civil sem fins lucrativos, mas que recebia suporte financeiro do estado) e os métodos de trabalho adotados foram fortemente inspirados no modelo da 'Farm Security Administration', criada nos Estados Unidos para apoiar os agricultores americanos a se refazerem na crise de 1930. O papel da extensão seria de, através da difusão de informações técnicas e de demonstrações práticas, educar os agricultores para que abandonassem suas práticas atrasadas e modernizassem suas propriedades, tornando-as mais produtivas. Os escritórios eram instalados nos municípios

³ em instalações modestas, com um agrônomo, uma moça treinada em economia doméstica (curso de 2º grau), e uma auxiliar de escritório e um veículo (jipe). A equipe (agrônomo e economista doméstica) visitava as propriedades rurais para conhecer de perto os problemas sentidos pelos agricultores e suas comunidades; organizava reuniões para levantar os problemas e ajustar com os participantes as soluções viáveis; fazia demonstrações práticas e palestras visando aumentar a renda

3

Para redação do histórico da Ater no Brasil, foram usados principalmente os textos de Szmrecsanyi e Queda, 1976; Fonseca, 1985, Olinger, 1996 e Caporal, 1998.

das famílias e mostrar às donas de casa como melhorar sua qualidade de vida; identificava líderes para conseguir seu apoio e ajudava pequenos agricultores a conseguirem o financiamento bancário através de planos de empréstimo' (Olinger,1996, 50-51).

Outra característica marcante destes primórdios da extensão rural oficial no Brasil é que uma das missões importantes da Acar era supervisionar o crédito agrícola (disponibilizado através da Caixa Econômica), pois crédito e assistência técnica eram vistos como elementos indissociáveis para elevação do nível de vida das famílias rurais mineiras.

Para garantir a reprodução deste modelo, a partir de 1951 foram iniciados cursos de extensão em vários estados nordestinos para agrônomos que atuavam no fomento agrícola. Em 1954, o governo federal criou o Banco do Nordeste. Com a disponibilidade de créditos, políticos nordestinos criaram a Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural (Ancar), seguindo o modelo da Acar-MG, abrangendo todos os estados do nordeste, exceto o Maranhão. Com a Ancar pela primeira vez o governo federal passou a financiar diretamente a extensão rural.

Em 1954, num convênio entre os governos brasileiro e americano, foi criado o Escritório Técnico de Agricultura (ETA), que tinha como missão desenvolver a agropecuária brasileira através da assistência técnica e o crédito rural. O ETA teve um papel fundamental no estímulo a criação de Acars pelo Brasil e no treinamento de quadros para essas recém-criadas instituições. Em 1956 foi criada a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (Abcar), entidade de caráter privado, que tinha uma junta diretiva da qual faziam parte várias das instituições oficiais e privadas ligadas à agricultura e ao desenvolvimento. A ela se filiaram todas as Acar e serviços estaduais de Ater no país. A Abcar tinha como finalidade coordenar o sistema de extensão nacional, normatizando procedimentos, capacitando pessoal, avaliando o trabalho das associadas, angariando e distribuindo entre as filiadas os recursos financeiros do governo federal. Em 1970 a Abcar tinha 21 associadas, 1025 escritórios locais e atuava em quase 1400 municípios.

É importante ressaltar que a institucionalização da Ater no país se deu no contexto de industrialização do país, onde a agricultura era vista como um setor atrasado a ser modernizado. Na visão do Estado e das instituições de Ater, essa modernização viria com a mudança da mentalidade dos agricultores, que para tanto deveriam ser educados dentro de um processo não escolar, informal. Essa visão desconsiderava que mudanças econômicas e estruturais seriam indispensáveis para que a maioria dos agricultores pudesse ter acesso aos meios e condições necessários para acompanhar esse processo modernizante.

Em 1974, o governo militar, dentro de sua política de fortalecimento dos poderes do Estado e centralização de estruturas, criou a Embrater- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, que incorporou a Abcar e todo o seu patrimônio. Subordinada ao Ministério da Agricultura, a Embrater passou a coordenar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica Extensão Rural (Sibrater)⁴, concentrando os recursos do Estado e os provenientes da cooperação internacional. Ela os repassava às Emater's (Empresa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural), as novas empresas públicas estaduais criadas e que encamparam as antigas Acar. Se bem que já no período final a Acar estivesse atuando de maneira seletiva, privilegiando os agricultores com capacidade de resposta, o atendimento visando antes de mais nada o aumento da produtividade foi reforçado pela Embrater. Uma mudança de atitude aconteceu apenas no final dos anos 80. Renovada pelo governo civil e a constituição federal de 1988, a Embrater procurou voltar-se para a agricultura familiar e o apoio a comunidades, e começou a implantar, ainda que timidamente, iniciativas de descentralização e municipalização de serviços, com a criação de alguns conselhos municipais de agricultura.

⁴ O estado de São Paulo foi o único que nunca participou do Sibrater, mesmo tendo uma instituição oficial de assistência técnica, a Cati (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral).

A Embrater foi extinta no início dos anos 90 pelo governo Collor. Inicialmente suas atribuições foram repassadas para a Embrapa, onde institucionalmente a extensão encontrou pouco espaço. Também em 90 os dirigentes das várias Emater criaram uma associação sem fins lucrativos, a Asbraer (Associação Brasileira das Entidades Estaduais Assistência Técnica e Extensão Rural) que procurou de alguma forma preencher o vazio deixado pela ausência de uma coordenação nacional de extensão. No entanto, não houve condições institucionais para que a Asbraer fizesse mais do que o trabalho de articulação e representação das instituições estaduais junto ao governo federal.

Em 94 a Ater no âmbito federal passou para a competência do Departamento de Infra-estrutura e Extensão Rural (Dier) do Ministério de Agricultura, onde conta com recursos bastante limitados.

A extinção da Embrater e a diminuição drástica de recursos na esfera federal tiveram conseqüências diferenciadas em cada estado. Onde os governos estaduais já aportavam recursos significativos para as empresas estaduais, a retração do Sibrater foi menos sentida, como no caso dos estados do sul. Já no norte e nordeste, altamente dependentes do governo federal, a queda na qualidade dos serviços e sucateamento das estruturas se deu de maneira muito rápida.

Em 1997 duas iniciativas chamam atenção por terem de alguma forma tentado buscar alternativas para a Ater oficial no Brasil. A primeira delas é o projeto Lumiar, desenvolvido pela Incra, que procurou prestar assistência técnica para os assentados dos programas de reforma agrária dentro de um sistema operativo diferente da extensão oficial. O Lumiar delegava a agentes locais públicos e privados a prestação direta de serviços às associações de agricultores. O papel do Incra era apenas de financiamento e supervisão destes trabalhos. O projeto trabalhava com a perspectiva de que, com o sucesso da iniciativa, paulatinamente os assentados poderiam arcar com os custos dessa assistência técnica. Essa iniciativa teve o seu fim abrupto no final de 1998.

A segunda iniciativa a ser ressaltada foi a realização de um grande seminário nacional, seguido de vários encontros estaduais, organizado pela Asbraer, Faser e Contag e para o qual se mobilizaram as instituições de Ater e movimentos sociais em todo o país. Este seminário tinha como objetivo ‘definir as referências básicas para uma proposta de política de extensão rural voltada para o desenvolvimento rural sustentável centrado no fortalecimento da agricultura familiar’ (Asbraer et al, 1997:8). Apesar das recomendações do seminário não terem sido implementadas, elas são reconhecidas por muitos como ponto de partida nas discussões sobre o futuro da Ater e das instituições oficiais de Ater no Brasil.

3.2.2 A construção da pluralidade

O Gráfico 3.1 mostra o ano de criação das instituições que responderam o questionário, enquanto que o Gráfico 3.2 mostra o ano em que cada uma das categorias iniciou o seu trabalho com Ater. Observa-se que tanto o número de instituições criadas, quanto o de instituições iniciando o seu trabalho com Ater concentram-se a partir dos anos 80, e mais particularmente a partir da segunda metade dos anos 90. Existem basicamente dois processos que levam a essa criação de instituições e o seu imediato ou posterior envolvimento com Ater.

Gráfico 3.1: Período de criação das instituições de Ater no Brasil

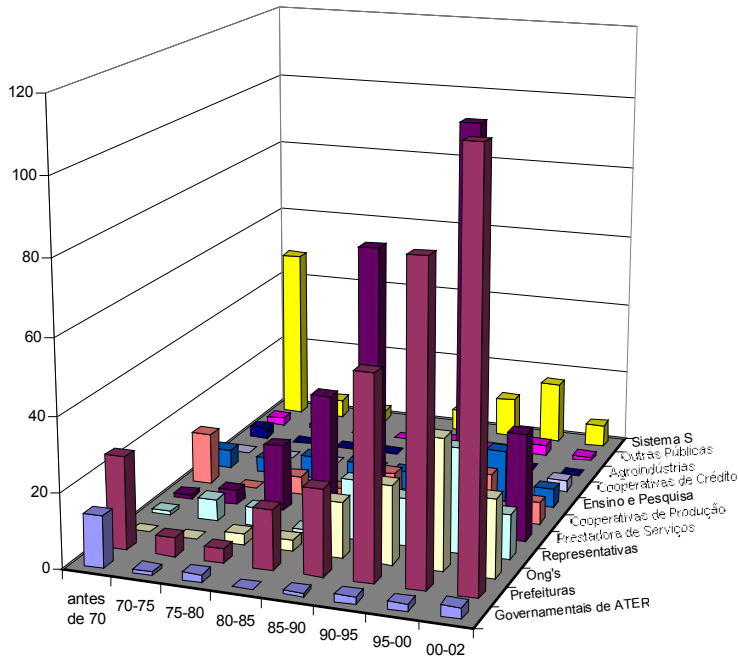
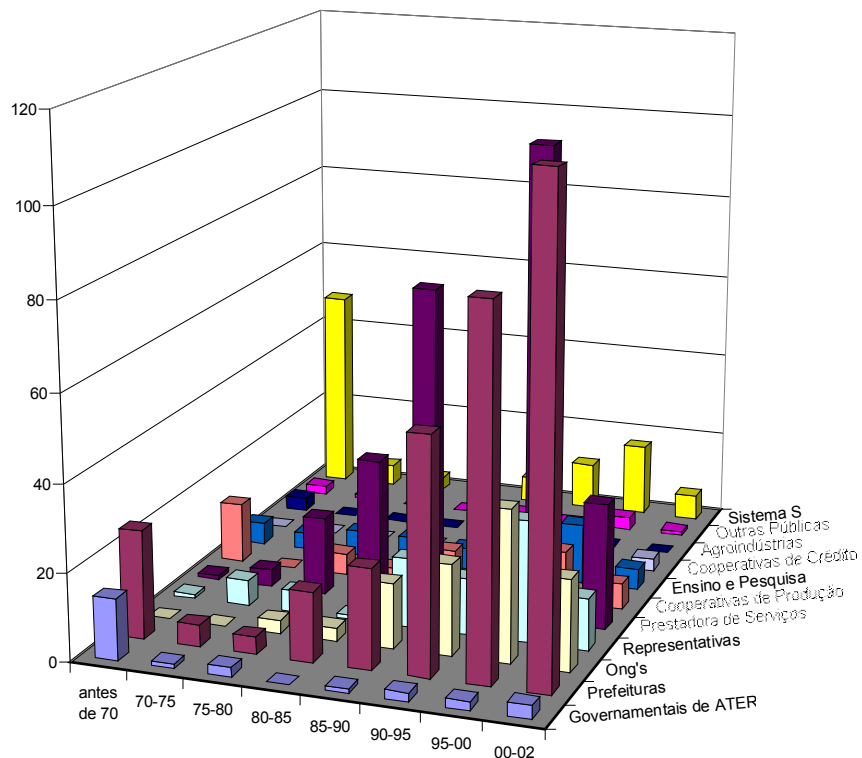


Gráfico 3.2: Período de início das atividades de Ater para as instituições de Ater no Brasil



O primeiro deles diz respeito à redemocratização pela qual passou o país nos anos 80, período em que vários setores da sociedade civil se fortaleceram. São criadas várias organizações representativas de agricultores e organizações não governamentais. Frequentemente estas

instituições são bastante críticas do modelo agrícola adotado pelo país, em função dos impactos sociais e ambientais negativos que esse modelo acarretara. Ao se iniciarem no trabalho de Ater, seja logo na sua criação, ou alguns anos mais tarde, elas buscam prestar serviços que obedecem a outras lógicas, em geral baseadas no desenvolvimento solidário e sustentável. Instituições já existentes, como universidades e alguns centros de pesquisa começam a ensaiar novos métodos de trabalho, mais participativos, a partir deste período.

O outro processo tem relação com transformações nas políticas públicas para o meio rural. Durante os anos 70 vários atores que apoiaram o processo de modernização da agricultura já estavam presentes e dedicados a Ater: muitas das instituições públicas, como as governamentais de Ater e algumas das outras públicas, mas também atores não públicos, como as prestadoras de serviço (que já tinham nesse período sua atuação ligada ao crédito), cooperativas de produção e agroindústria.

A partir de 95, em parte resultado da própria ação da sociedade organizada, são formuladas políticas específicas para a agricultura familiar. O Pronaf é criado, e com ele, além do maior acesso ao crédito, são estabelecidos os Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural (mais tarde transformados em Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável). Tanto a sociedade civil, que se organiza para obtenção do crédito, quanto dos poderes municipais, que têm que de alguma forma se estruturar para poder ter acesso ao programa de infra-estrutura, passam a responder a estas políticas com novos arranjos institucionais.

A partir de 95 também há uma forte pressão da sociedade pela reforma agrária e o volume de assentamentos aumenta bastante. O projeto Lumiar leva à criação de cooperativas de técnicos que ainda permanecem após a extinção do projeto, principalmente no norte e nordeste.

Simultaneamente a esses processos, várias economias rurais se transformam em diferentes partes do país, criando novas necessidades de apoio, como por exemplo nos perímetros irrigados do nordeste ou as áreas de frente pioneira na Amazônia. A própria transformação no modo de perceber os processos necessários para o desenvolvimento sustentável criam novas frentes de ação, como na área de meio ambiente, gênero ou de diversificação de economias locais. Tudo isso contribui para o surgimento de novos atores institucionais para atender às novas demandas ou a um rearranjo de rumos das organizações já existentes. Muitas das instituições criadas recentemente têm novos perfis e desenvolvem novas atividades: surgem cooperativas de crédito, em busca de alternativas ao crédito bancário; cooperativas de produção são criadas em áreas de extrativistas ou incentivam a agricultura orgânica; agricultores organizados buscam nas EFAs uma maneira de escolarizar os filhos, mas mantê-los atuantes nas suas comunidades de origem; balcões do Sebrae procuram estimular o empreendedorismo entre os agricultores; algumas prefeituras percebem no apoio aos assentamentos uma oportunidade de revitalização da economia local; etc.

Portanto o surgimento de novas instituições é antes de mais nada uma resposta a novas demandas da sociedade, da existência de múltiplas visões sobre os caminhos que levam ao desenvolvimento rural, e da própria percepção dos papéis a serem desempenhados por diferentes instituições. Ainda que possa ser verdade em algumas regiões, essa pluralidade de atores não é uma mera decorrência da decadência do serviço de extensão oficial. Ao contrário, como será visto mais à frente, existe uma maior diversidade de atores institucionais onde a extensão oficial está mais estruturada e atuante.

Na ausência de uma política que coordenasse a Ater a nível nacional, estimulando o envolvimento de novos atores, o Brasil acabou gerando um 'sistema' de extensão pluralista, muito semelhante aos moldes que hoje são recomendados por especialistas internacionais na área⁵. Uma nova política de Ater que atue de maneira a realmente promover o desenvolvimento

⁵ Muito já foi escrito a respeito da necessidade de uma extensão pluralista. A esse respeito ver por exemplo Farrington et al, 2002; Neuchâtel Initiative, 2000; Rivera, 2002, entre outros.

rural sustentável e que seja um instrumento de diminuição da desigualdade social e econômica no meio rural tem que considerar esse novo quadro de Ater e identificar como essas instituições podem cumprir melhor seu papel.

Veremos agora como as instituições de Ater no Brasil estão estruturadas e realizando seus trabalhos.

4 A Ater nas Instituições Governamentais de Ater

4.1 As mudanças institucionais na Ater governamental

Com as transformações ocorridas no cenário nacional cada estado procurou reorganizar os serviços, adaptando-os às necessidades e estruturas administrativas de cada um. Nas regiões sul e sudeste os estados optaram entre manter a estrutura da Emater, como foi o caso de Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro, ou fundi-la com instituições de pesquisa pré-existentes, como aconteceu em Santa Catarina (Epagri) e Espírito Santo (Incaper).

No centro-oeste a única Emater mantida foi a do Distrito Federal, enquanto em todos os demais estados as instituições de Ater fundiram-se com pesquisa (Empaer, no Mato Grosso), mas também com outras instituições de desenvolvimento rural (como ocorreu em Goiás e Mato Grosso do Sul).

No norte e nordeste as Ematers ainda estão presentes no Ceará, Piauí, Paraíba, Pará e Rondônia. Nos demais casos as estruturas foram fundidas com outras instituições de apoio ao desenvolvimento rural e assumem funções que vão além da extensão rural, tais como pesquisa, abastecimento, regularização fundiária, defesa agropecuária, classificação vegetal, etc. Estas novas instituições apresentam estruturas jurídicas das mais variadas, tais como Empresa Pública (Bahia, Pernambuco e Sergipe), Institutos (Rio Grande do Norte, Amazonas, Amapá e Tocantins) ou passaram para a esfera administrativa dos estados, transformando-se ou incorporando-se a secretarias ou gerências de agricultura/desenvolvimento rural (Alagoas, Maranhão, Acre e Roraima). Todas estas instituições passaram por mudanças significativas na sua missão institucional e principalmente na forma que organizam os seus serviços. Algumas dessas transformações deixam transparecer um enfraquecimento institucional da atividade Ater. O Quadro 4.1 resume informações sobre nome, figura jurídica e fusões pelas quais passaram as instituições governamentais de Ater.

A opção de vários estados em manter a Emater de certa forma revela uma maior facilidade de conviver/apoiar tanto do ponto de vista financeiro quanto administrativo as estruturas herdadas do período anterior. Já a opção pela pesquisa, enquanto indica o reconhecimento da necessidade de articular o processo de pesquisa ao de desenvolvimento, também é reflexo da necessidade de enxugar as estruturas estatais. O mesmo pode-se dizer dos outros tipos de fusão, onde apesar da busca da melhoria/sinergia entre serviços, a diminuição do peso das estruturas foi um fator determinante. Por exemplo, no caso da criação do Idaterra de Mato Grosso do Sul, do total de 800 funcionários que existiam nas 3 instituições que se fundiram, apenas 300 funcionários foram mantidos. No Acre, a Seater-GP é resultado da fusão Emater e Cageacre, responsável por armazéns do estado. A fusão foi feita dentro de um quadro de reforma das estruturas do estado, visando a descentralização administrativa e dinamização do estado, mas também o saneamento financeiro das instituições. No caso, Emater e Cageacre tinham dívidas trabalhistas enormes, que puderam ser sanadas no processo de fusão das instituições.

Dessa forma, uma primeira grande conclusão do trabalho aponta para um quadro de instituições oficiais de Ater que é muito distinto daquele existente durante o período do Sibrater. Atualmente existe uma diversidade muito grande de missões institucionais (e portanto prioridades), figuras jurídicas, formas de prestar serviços e se relacionar com o público.

Quadro 4.1: Nome, figura jurídica e fusões nas instituições governamentais de Ater

Região	Sigla	Nome da Instituição	Figura Jurídica	Instituições que se fundiram para criar a instituição
Sul	Emater-PR	Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural	Empresa Pública de Direito Privado	
	Emater-RS	Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural	Embora seja uma empresa pública, a Emater está associada a Ascar (Associação Sulina de Crédito e Assistência Técnica), organização sem fins lucrativos que detém o patrimônio e gerencia os recursos humanos da instituição.	
	Epagril-SC	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A.	Empresa Pública de Direito Privado	Acaresc (Crédito e Ater) Empasc (Pesquisa) Iasc (Arroz) Acarpesc (Pesca)
Sudeste	Cati-SP	Coordenadoria de Assistência Técnica Integral	Órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento	
	Emater-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais	Empresa Pública de Direito Privado	
	Emater-Rio	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro S.A.	Empresa Pública de Direito Privado	Siagro (prestação de serviços, como maquinário agrícola, processamento de adubos, etc.) se fundiu com a Emater
	Incaper-ES	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural	Autarquia vinculada a Secretaria Estadual de Agricultura	Emcapa (pesquisa) Emater
Nordeste	Ebape-PE	Empresa Abastecimento e Extensão Rural de Pernambuco	É uma autarquia, mas sem autonomia administrativa. O gerenciamento do patrimônio e recursos humanos é feita pela Perpat S.A.	Cisagro (recursos hídricos) Emater
	EBDA-BA	Empresa Baiana de Desenvolvimento Agropecuário S.A.	Empresa Pública de Direito Privado	Emater-BA (Ater) Epaba (pesquisa)
	Emater-CE	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Empresa Pública de Direito Privado	
	Emater-PB	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Paraíba	Empresa Pública de Direito Privado	
	Emater-PI	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Empresa Pública de Direito Privado	
	Emater-RN	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Empresa Pública de Direito Privado	
	Emdagro- SE	Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe	Empresa Pública de Direito Privado	Fomento, defesa animal e vegetal
	Geagro-MA	Gerência de Agricultura	Órgão do governo estadual	
	Seap-AL	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento Rural	Secretaria de Estado	Vários órgãos da área de agricultura, pesca e abastecimento foram extintos e suas atribuições passaram para a Seap

Região	Sigla	Nome da Instituição	Figura Jurídica	Instituições que se fundiram para criar a instituição
Norte	Dater-RR	Departamento de Assistência Técnica Extensão Rural	Departamento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do estado	
	Emater- RO	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Associação Civil de Direito Privado, que presta serviços por meio de contratos ao governo	
	Emater-PA	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Autarquia estadual de administração indireta, ligada à Secretaria Especial de Produção	
	Idam-AM	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário do Amazonas	Autarquia da administração direta vinculada à Secretaria de Estado da Coordenação do Interior	Sepror (secretaria de produção) Codeagro (fomento) Icote (assessoria a prefeituras)
	Ruraltins- TO	Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins	Autarquia estadual vinculada a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento	Quando criada tinha atribuições de Ater, pesquisa, defesa sanitária e classificação. Atualmente é só Ater
	Rurap-AP	Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá	Autarquia estadual de administração indireta, ligada a Secretaria de Agricultura, Pesca, Floresta e Abastecimento	Resultou da retirada do setor social da Aster (extensão), ficando apenas com profissionais de agrárias
	Seater-GP-AC	Secretaria Executiva de Assistência Técnica e Extensão Rural e Garantia da Produção	Órgão executivo da Secretaria de Estado da Produção	Emater Cageacre (armazéns)
Centro-Oeste	Agência Rural- GO	Agência Goiana de Desenvolvimento Rural e Fundiário	Autarquia vinculada a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Emater Igap (defesa agropecuária) Idago (regularização fundiária) Emgopa (pesquisa) Clavego(classificação vegetal)
	Emater-DF	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Empresa Pública de Direito Privado	
	Empaer-MT	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural	Empresa de economia mista, vinculada a Secretaria de Agricultura e Assuntos Fundiários	Emater Empa (pesquisa) Codeagri (fomento e mecanização)
	Idaterra- MS	Instituto de Desenvolvimento Agrário, Pesquisa e Extensão Rural do Mato Grosso do Sul	Autarquia estadual vinculada a Secretaria da Produção	Empaer (pesquisa e extensão) Terrasul (instituto de terras) Agrosul (armazenamento e abastecimento)

4.1.1 As relações com as prefeituras

Um desenvolvimento institucional importante, comum a todas as regiões, é o estabelecimento de parcerias com as prefeituras para a prestação de serviços. Essas parcerias envolvem vários tipos de acordo tais como:

- a prefeitura cede infra-estrutura e eventualmente recursos para funcionamento da instituição de Ater e esta aloca técnicos. Este é o caso por exemplo de alguns municípios em Alagoas, Piauí, Tocantins. Em Goiás além desse auxílio, as prefeituras também alocam funcionários administrativos.
- a prefeitura contrata técnicos e a instituição de Ater fornece infra-estrutura para realização dos trabalhos, como é o caso de alguns municípios em São Paulo, na Bahia e em Rondônia;
- a prefeitura contribui com uma cota fixa mensal, geralmente determinada em função do número de técnicos que trabalham no município, como no caso do Rio Grande do Sul;
- a prefeitura fornece técnicos e infra-estrutura e a instituição de Ater coordenada os trabalhos. Esta é a situação de alguns municípios em Pernambuco, e também parte de dos municípios da Paraíba, onde além da orientação ao trabalho, a Emater-PB complementa em R\$ 200 os salários dos agrônomos.

Em todos os casos o poder de controle das prefeituras sobre os trabalhos pode variar bastante, desde situações em que prioridades e atividades são definidas exclusivamente pela instituição de Ater, até nas quais a prefeitura define as linhas de trabalho. Em vários casos o plano de trabalho é definido conjuntamente, principalmente quando esse processo de negociação ocorre dentro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. No entanto, essa situação parece ser pouco freqüente. Por exemplo, de 40 CMDRS avaliados por uma pesquisa em Goiás, apenas 3 deles discutiram as atividades de Ater no município (Marinozzi, 2003)

O mapeamento dessas situações é muito difícil. Em alguns estados a instituição não define uma política única para atuação em conjunto com as prefeituras e a negociação é feita caso a caso. Outras vezes a instituição tem uma política definida, mas algumas prefeituras não se alinham à política e a instituição não tem como forçá-las. Num mesmo município o acordo pode inclusive variar de um período para o outro, em função das mudanças de governo municipal e estadual. Por exemplo, o Idaterra-MS tem convênios diferenciados com prefeituras, onde todos os tipos de cooperação listados acima coexistem no estado, e as Emater-MG e PA e Empaer-MT encontra-se em situação semelhantes. Também é freqüente a situação de convênios informais, principalmente quando a prefeitura colabora apenas com infra-estrutura, ou de casos onde a prefeitura complementa o salário do técnico para estimulá-lo. Dada a complexidade da situação e também devido a falhas no questionário, a pesquisa teve em muitos momentos dificuldade em distinguir prefeituras que tinham corpo técnico próprio (que serão analisadas a partir do capítulo 5) daquelas que atuam em parceria com as instituições oficiais de Ater.

Por serem executores de políticas públicas é fundamental que exista alguma tipo de articulação entre a ação das prefeituras e das instituições governamentais de Ater. Este grau de integração é bastante influenciado pelo alinhamento político de prefeituras e governo estadual, mas tem relação também com a forma como as diferentes forças das sociedades locais interagem entre si. Os exemplos dos arranjos locais de um município capixaba e um paraense, apresentados no Box 4.1, mostram bem a importâncias dessa articulação.

Box 4.1- A articulação das prefeituras com as instituições governamentais de Ater: dois exemplos

Arranjos locais em Santa Maria do Jetibá- Espírito Santo

O município de Santa Maria de Jetibá localiza-se na região centro-serrana do estado do Espírito Santo. A população é de 28.690 habitantes, sendo que 82% deles vivem em propriedades rurais. Das cerca de 3.000 propriedades rurais, 90% têm até 50 ha, o que revela a grande concentração de agricultores familiares. A produção de hortigranjeiros é a principal característica da economia municipal, ao lado da cafeicultura. Paradoxalmente, é ao mesmo tempo o município que mais consome agrotóxicos e o maior produtor de alimentos orgânicos do Espírito Santo. Como explicar isso?

Por um lado, a grande demanda por agrotóxicos proveniente da horticultura explica o seu alto consumo. Por outro lado, a iniciativa de projetos capitaneados por ONGs que atuavam na região, posteriormente transformados em política pública pela Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, com o apoio do escritório local do Incaper (a governamental de Ater capixaba), ajuda a compreender essa situação. A partir de 1993, após 4 anos de criação da Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente, foi criado o Programa de Agricultura Orgânica, que atende os agricultores que pretendem converter os seus sistemas de produção. A articulação da Secretaria com o escritório local do Incaper potencializa as atividades de Ater. O sindicato local (Safar-Sindicato dos Agricultores(as) Familiares e Assalariados(as) Rurais de Santa Leopoldina e Santa Maria de Jetibá) acompanha o trabalho dos técnicos, auxiliando na priorização de ações, na conscientização e mobilização dos agricultores e trabalhando a comercialização dos produtos orgânicos. Todas estas instituições e organizações se envolveram na elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, discutido no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que orienta as ações de Ater de todas as organizações que atuam no meio rural.

A existência de um convênio entre a Prefeitura e o Incaper garante um repasse de recursos desta para o escritório local; por outro lado, a prefeitura tem uma equipe de técnicos agropecuários, engenheiros agrônomos e assistentes sociais que atua em parceria com o escritório local do Incaper. No município existe ainda uma Certificadora de Produtos Orgânicos, a Chão Vivo, que é uma ONG que atua de forma intensa no município através da certificação dos agricultores. Todas essas organizações participam também do Fórum Capixaba de Agricultura Familiar e estão articuladas com a Fetaes (Federação dos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares do Espírito Santo).

A Semagri de Altamira, Pará: qual visão do território do município?

A Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Altamira foi criada em 1990 e tem por objetivo, além de prestar serviços de Ater e promover o bem estar social dos agricultores do município, apoiar o abastecimento da cidade de Altamira - PA através de seus mercados, feira livre e matadouro.

Como a maior parte das prefeituras do estado do Pará, a de Altamira vê com preocupação o fato de que uma parte considerável dos agricultores do município não é atendida pelos serviços de Ater da Emater-PA e tenta remediar a situação à sua maneira. Por outro lado, contrariamente a muitas prefeituras do Pará, Altamira não tem convênio com o governo do estado para contratação de extensionistas, mas teve condições de mobilizar recursos do orçamento municipal para a contratação de um engenheiro florestal e três técnicos agrícolas que trabalham em contato com os agricultores. A Semagri declara atender 700 famílias de agricultores, na sua maior parte (80%) assentados, sobretudo através da elaboração de projetos de crédito agrícola do FNO especial (que permite uma complementação de seus recursos destinados às atividades de Ater), mas também através de um projeto de mecanização agrícola em parceria com o governo estadual, um programa de hortas escolares e a distribuição de mudas de essências florestais produzidas em seu próprio viveiro. Diferentemente de bom número de prefeituras do estado do Pará com corpo técnico próprio, a Semagri não articula suas ações de Ater com o escritório local da Emater-PA.

A Semagri discute as ações a serem empreendidas em conjunto com as associações comunitárias de agricultores do município, mas a decisão sobre o que se faz é em última instância do próprio secretário. Apesar dos recursos relativamente grandes (relativamente à maior parte dos municípios do estado) e da boa vontade da equipe da secretaria, não há uma visão global sobre o desenvolvimento rural do município. A Semagri não tem as ferramentas metodológicas e o pessoal qualificado para construir um diagnóstico da situação; ela não utiliza instrumentos de planejamento, diagnóstico ou de avaliação, e trabalha individualmente com as famílias de agricultores através de dias de campo e visitas individuais. A Semagri tem pouco conhecimento e articulação com experiências interessantes de Ater realizadas no município por Organizações Representativas, ONG's e Instituições de Pesquisa e Ensino (o campus da universidade federal e casas familiares rurais).

Esse processo de municipalização da Ater responde simultaneamente a demandas de duas ordens: a primeira, que se refere a adequação das estruturas estatais às orientações de municipalização/descentralização emanadas da constituição de 1988; e por outro representa uma alternativa adotada pelas instituições para ampliar ou continuar prestando serviços em vários municípios, apesar dos cortes orçamentários. Analisando-se o processo que está ocorrendo na relação entre instituições governamentais de Ater e prefeituras dificilmente podemos falar em descentralização, da maneira definida por especialistas, conforme apresentado no Box 4.2

Box 4.2 : Quatro estágios de descentralização...

Desconcentração: transferência de poder de estruturas federais/estaduais para escritórios estaduais/municipais.

Delegação: transferência de poder das estruturas governamentais para subsidiárias ou paraestatais.

Devolução: transferência de poder federal/estadual para estados/municípios.

Privatização: transferência de poder para o setor privado.

Três dimensões da descentralização...

Política: aumento da participação do público, fortalecimento dos governos locais.

Fiscal: geração e alocação de recursos públicos a nível local, transferências fiscais intergovernamentais, bolsas.

Institucional: criação de condições legais para arranjos institucionais locais, participação ativa da sociedade, capacidade de manejar poderes e responsabilidades de maneira descentralizada, mecanismos de acompanhamento da prestação de serviços pela sociedade.

Adaptado de Christopolos e Kidd, 2000

Ainda que o que esteja sendo buscado sejam processos de descentralização institucional e política, isso não vem acontecendo. Como muitos municípios, em particular os menores e mais pobres, dispõem de poucos meios para de fato elaborar uma política municipal de desenvolvimento rural, o processo de municipalização acaba com frequência se transformando num processo de prefeiturização, principalmente nos casos onde a prefeitura é responsável pela contratação/pagamento do técnico. Das entrevistas realizadas apreende-se que os principais determinantes da municipalização são de ordem administrativa e financeira e não o reconhecimento de que a Ater deve ser construída a partir de realidades locais. Apesar disso, percebe-se que em alguns lugares essa necessidade de municipalizar o serviço deu lugar a experiências inovadoras, conforme ilustrado no Box 4.3 (página seguinte).

A parceria seja formal ou informal com prefeituras para prestação de serviços de Ater não foi identificada apenas no estado do Amapá, o que dá uma idéia da amplitude do processo, que necessariamente deve ser considerado na elaboração de políticas para o setor.

Box 4.3 : A experiência piloto de municipalização da Ater em Pernambuco

Em Pernambuco o trabalho de descentralização da Ater pública foi o resultado de um trabalho planejado e de políticas claras de parceria entre o estado e as prefeituras. Neste sentido, a Ebape, em parceria com o Pronaf, realizou um trabalho inovador de Municipalização do Sistema de Extensão Rural (SERM). O trabalho consistiu na mobilização das diferentes instituições ligadas ao desenvolvimento municipal (prefeituras, sindicatos, agentes financeiros, igrejas, secretarias de saúde, etc.). A metodologia utilizada para a mobilização da sociedade civil municipal começou com a realização de um zoneamento participativo dos núcleos comunitários a nível municipal. Isto foi feito através de reuniões com as comunidades, onde se definiram núcleos comunitários, formados por diferentes comunidades vizinhas. Cada núcleo elegeu uma diretoria. Esses núcleos realizaram a seguir um diagnóstico participativo, levantando as demandas e prioridades. Foi definido que cada técnico da Ebape atenderia 4 núcleos. Com o máximo de dois técnicos por escritório, cada município pode ter até 8 núcleos comunitários.

A partir desta mobilização foram treinados 184 Agentes Comunitários de Desenvolvimento Rural (ADR). Estes agentes atuam como elo entre as comunidades rurais, o ambiente externo e os técnicos da Ebape. Desta forma, as ações de Ater são mais abrangentes e as comunidades têm uma maior aproximação com seu ambiente externo.

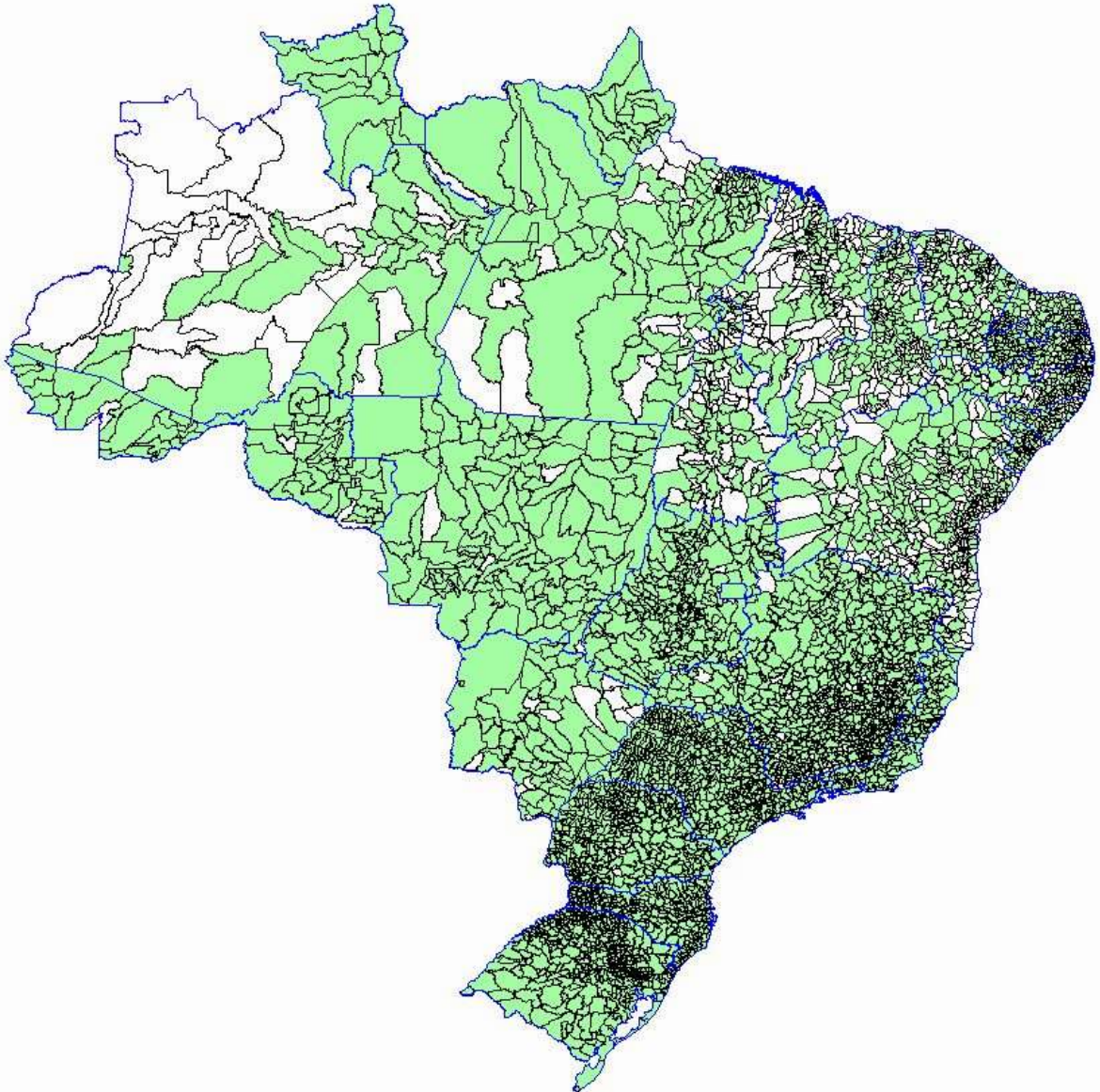
Este projeto, financiado pelo MDA entre 2000 e 2002, foi encerrado e os órgãos estaduais não quiseram dar continuidade a esta experiência. Assim, enquanto algumas prefeituras continuaram o trabalho do projeto piloto da Ebape contratando os ADR capacitados pelo projeto e assim dando prosseguimento ao trabalho com a mesma metodologia, outras não deram continuidade ao projeto.

4.2 Instituições governamentais de Ater: onde estão e quem atendem*4.2.1 Distribuição dos escritórios*

Como pode ser visto no Mapa 4.1, as instituições oficiais de Ater têm uma presença muito forte em todo país, com alta capilaridade, o que se constitui no maior trunfo destas instituições. Mas essa cobertura é bastante variável de região para região: enquanto no sul ela se aproxima de 100% dos municípios com escritórios locais, na região nordeste este índice cai pela metade, com alguns estados como Pernambuco, por exemplo, tendo presença física em menos de 40% dos municípios.

De maneira geral os estados organizam-se para prestar atendimento aos municípios onde não existem escritórios. No entanto, sabe-se que as dificuldades de atendimento aumentam a medida em que aumentam as distâncias e o público a ser atendido, e portanto os municípios sem escritório acabam em geral tendo um atendimento menos freqüente do que onde existem escritórios estruturados. São os municípios menores, mais pobres e distantes dos centros urbanos os que não têm um escritório local da Ater oficial. Esses municípios em geral têm na agricultura e no extrativismo a base de sua economia, e dificilmente outras instituições de Ater estão atuando ali (ver capítulo 5), o que torna mais agravante ainda a ausência de um escritório de Ater pública. Encontram-se também sem atendimento vários municípios da faixa litorânea, em particular no nordeste, o que faz com que muitos pescadores não estejam sendo atendidos.

Mapa 4.1: Distribuição dos escritórios das instituições governamentais de Ater no Brasil



A maneira como os estados organizam os serviços de modo a atender os agricultores também é variável nos estados. Todas as instituições possuem uma unidade central e escritórios locais, mas a organização/função dos escritórios regionais varia bastante. Na maioria das vezes esses escritórios concentram profissionais mais especializados, que atendem o conjunto dos escritórios locais e realizam o planejamento das atividades a nível microrregional. Em alguns estados também existem postos de atendimento em assentamentos ou comunidades mais numerosas, como no Mato Grosso do Sul ou na Bahia. Em outros, como o caso do Rio de Janeiro, existem dois tipos de escritórios locais, um responsável pela Ater e outro para prestação de serviços como apoio à irrigação e maquinário. No Ceará a Emater promoveu uma reforma administrativa procurando dar mais flexibilidade e dinamismo empresarial a instituição e com isso os escritórios regionais deixaram de existir.

4.2.2 Perfil do público atendido

Atualmente todas as instituições governamentais de Ater têm como público prioritário os produtores familiares, sendo que pelo menos um terço das instituições atendem também agricultores patronais (ver Tabela 4.1) . A única região onde os produtores familiares eram público exclusivo da Ater por ocasião da pesquisa era a região sul.

O atendimento aos assentados é feito por todas as instituições, mas enquanto algumas delas, como a Emater-RS, Emater-DF, Emater-MG e Idaterra, destacam equipes e/ou realizam um trabalho com planejamento específico para os assentamentos, outras atendem os assentados da mesma maneira como atendem os agricultores familiares. Isso é por exemplo, o caso da região norte, onde a maioria dos agricultores familiares atendidos são assentados. Mulheres e jovens são grupos priorizados por grande número de instituições. Uma parcela pequena das instituições prioriza o trabalho com pescadores. Esse grupo se encontra relativamente pouco assistido, e esse não atendimento ocorre mesmo em estados onde não existe uma agência específica realizando extensão pesqueira. Grupos extrativistas, indígenas, quilombolas e ribeirinhos são atendidos em função de sua presença, mais acentuada em algumas regiões que outras. Por exemplo o Idaterra-MS desenvolve programas especiais com indígenas e quilombolas, e a Seater-AC tem o Programa Ribeirinho, mas a maioria das instituições não tem programas específicos para públicos distintos.

Tabela 4.1 : Público com o qual as instituições de Ater trabalham, expresso em percentagem das instituições que atendem determinado públicos#

Público	% de instituições
Assentados	100
Familiares	100
Patronais	33
Indígenas	41
Quilombolas	19
Extrativistas	26
Ribeirinhos	37
Pescadores	37
Artesãos	37
Mulheres	44
Jovens	33
Outros	11

Muitas instituições, principalmente no nordeste e centro-oeste, não têm informações que caracterizem os produtores do ponto de vista da estratificação econômica (ver Tabela 4.2). Isso sem dúvida é um obstáculo para determinar ações específicas para públicos diferenciados. De maneira geral o perfil do público atendido pelas instituições corresponde à distribuição do

perfil do seu público. Por exemplo, no nordeste uma boa parte do público atendido corresponde ao grupo B do PRONAF, que é o grupo majoritário nessa região, enquanto que no sul o público atendido se concentra nos grupos C e D, que são os grupos maiores nesta região. Mesmo assim ressalta-se que o atendimento favorece os setores mais capitalizados da agricultura familiar, em detrimento principalmente do grupo B, justamente aquele que precisa de maior apoio para integrar sua produção ao mercado.

Tabela 4.2: Público, de acordo com a classificação Pronaf com o qual as instituições governamentais de Ater trabalham, expresso em porcentagem do público total atendido pelas instituições

Público atendido	Pronaf A*	Pronaf B	Pronaf C	Pronaf D	Não Pronaf	inf. não disponível
Sul	3	0	73	17	8	0
Sudeste	8	24	30	12	25	0
Nordeste	5	30	15	4	1	44
Norte	64	7	3	2	1	23
Centro-Oeste	26	7	15	3	15	34
Público existente	Pronaf A	Pronaf B	Pronaf C	Pronaf D		
Sul	3	20	51	26		
Sudeste	4	37	43	16		
Nordeste	8	69	21	2		
Norte	34	23	38	4		
Centro-Oeste	40	19	9	32		

Grupo A = assentados, Grupo B = renda anual até R\$ 1.500,00, Grupo C = renda anual até R\$ 1.500,00 até R\$ 10.000,00, Grupo D = renda anual de R\$ 10.000,00 até R\$ 30 000,00, Não atendidos pelo Pronaf = renda anual acima de R\$ 30 000,00 ou não familiar.

4.2.3 Coberturas e falhas no atendimento

Os dados sobre o público total declarado atendido pelas instituições encontram-se na Tabela 4.3. Considerações sobre as dificuldades em se analisar estes números já foram levantadas na seção sobre metodologia do trabalho. Mesmo tomando-os com reservas, fica evidente que as instituições do centro-sul têm tido uma capacidade de atendimento bem maior que as instituições norte e nordeste. Isso pode ser verificado também através das informações prestadas pelos agricultores no censo conduzido pelo IBGE em 1995, em dados que foram retrabalhados pelo projeto FAO-Incra em 2000, também apresentados na Tabela 4.3. As diferenças entre as declarações das instituições e dos agricultores são bastante altas. Essa diferença é menor onde as instituições estão mais estruturadas e têm mais condições para avaliar o próprio trabalho. Deve-se salientar que dados do IBGE/FAO-Incra não se referem apenas à Ater oficial, mas abrangem os diversos tipos de serviço de Ater. Mesmo assim eles representam uma boa base de comparação, já que em princípio a Ater oficial deveria atender 100% dos agricultores familiares.

Os dados FAO-Incra são apresentados por grupo na Tabela 4.3. Verifica-se que enquanto a média de atendimento na região sul é de 47,2%, o segmento mais pobre da agricultura familiar tem uma média de atendimento de apenas 27,6% (FAO-Incra,2000), o que denota que mesmo nas regiões de maior cobertura os agricultores mais pobres são os mais desassistidos, confirmando as informações levantadas pela pesquisa na seção anterior. De toda forma, por qualquer indicador observado, percebe-se que apesar da ampla cobertura geográfica dos serviços, entre 60 (dados das instituições) e 83% (FAO-Incra) dos agricultores familiares e assentados brasileiros estão sem acesso a serviços de Ater governamental.

Tabela 4.3: Cobertura dos escritórios locais, público declarado atendido e agricultores que recebem Ater das instituições governamentais de Ater , por região

	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	Centro-Oeste	Brasil
Público Potencial (Agricultura Familiar)*	837.666	542.097	2.160.860	572.257	214.562	4.327.442
Cobertura Escritórios Locais Ater oficial (%)	99%	92%	50%	68%	91%	79%
Número de famílias declaradas atendidas governamentais Ater	544.992	275.667	579.076	220.370	119.924	1.740.029
Público Atendido declarado (%)	65%	51%	27%	39%	56%	40%
Agricultores familiares que recebem Ater**	47%	23%	3%	6%	25%	17%

*IBGE 1995/FAO-Incra- 2000 + Incra 2003

**IBGE 1995/FAO-Incra- 2000

Tabela 4.4 : Acesso a assistência técnica pelos agricultores familiares no Brasil, por tipo e região, expresso em percentagem

	A*	B	C	D	Média região
Sul	74,7	54,3	34,6	27,6	47,2
Sudeste	38,7	25,4	17,6	18,2	22,7
Nordeste	8,2	4,0	2,5	2,1	2,7
Norte	9,0	5,6	4,4	5,7	5,7
Centro-Oeste	39,4	24,7	19,9	22,2	24,9
Brasil	44,0	25,1	11,9	8,6	16,7

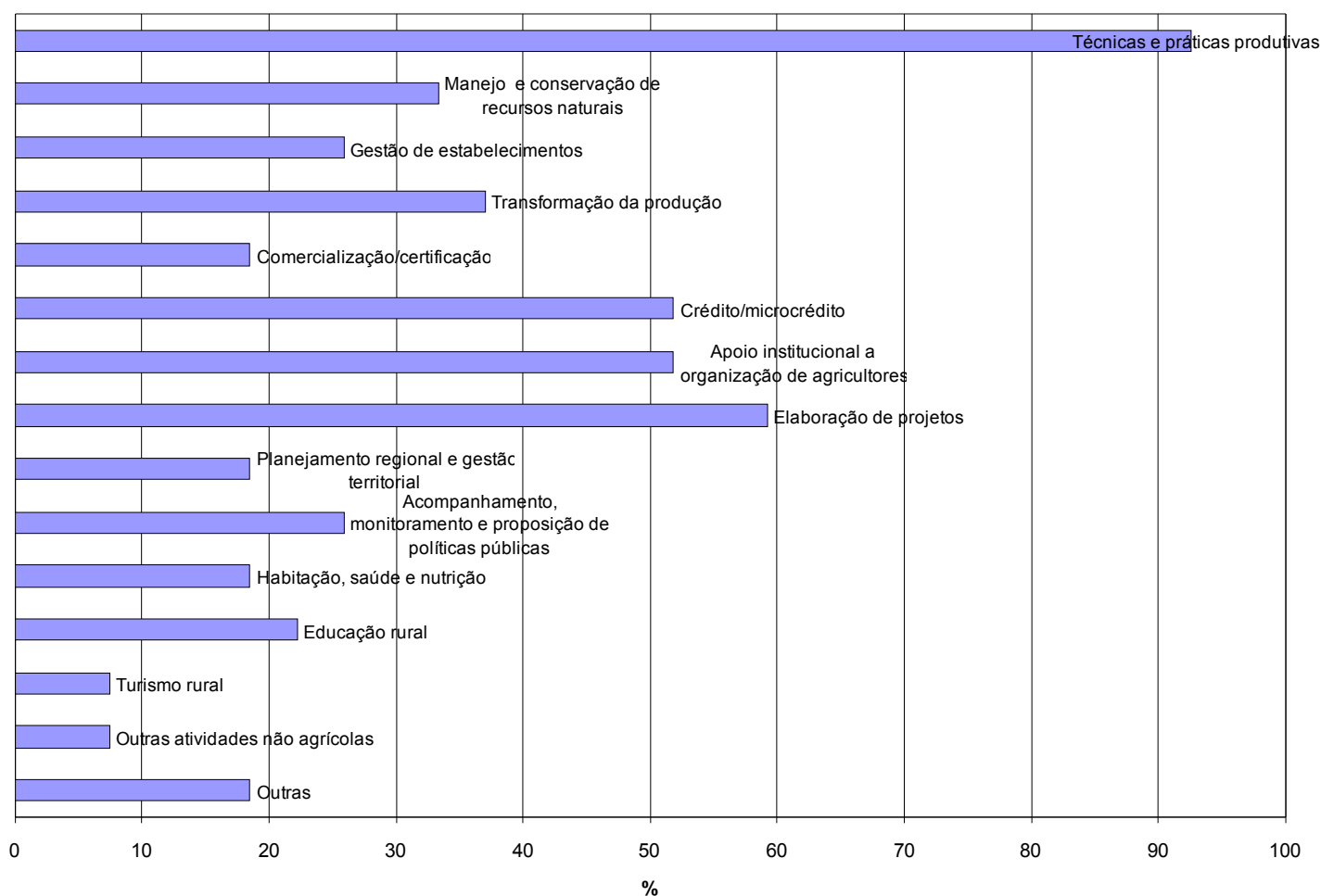
* A classificação utilizada por esse estudo é diferente da do Pronaf. O tipo A é o tipo mais capitalizado e o D o menos. Também não se faz diferenciação entre agricultores estabelecidos e assentados

Fonte: Censo Agropecuário 1995/1996 Elaboração FAO-Incra 2000

4.3 O que fazem as instituições governamentais de Ater

Das instituições que trabalham Ater no Brasil, as instituições oficiais são indubitavelmente as que desenvolvem atividades mais diversificadas. Ainda sim, avaliando-se o conjunto das respostas, verifica-se que as atividades principais encontram-se na área de técnicas e práticas produtivas, elaboração de projetos e crédito e microcrédito, praticamente no mesmo nível que apoio institucional a organização de agricultores. Paralelamente a estas atividades principais existe toda uma gama de outras ações cuja ênfase varia de região para região (ver Gráfico 4.1)

Gráfico 4.1: As principais atividades desenvolvidas pelas instituições governamentais de Ater#

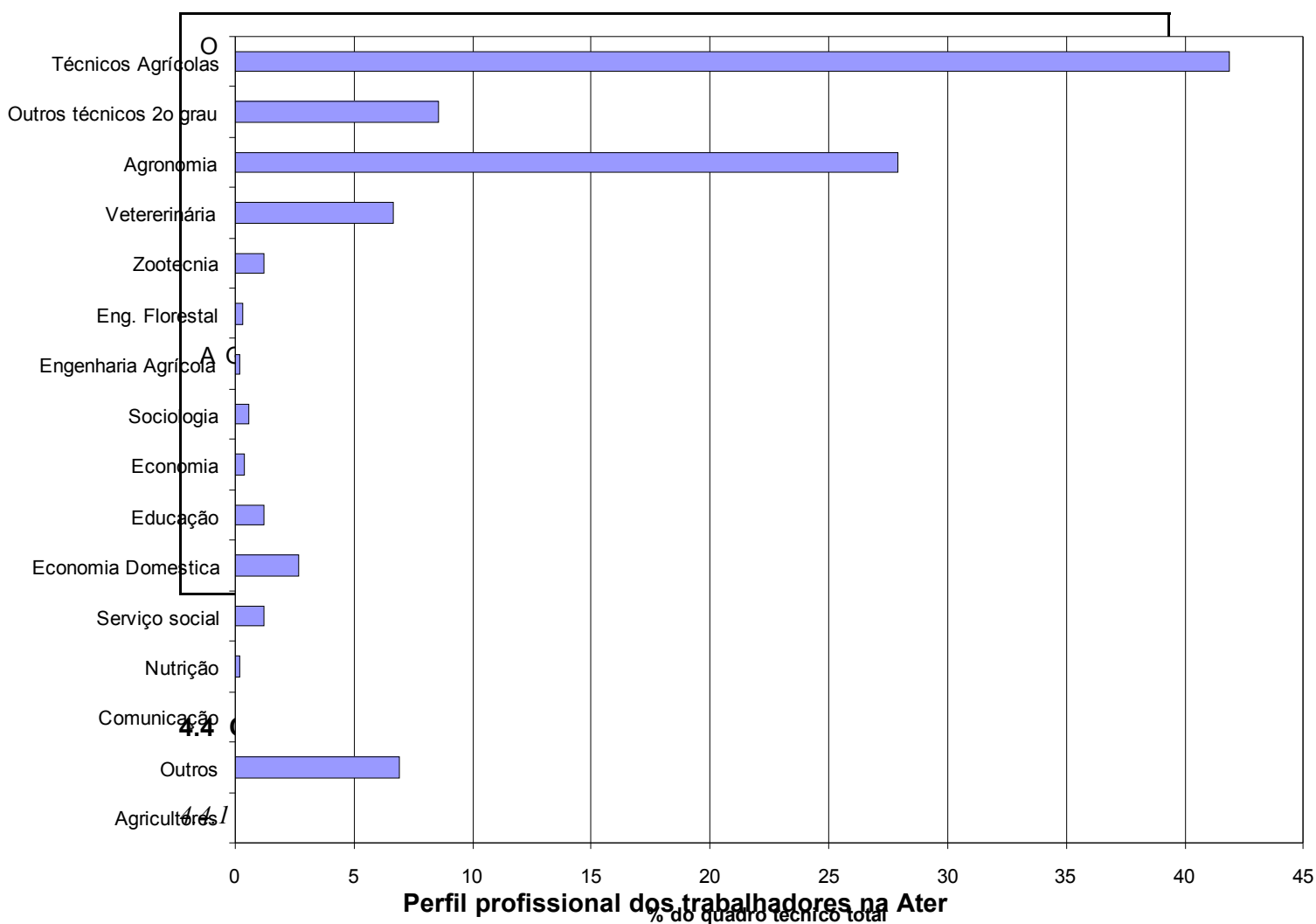


Essas prioridades são facilmente explicáveis. O trabalho no campo das técnicas e práticas produtivas tem sido tradicionalmente a atividade principal da Ater e é nessa área que a maioria do corpo técnico recebe formação escolar. Com o aumento da oferta de crédito para a agricultura familiar, a partir da criação do Pronaf, vários atores institucionais, mas principalmente a Ater pública, têm sido mobilizados para viabilizar a elaboração de projetos de crédito. Esse envolvimento cria uma demanda de trabalho muito grande para as instituições, principalmente no norte e nordeste, que têm dificuldades de atender às solicitações do movimento social tanto na elaboração, como principalmente no acompanhamento dos projetos de crédito. A deficiência da assistência técnica é um dos principais entraves para que o volume

de crédito disponibilizado seja efetivamente e bem aplicado, ainda que esta atividade tenha alta prioridade das instituições governamentais de Ater, e que esse envolvimento tenha de uma certa forma contribuído para dinamizar o trabalho de algumas instituições oficiais. O apoio institucional a organizações de agricultores tem sido sempre um trabalho importante da Ater pública, que ganha ainda mais peso dentro de um quadro onde os créditos são concedidos a grupos organizados.

O campo da gestão de recursos naturais, intrinsecamente ligado a atividade agrícola, tem ganhado muita importância nos últimos anos, sendo que várias organizações oficiais de Ater têm dado alta ênfase a agroecologia e manejo de recursos naturais. Estas atividades ganharam status de prioridade mais no centro-sul que no nordeste e nordeste. A Emater-RS se destaca, tendo organizado todo um programa de capacitação para técnicos e implementação de várias atividades para a viabilização da agricultura familiar em bases agroecológicas, mas outras instituições como a Emater-Rio e Idaterra-MS têm trabalhado prioritariamente com agroecologia. Instituições como a Epagri-SC e Cati-SP têm dado apoio a produção de orgânicos, vendo nisso um nicho de mercado importante para a agricultura familiar.

Os boxes 4.4 e 4.5 (pág.41) apresentam alguns exemplos de atividades e programas desenvolvidos pela extensão oficial, dando uma idéia da diversidade de atividades. Cabe observar que algumas instituições, como a Empaer-MT, Emater-RS ou Emater-MG, têm programas na área social, atuando nas áreas de educação, saúde e habitação. Em geral essas equipes têm em alguns escritórios locais, profissionais especializados nestes temas. Mas o trabalho na diversificação de atividades rurais ainda é muito reduzido. Por exemplo, mesmo em Santa Catarina, que é um estados mais avançados no apoio ao turismo rural, esse tema aparece na programação da Epagri-SC de maneira bastante secundária, com uma atividade do programa de agregação de valor a produção. É importante notar que em muitos casos há um retrocesso no tratamento de temas não agrícolas. Por exemplo, no processo de reestruturação da extensão oficial no Amapá, os profissionais da área de ciências humanas não permaneceram no quadro da Rurap-AP.



Duas questões importantes sobressaem-se da análise dos dados apresentados nas Tabela 4.5 e do Gráfico 4.2 : a grande proporção de pessoal administrativo no quadro de funcionários e o peso dos profissionais de ciências agrárias no corpo técnico das instituições.

Tabela 4.5 : Proporção de pessoal administrativo e técnico nas instituições oficiais de Ater, por região, expresso em percentagem

Região	Pessoal Administrativo	Pessoal Técnico
Sul	29	71
Sudeste	45	55
Nordeste	29	71
Norte	48	52
Centro-Oeste	28	72
Brasil	37	63

Gráfico 4.2 Composição do corpo técnico das instituições governamentais de Ater

As instituições com uma estrutura administrativa leve são raras. No sudeste, surpreendentemente algumas instituições têm quase 50% do quadro de funcionários composto por pessoal administrativo, aumentando os custos da Ater e muito provavelmente indicando a existência de serviços pouco ágeis e flexíveis do ponto de vista administrativo. No nordeste, com sérias restrições orçamentárias, algumas instituições, como o caso da Emater Ceará procuram diminuir o tamanho da máquina administrativa, promovendo uma gestão empresarial da Emater a partir de 1997. Apenas 7% do pessoal encontra-se no escritório central e os escritórios regionais não existem mais.

Apesar da maioria das instituições contarem com um corpo técnico multidisciplinar, profissionais das ciências agrárias, em particular técnicos agropecuários e agrônomos, são a maioria absoluta em todas as regiões. Essa situação ainda é reforçada pela concentração desses profissionais no trabalho direto com o público. Os poucos profissionais de outras áreas, como economistas, sociólogos, ou especialistas em comunicação, estão frequentemente alocados nos escritórios regionais ou centrais.

Os profissionais com pós-graduação representam uma parcela ínfima dos trabalhadores da Ater oficial (Tabela 4.6) e são poucas as instituições que oferecem programas ou políticas de estímulo para pós-graduação. As áreas onde esta pós-graduação ocorre são bastante variáveis, não se podendo falar em tendências.

Tabela 4.6 : Proporção de pessoal de nível superior das instituições governamentais de Ater com pós-graduação, expresso em percentagem*

Especialização	Mestrado	Doutorado
23	9	1

- 4 instituições não prestaram informação

Um dado qualitativo que deve ser observado é que poucas instituições (as 3 organizações do sul, Idaterra-MS, Emater-MG e Geagro-MA) têm realizado contratações de pessoal nos últimos 5 anos. Muitas instituições estão há mais de 10 anos sem contratação de novos quadros. Se por um lado é positiva a presença de um corpo técnico com bastante experiência e conhecimento da realidade sobre a qual atua, por outro tem-se profissionais formados com um referencial de Ater que remonta aos anos 70 e 80, o que compromete a sua capacidade de incorporar novas discussões e paradigmas, como por exemplo a participação dos agricultores, agroecologia ou desenvolvimento territorial.

Mecanismos de capacitação para os trabalhadores da Ater.

A existência de um quadro técnico pouco renovado indica a necessidade ainda maior de processos de capacitação. Todas as instituições têm promovido, de uma maneira ou outra, mecanismos de capacitação para seus funcionários, conforme apresentado na Tabela 4.7. Os principais são cursos, seminários e palestras. Poucas instituições promovem a capacitação de seus técnicos através de formação escolar formal, seja estimulando profissionais de segundo grau a fazerem graduação ou os de nível superior a fazerem pós-graduação.

Tabela 4.7 : Mecanismos de capacitação utilizados pelas instituições governamentais de Ater, expresso em percentagem das instituições que os adotam

Seminários	48	Graduação	7
Palestras	31	Especialização	22

Cursos	52	Mestrado	9
Grupos de Estudo	7	Doutorado	7
Oficinas	15	Outros	2

Um momento chave para a formação de extensionistas seria o curso de pré-serviço, ocasião em que se nivela o corpo técnico, principalmente no que se refere a metodologias de trabalho. Poucos profissionais recebem treinamento em extensão rural além dos da área de ciências agrárias e este seria o momento de tentar também orientar os técnicos recém-contratados a trabalhar dentro de uma perspectiva interdisciplinar. O pré-serviço é um mecanismo que vem sendo pouco adotado, mesmo pelas instituições que fizeram contratações nos últimos anos.

Remuneração dos trabalhadores da Ater.

Fator importante para recrutamento de pessoal qualificado e estímulo a uma boa atuação profissional, os salários dos profissionais de Ater na maioria dos casos não têm representado tal estímulo. Como pode ser visto na Tabela 4.8, os salários no norte e nordeste são mais baixos dos que no sul do país, mas há estados que se destacam negativamente ou positivamente em quase todas as regiões. No período em que foi feita a entrevista, pelo menos 9 estados pagavam aos seus agrônomos salários iniciais inferiores ao mínimo profissional, incluindo aí estados do sudeste como São Paulo e Minas Gerais. Algumas instituições apresentam salários tão baixos que é difícil não imaginar que muitos dos seus técnicos sejam levados a desenvolver outras atividades para complementar suas rendas, como por exemplo a Emater- PA e PB, que pagam respectivamente R\$479 e R\$ 677 para profissionais de nível superior em início de carreira. Destacam-se por apresentar um nível salarial mais elevado a Emater-DF (que paga a um técnico agrícola em início de carreira R\$ 1329), a Emater-RS, e no nordeste destaca-se a Emater-PI que paga aos seus técnicos salários pouco abaixo dos de RS e DF.

Tabela 4.8 : Nível salarial dos trabalhadores nas instituições oficiais de Ater, por região, expresso em reais*

Região	Técnicos nível médio		Técnicos nível superior	
	Início de carreira	Fim de carreira	Início de carreira	Fim de carreira
Sul	1.061	1.391	2.353	3.036
Sudeste	654	1.064	1.222	2.071
Nordeste	829	1.668	1.380	2.241
Norte	400	1.601	900	1.600
Centro-Oeste	828	1.938	1.417	3.960

*Observação: Este item não foi respondido por 5 instituições

Estímulo ao desempenho e à formação dos técnicos são dados pela possibilidade de progressão na carreira e aumento dos salários. Nas entrevistas qualitativas pode-se perceber que planos de carreira dentro das instituições são extremamente variados e não existem padrões regionais comuns. Em alguns casos a remuneração de início e fim de carreira pode apresentar variação de apenas 20% (técnico de nível médio na Cati-SP), mas pode chegar a quase 500% (nível superior na Agência Rural-GO). Essa relação/identificação do corpo técnico com a instituição pode ficar comprometida pelo fato do técnico não ter um vínculo formal com a instituição de Ater. Esse pode ser o caso do corpo técnico da Rurap-AP, cujos técnicos são todos cedidos por outras autarquias estaduais, da Geagro-MA, que abriga funcionários cedidos ou contratados por convênios temporários e mesmo bolsistas, ou da Ebape-PE, que não tem autonomia

administrativa, sendo que seu patrimônio e corpo técnico são geridos por uma outra empresa pública, o que além de tudo acarreta pouca autonomia dessa instituição.

Tendler (1997), analisando as condições que fizeram com que vários serviços públicos no Ceará se tornassem mais eficientes e contribuíssem para a melhoria de vários índices de desenvolvimento no estado nos anos 90, ressalta o incentivo dado pelo governo ao funcionalismo. Entre eles destacam-se campanhas internas valorizando a missão das instituições e o papel vital do servidor para alcance dos objetivos, a criação de prêmios para boas performances, e processos seletivos e de progressão na carreira bastante transparentes. Isso contribuiu para um maior compromisso dos funcionários públicos envolvidos, gerando uma maior auto-estima, decorrente do reconhecimento, pela população, da qualidade do trabalho executado. Tendler observa que na área de agricultura, apesar de investimentos importantes provindos da cooperação internacional, as conquistas não se comparam às alcançadas nas áreas de saúde ou geração de empregos, a vê aí, entre outros, a ausência de estímulos para o corpo técnico e a incapacidade da Emater-CE em oferecer serviços que fossem orientados pelas demandas dos clientes, não gerando o mesmo grau de satisfação da população. Analisando os poucos casos onde associações e cooperativas de pequenos produtores foram capazes de se destacar no Ceará, Tendler identificou o trabalho de técnicos da extensão oficial, altamente comprometidos e capazes de estabelecer relações contratuais com os produtores, ainda que em bases bastante informais. Essas observações ressaltam a centralidade da qualidade e interesse do extensionista para o bom desempenho da Ater. A experiência da Emater-Rio em São José do Vale do Rio Preto (Box 4.5) também ressalta este aspecto.

Box 4.5 : A experiência da Emater-Rio em São José do Vale do Rio Preto

A experiência do escritório local de São José do Vale do Rio Preto é citada por vários setores como sendo um exemplo da agricultura orgânica para todo o Estado e um dos trabalhos de maior visibilidade da Emater-Rio. Segundo informações da própria empresa, em grande parte o sucesso deve-se ao perfil pessoal do engenheiro agrônomo que é o técnico local da Emater. O trabalho foi iniciado em 1993, com a chegada do técnico no município, trazendo uma experiência em agricultura orgânica.

Ele começou a incentivar os agricultores neste sentido e em 1997 a prefeitura deu um apoio ao trabalho, que foi intensificado. O município possuía uma infra-estrutura de avicultura que encontrava-se em declínio. Com o apoio da prefeitura montou-se um “Centro de Estudos em Plasticultura Orgânica”, para experimentos visando a transformação de galinheiros desativados em estufas de plantio protegido. Passou-se a produzir mudas de olerícolas, essências florestais e exóticas para reflorestamento, flores para o paisagismo da cidade, e calda sulfo-cálcica para distribuição gratuita aos agricultores em substituição aos agrotóxicos. Com esta nova estrutura, um número maior de agricultores e avicultores tomou conhecimento da agricultura orgânica e passou a vislumbrar uma atividade alternativa para instalações que pareciam destinadas à ruína.

A Cooperativa dos Produtores Rurais de São José do Vale do Rio Preto apoiou o processo de conversão dos produtores para a agricultura orgânica, e disponibilizou insumos alternativos como farinha de ossos, fosfatos naturais, cal virgem e outros insumos. Em 1998 teve início o projeto de reciclagem do lixo agroindustrial, que permitiu aproveitar todo o lixo agroindustrial dos abatedouros avícolas (penas, sangue, tripas), bem como o lixo da incubação (casca de ovos, ovos e pintos mortos). Atualmente, este lixo que antes ia para o rio Preto ou para o lixão da cidade (agravando o problema de poluição), é agora transformado em adubo orgânico através do processo de compostagem.

Em 1999 um novo passo foi dado, com a fundação da Associação dos Produtores Orgânicos do Vale do Rio Preto, que atua como gestora, agregando valor ao produto orgânico e comercializando diretamente com os supermercados do Rio de Janeiro. Os serviços de embalagem, transporte e comercialização são terceirizados, remunerando cada setor com percentuais sobre o faturamento total, buscando respeitar o preço mínimo do produtor. Os produtores têm o selo orgânico fornecido pela ABIO – Associação de Agricultores Agrobiológicos do Rio de Janeiro.

Relações de cobertura da Ater: famílias, municípios e instituições

A Tabela 4.9 mostra o número de técnicos por município, por famílias declaradas atendidas por técnico e famílias por técnico considerando o público potencial. Apesar da relação técnico/família ser um dos indicadores freqüentemente utilizados na análise da performance dos serviços, ele pode ser alvo de diferentes interpretações. Enquanto uns avaliam que quanto maior o número de técnicos por família, melhor poderá ser a qualidade dos serviços, outros podem identificar nessa relação alta uma maior ineficiência e alto custo dos serviços. Claramente, a relação ideal só pode ser avaliada considerando-se também os métodos de trabalho utilizados. Nas instituições que adotam metodologias onde o atendimento individualizado é priorizado, o número de famílias por técnico teria que ser menor do que para aquelas que trabalham priorizando o atendimento a grupos comunitários e organizações. As metodologias de trabalho serão abordadas mais à frente, mas cabe aqui ressaltar que no geral as instituições adotam um misto de atendimento individual com atendimento a grupos, fazendo com que potencialmente um menor número de famílias por técnico indique melhor atendimento. A comparação demonstra que as instituições do norte e nordeste se encontram em desvantagem.

Tabela 4.9: Número médio de técnicos nas instituições governamentais de Ater, técnicos por família atendida, e técnicos por família considerando-se o público potencial

Região	Número médio de técnicos		Público atendido		Público potencial*	
	Por instituição	Por município atendido	Famílias	Famílias/técnico	Famílias	Famílias/técnico
Sul	948	2,4	579.000	192	837.666	295
Sudeste	633	2,9	275.667	121	542.097	214
Nordeste	380	2,3	579.876	170	2.160.860	632
Norte	201	3,8	220.370	157	572.257	407
Centro-Oeste	202	2,9	119.924	148	214.562	266

* Dados FAO-Incra retrabalhados para o Pronaf+ Incra 2003

Um balanço da situação dos recursos humanos nas instituições oficiais de Ater mostra a existência de um número muito grande de trabalhadores, porém em muitos casos ainda em número insuficiente para atender a agricultura familiar, principalmente nos estados do norte e nordeste. Ele aponta também para um quadro de formação e capacitação que atende principalmente as demandas para o acompanhamento técnico das propriedades, mas que ainda não apresenta a multi/inter disciplinariedade exigida pelas políticas públicas mais recentes, como o apoio ao desenvolvimento territorial, fortalecimento institucional das organizações de produtores, a diversificação das economias rurais ou a adoção de princípios agroecológicos.

4.4.2 Infra estrutura e recursos para o trabalho da Ater

Estrutura para o Trabalho

A infra-estrutura de que dispõem as instituições de Ater hoje é resultado dos recursos que as instituições têm hoje para investimento, mas é em grande medida um reflexo dos recursos que elas puderam angariar ao longo de sua história. Assim, as instituições de maneira geral puderam consolidar uma estrutura física bem importante, como prédios para funcionamento de escritórios e em muitos casos também centros de treinamento, que sem dúvida é um dos elementos que contribuem para o enraizamento desses serviços em todo o país (Tabela 4.10). Na década de 90, num quadro de menor disponibilidade de recursos, a expansão da rede de escritórios tem se dado seja através de convênios com as prefeituras, seja através de aluguel de prédios.

Tabela 4.10: Existência de Infra-estrutura física para a instituições governamentais de Ater, expressa em percentagem

Estrutura	%
Prédio Próprio	100
Prédio Alugado	70
Veículos	100
Telefone	100
Computadores	100
Acesso à Internet	96

A retração de recursos faz com que uma parte da estrutura não possa ser mantida/reposta. Em alguns casos, como a Emater- CE e PI os anos 90 foram marcados por perdas patrimoniais significativas, já que tiveram que vender prédios e até veículos para honrar dívidas trabalhistas. Mesmo onde os problemas não foram tão dramáticos a renovação da frota de veículos aparece como ponto crítico. Uma alta relação de técnicos por veículo, como pode ser visto na Tabela 4.11, indica um grau de mobilidade mais baixo dos técnicos, caso por exemplo do Maranhão, onde existem 6.7 técnicos/veículo, o que sem dúvida tem reflexos no seu contato com o público. Este dado deve ser analisado em conjunto também com o volume de recursos para custeio das atividades. Mesmo em instituições estruturadas, como a Cati-SP, as quotas de combustível não permitem que os técnicos se desloquem como seria o necessário.

Tabela 4.11 : Número médio de técnicos/veículo para as instituições governamentais de Ater

Região	Técnicos/Veículo
Sul	0,8
Sudeste	1,1
Nordeste	2,4
Norte	1,5
Centro-Oeste	1,8

O grau de informatização das instituições é bastante alto, particularmente no sul e sudeste, onde a maioria dos escritórios têm acesso a computador e internet. O acesso a rede não é tão difundido nas instituições no norte e nordeste, principalmente nos municípios mais pobres e

distantes dos grandes centros urbanos. O Piauí é a única instituição governamental de Ater sem acesso a internet.

Custos da Ater e origem dos recursos financeiros

O orçamento das instituições de Ater é função dos recursos que o estado pode e decide alocar para as mesmas, e do poder/capacidade das próprias instituições de captar recursos externos. Conforme pode ser visto na 4.12 (página seguinte) a principal fonte de recursos tem sido o governo estadual. A contribuição do governo federal, apesar de pequena, é mais significativa nos estados do norte e nordeste. As prefeituras também têm uma participação, que é bastante variável. Recursos da cooperação internacional, abundantes no passado, praticamente não estão mais disponíveis e a contribuição de recursos da iniciativa privada são ínfimos. Em geral as instituições têm poucas condições de gerar recursos próprios e os agricultores familiares não contribuem financeiramente, ao menos de maneira direta, para os serviços de Ater em nenhuma instituição oficial do país.

Como pode ser visto na tabela 4.13, os estados do centro-sul alocam até 3 vezes mais recursos por família do que os estados do norte e nordeste, sendo este um dos principais fatores que justificam as diferenças existentes e que sempre colocam o norte e nordeste em desvantagem em relação ao centro-sul. Como se trata de médias regionais, devemos destacar que nas regiões nordeste os estados de Rio Grande do Norte (R\$246/família potencial) e Sergipe (R\$251), e no norte Rondônia (R\$170) estão alocando proporcionalmente mais recursos que a média da região, isto é, de certa forma procurando fortalecer a Ater. No entanto em nenhuma situação são alocados recursos semelhantes aos do sul-sudeste.

Tabela 4.13 : Orçamento das instituições governamentais de Ater , valor por família atendida e família do público potencial

Regiões	Total de recursos disponíveis	Valor médio por instituição	Valor por família atendida	Valor por família potencial
Sul*	265.208.820	88.403.273	487	317
Sudeste	188.174.448	47.043.612	683	347
Nordeste	200.838.202	22.135.355	347	93
Norte	67.018.300	9.574.043	304	117
Centro-Oeste	68.875.009	17.218.752	574	227
Brasil	790.114.779	29.204.584	454	179

* No orçamento da Epagri o orçamento para Ater não foi separado do da pesquisa

Num quadro de restrição orçamentária, a maioria das instituições acaba alocando seus recursos principalmente no pagamento de salários, sobrando poucos recursos para custeio e investimento. Assim, para as instituições de orçamento menor, ainda que os recursos de origem federal sejam proporcionalmente pequenos, eles acabam exercendo um papel fundamental, que é o de aportar recursos para o custeio das atividades de Ater.

A análise dos meios que a Ater oficial tem para a realização de seu trabalho aponta para a existência de recursos importantes, mas que não vêm sendo renovados e que são mantidos com dificuldades. Por essa razão as instituições têm tido uma baixa capacidade de expansão e de atendimento da agricultura familiar, ainda mais considerando o surgimento constante de novas

demandas provenientes da evolução/diversificação do mundo rural e de novas políticas públicas de inclusão social e econômica, respeito à diversidade e conservação de recursos naturais. Fundamental frisar que é no quesito meios que se encontram as principais disparidades entre a Ater do centro-sul e norte e nordeste do país.

Tabela 4.12 Fontes de recursos das instituições governamentais de Ater, por região, expresso em percentagem

Regiões	Recursos governamentais			Recursos de cooperação			Outras fontes			
	Federal	Estadual	Municipal	Org. intern.	ONGs intern.	ONGs nacionais	Empresas Privadas	Recursos próprios	Agricultores	Outros
Sul	4	85	5	0	0	0	0	3	0	3
Sudeste	5	84	8	0	0	0	0	3	0	1
Nordeste	20	77	0	0	0	0	0	3	0	0
Norte	21	77	0	0	0	0	0	2	0	0
Centro-Oeste	4	88	1	0	0	0	0	7	0	0
Brasil	13	81	2	0	0	0	0	3	0	1

4.5 Como é feita a Ater oficial no Brasil – métodos

A discussão sobre metodologias é das mais complexas. A adoção de uma determinada linha só pode ser avaliada considerando-se também vários outros aspectos, como perfil do público, áreas de atuação e meios para o desenvolvimento dos trabalhos. Por outro lado, mesmo do ponto de vista teórico, é difícil denominar e delimitar claramente as metodologias existentes. De maneira genérica e simplista, práticos e acadêmicos tentam distinguir metodologias alinhadas a paradigmas difusionistas em oposição aos enfoques participativos preconizados nos últimos vinte anos. No entanto existem entre estas posições uma gradação muito grande e também uma diversidade maior de possibilidades.

Ao analisar os métodos adotados pelas instituições é necessário considerar as distâncias que podem existir entre o discurso e prática, principalmente no caso das instituições grandes como são as instituições oficiais de Ater. A internalização de conceitos que orientam as práticas metodológicas se dá de maneira distinta nos diferentes níveis hierárquicos das organizações. Assim são freqüentes situações em que os escritórios centrais incorporam e procuram promover métodos e práticas inovadoras, enquanto em muitos dos escritórios locais os técnicos não dominam ou não têm afinidade com os métodos preconizados, resultando na sua não aplicação. Em outras situações, os escritórios locais podem estar produzindo inovações, se adaptando às situações locais, que não encontram eco nos escritórios centrais.

Com o intuito de analisar os métodos empregados pelas instituições e procurando escapar dos discursos generalizantes, a pesquisa procurou utilizar parâmetros objetivos considerando os seguintes pontos :

- os tipos de atividades desenvolvidas e o enfoque tecnológico adotados, que dão uma idéia de como a instituição percebe o papel da Ater e das tecnologias, que costumam ser orientadores dos métodos de trabalho utilizados;
- as fontes de informação da extensão, isto é, a identificação de onde provêm as mensagens técnicas veiculadas pela extensão;
- a forma como as instituições se relacionam com os beneficiários e como eles estão envolvidos no processo de tomada de decisão das instituições e nos processos de difusão de tecnologia;
- se existem e quais são os mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação e mais uma vez como os beneficiários estão envolvidos nestas atividades.

4.5.1 Atividades realizadas e enfoque tecnológico e metodológico

Eixos de atuação e enfoque tecnológico

As principais linhas de atuação das instituições foram apresentadas anteriormente, no item 4.2. Pode-se verificar que pela gama de atividades desenvolvidas a maioria das instituições tem a preocupação de trabalhar com desenvolvimento rural. Mas associando-se as atividades principais (práticas produtivas, crédito e elaboração de projetos) ao perfil do seu corpo técnico percebe-se que elas têm pouca capacidade de realizar um trabalho de alcance maior do que o apoio à adoção de novas tecnologias.

O fato de grande parte das instituições ter uma ação prioritária no atendimento a projetos de créditos tem conseqüências importantes sobre métodos e o enfoque tecnológico preconizado. Os projetos de financiamento (do Pronaf, mas também de outras fontes de crédito, como o FNO especial) para agricultores familiares, apesar dos progressos realizados nos procedimentos para

sua elaboração, têm um forte papel indutor na utilização, por parte da instituição da Ater, de metodologias inspiradas na abordagem de transferência de tecnologia.

Isto acontece porque as regras de financiamento impõem restrições sérias ao trabalho de Ater. As regras para apresentação dos projetos induzem à utilização de pacotes relativamente fechados, que supostamente podem garantir o retorno econômico do projeto, mas que muitas vezes propõem culturas e índices técnicos pouco adaptados à situação ecológica e sócio-econômica onde serão implantados, principalmente no norte e nordeste do país. De fato, uma avaliação comparando agricultores com e sem acesso ao Pronaf realizada em 8 estados mostra que os agricultores com esse crédito fazem maior utilização de insumos químicos, mecanização e irrigação e que existe uma correlação positiva entre crédito e maior degradação ambiental, ainda que estes agricultores tenham um acesso um pouco melhor a Ater que os outros (PCT IICA/Pranaf-Fecamp, 2002). Outro fator a ser considerado é que não raramente o extensionista que visita a propriedade para acompanhar o projeto é visto não como um assessor, mas como um fiscalizador, quebrando-se assim qualquer possibilidade de um diálogo mais franco entre técnico e produtor.

Como existe uma diversidade de atividades e situações, em várias instituições o trabalho com práticas produtivas é conjugado a um trabalho com manejo de recursos naturais. Um dos focos de contestação do modelo de modernização, a preocupação com o manejo dos recursos naturais disseminou-se entre os distintos padrões de agricultura, sem, contudo, assumir uma faceta única, passando a ser de incorporação obrigatória na busca pela afirmação e legitimidade dos referidos padrões. Assim, o interesse pela produção agrícola é acompanhado de procedimentos relativos aos recursos naturais, passíveis de assumirem uma variada gama de formatos. Algumas instituições claramente adotam uma opção pela agroecologia, como a Emater-RS, a Emater-Rio, e o Idaterra. A maioria das instituições, no entanto, não faz uma opção tecnológica específica, e prefere falar apenas em desenvolvimento sustentável.

Fontes de informação

Como pode ser visto na Tabela 4.14, a principal fonte de informações técnicas para a extensão oficial é a pesquisa, que foi citada de maneira muito mais intensa que as demais fontes. Isso mostra que o trabalho das instituições de pesquisa é extremamente valorizado pelas instituições de Ater. Isto pode estar mostrando também que ainda é forte entre estas instituições uma visão de Ater baseada na transferência de tecnologias dos centros de pesquisa para os produtores rurais, intermediada pela extensão. Na Tabela 4.14, em segundo lugar mas bem abaixo, aparece como fonte de informação as pesquisas/experimentos da própria instituição. Isso confirma o relativo pouco envolvimento dos próprios extensionistas, ao menos de maneira formal, no processo de geração de conhecimento, sendo que a maior parte das instituições que assinalaram esta alternativa são as que têm pesquisadores nos seus quadros.

A utilização das experiências dos próprios agricultores como fonte de informação é relativamente baixo, já que apenas um terço das instituições aponta essa fonte de informação como importante. Isto é um pouco contraditório com outro dado levantado pela pesquisa, já que 74% das instituições declararam que os seus beneficiários participam do processo de geração e difusão de tecnologia. Isso mostra que as instituições ainda não identificaram de maneira clara qual pode ser a contribuição dos agricultores nos processos de geração e difusão de conhecimento.

Tabela 4.14 : Principais fontes de informação utilizadas pelas instituições governamentais de Ater, expressas em percentagem das instituições que as utilizam#

Fonte de informação	%
instituições de pesquisa	93
livros e outros documentos impressos	30
Internet e mídia eletrônica	33
Assessorias Técnicas	26
Experiência dos agricultores/conhecimento local	30
Pesquisas/experimentos da própria instituição	33
Outros	7

Formas de trabalho com os beneficiários

A pesquisa elencou três grandes formas de relação com os beneficiários: o contato individual, o trabalho com grupos comunitários e com organizações de beneficiários (Tabela 4.15). Embora a maior parte das instituições esteja adotando como forma prioritária de relacionamento as organizações de beneficiários e grupos comunitários, o contato individual é particularmente presente nas regiões norte e centro-oeste, e só no sudeste nenhuma instituição assinalou esta opção. Esse contato, ainda que denote um trabalho de extensão em moldes mais tradicionais, e também mais caros, é quase uma exigência da atividade de elaboração e acompanhamento de projetos de crédito. Já o trabalho com grupos comunitários, e principalmente através de organizações de agricultores, representa maior possibilidade não apenas do envolvimento de um maior número de pessoas, mas também da existência de espaço para os agricultores interagirem entre si e de se apresentarem mais fortalecidos perante os agentes da extensão.

Tabela 4.15: Forma como as instituições governamentais de Ater prioritariamente se relacionam com os beneficiários

Forma de relacionamento	%
Contato individual/familiar	33
Grupos comunitários	22
Organizações dos beneficiários	41
Outros	0
Não respondeu	4

Forma de definição das prioridades

Como pode ser visto na Tabela 4.16, as instituições definem suas prioridades levando em consideração principalmente as demandas das organizações de agricultores, seguida à distância das demandas institucionais e pela elaboração de diagnósticos. Dessa forma pode-se dizer que a definição de prioridades pelas instituições tem sido principalmente uma construção política e social, que conta com participação de governantes (que definem as demandas institucionais) e organizações de agricultores, onde a análise puramente técnica ocupa um papel secundário.

Tabela 4.16 : Forma de definição das prioridades pelas instituições governamentais de Ater, expressa em percentagem

Forma de definição de prioridades	%
Respostas a solicitações institucionais	19
Resposta a editais públicos	0
Através da demanda de agricultores ou suas organizações	56
Através da elaboração de diagnósticos	15
Outros	11

A participação de agricultores, no entanto, tem que ser relativizada, pois como pode ser visto na Tabela 4.17, em mais da metade das instituições os agricultores não participam dos processos de tomada das decisões. Ainda, onde o fazem, em nenhum caso sua participação se dá diretamente nas instâncias decisórias das instituições. A participação através de reuniões sistemáticas parece indicar uma participação de caráter sobretudo consultivo. Ou até menos que isso, já que de maneira geral, ainda que as instituições considerem as demandas dos agricultores no seu processo de tomada de decisão, não são firmados compromissos em bases objetivas, que possam ser posteriormente cobrados, isto é, não existem relações contratuais entre as instituições e seu público alvo.

Tabela 4.17 : Percentuais de forma de participação do público alvo no processo de tomada de decisão das instituições governamentais de Ater

Não participa		52
Participa	diretamente nas instâncias decisórias	0
	por meio de reuniões sistemáticas	26
	respondendo às demandas formuladas	4
	outros	4
	<i>sub-total</i>	34
Não respondeu		14

Metodologia de planejamento e análise da realidade

A Tabela 4.18 mostra se as instituições adotam mecanismos para diagnóstico, planejamento e monitoramento. Verifica-se que aproximadamente 60% das instituições realizam as três atividades. Há um alto índice de adoção de mecanismos de diagnóstico e planejamento, mas os índices de avaliação e monitoramento são mais baixos, o que indica uma menor possibilidade de verificar a eficácia do trabalho realizado e de reorientar o trabalho em função dos resultados.

Como apontado por Favareto e Damarco (2002), quando a definição de políticas públicas para o meio rural se dá a partir de contingências políticas (vide discussão da Tabela 4.16, acima), o conteúdo técnico tende a ser esvaziado. Assim, há a dificuldade de se estabelecer indicadores que possam pautar a evolução do andamento das políticas em bases objetivas, ainda mais se, como já ressaltado, não existem relações contratuais entre instituições e beneficiários.

Tabela 4.18: Utilização de instrumentos de diagnóstico, planejamento e monitoramento pelas instituições governamentais de Ater

Diagnóstico	sim	89
	não	11
Planejamento	sim	89
	não	11
Avaliação/ monitoramento	sim	70
	não	30
Utiliza todos (diag., aval., plan.)	59	
Não utiliza nenhum dos três	0	

São nas ferramentas de diagnóstico que se encontra um maior número de instituições utilizando-se de metodologias que contam com a participação dos agricultores.

É natural que cada instituição estadual escolha quais métodos utilizar para realização de suas atividades de planejamento e avaliação. No entanto a inexistência de indicadores comuns, principalmente para avaliação, dificulta a comparação do trabalho realizada por elas. Como exemplo, sabe-se que o critério para definir o que é uma família/agricultor atendido não é necessariamente o mesmo para todas as instituições, assim como são raras as gradações existentes no grau desse atendimento.

4.5.2 Relação com outros atores institucionais

Como nenhuma instituição sozinha é capaz de apoiar a população rural nas várias atividades necessárias ao seu desenvolvimento, é importante que as instituições de Ater tenham a habilidade de articular os agricultores com outros atores que possam apoiá-los com conhecimentos e outros tipos de serviço. Nesse sentido a capacidade das próprias instituições em se relacionarem com outros atores é extremamente importante.

Como ocupam um papel central na implementação de políticas nacionais e estaduais a nível municipal, as instituições de Ater oficial são instituições chave na articulação dos atores municipais e também estão presentes em diversos fóruns a nível estadual. Além disso, elas desenvolvem várias atividades em colaboração com centros de pesquisa e universidades, e de maneira secundária realizam parcerias com ONGs e empresas (Tabela 4.19)

Tabela 4.19 : Tipos de instituições com as quais as instituições governamentais de Ater realizam algum trabalho em parceria, em percentagem.

Tipo de instituição	%
Organizações de agricultores	74
Governo federal	81
Governo estadual	81

Governo municipal	81
Organismo de pesquisa	78
Universidades	63
Outros estabel. ensino	41
ONG	59
Empresas	52
Outros	15

Junto com as prefeituras, as instituições oficiais de Ater são as grandes articuladoras dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Por exemplo, em um documento de avaliação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável em quatro estados identificou-se que os membros da extensão oficial eram presidentes dos conselhos em 10% dos casos e secretários executivos em 46% dos municípios (IBASE, 1999). As instituições governamentais de Ater têm um papel fundamental nos conselhos estaduais na maioria dos estados. Frequentemente essas instituições são também chamadas para participar de outros conselhos municipais e estaduais, como os de saúde e educação. Apesar desta participação nestes conselhos, existe pouca participação em espaços que não sejam articulados por instituições governamentais, como redes e fóruns (Tabela 4.20).

Tabela 4.19 : Participação das instituições governamentais de Ater em conselhos de desenvolvimento, fóruns e redes, expresso em percentagem

nenhuma	0
CMDRS	81
CEDRS	81
Outros conselhos	59
Fóruns	37
Redes	19

4.6 Balanço da Ater oficial

4.6.1 Os resultados do trabalho das instituições de Ater

Avaliar os resultados das atividades de extensão rural das instituições analisadas é bastante difícil, por três razões. A primeira se refere à própria natureza do trabalho, onde contribuições para o fortalecimento das organizações ou a melhoria de acesso a mercados pelos agricultores familiares são resultados de difícil mensuração.

A segunda diz respeito à freqüente ausência de indicadores dos resultados. O ideal seria que resultados, como uso mais sustentável de recursos naturais levantado por algumas instituições, estivessem calcados em indicadores que pudessem ser comparados ao longo do tempo. A ausência de dados a nível nacional que sejam sistematicamente acompanhados, principalmente para a agricultura familiar, ainda é muito grande. Mesmo indicadores muito objetivos, como aumento da área plantada de certas culturas, são construídos a partir de avaliações subjetivas dos técnicos em algumas regiões. A própria noção de resultado precisaria ser melhor definida pelas instituições. Foi freqüente nas entrevistas que as instituições citassem as atividades realizadas durante um determinado período como resultado ou o número de pessoas envolvidas em cursos e dias de campo, sem no entanto mensurar qual foi o impacto disso para a agricultura local ou o desenvolvimento de uma dada região.

Outra fonte de dificuldade é que esta pesquisa avalia a Ater do ponto de vista da oferta e não da demanda. Principalmente quando os resultados são apresentados no plano discursivo, no campo das intenções, seria importante que estes resultados fossem comparados às percepções dos beneficiários.

Dada a diversidade de atividades e áreas de atuação, a gama de resultados apontados também é bastante grande. A título de exemplo, apresentamos abaixo um quadro da região nordeste, onde são identificadas quantas vezes quais tipos de resultados são citados pelas instituições, quando perguntadas sobre os resultados de seus principais programas (Tabela 4.21). Os resultados mais citados são aumento da produção, melhoria do acesso a mercados, e o aumento da segurança alimentar.

Tabela 4.21 : resultados alcançados na região Nordeste pelas instituições de Ater governamental (número de citações)

Estado	PROD	DIVER	SEG-AL	VALOR	RENDA	REC-NAT	SERV-BAS	INFO	ORG	CRED	GOV-LOC	CAPAC
Maranhão	2			2		2		1		1		
Piauí												
Ceará	1		2	3	1		1	1	1	1	1	1
R.G. Norte												
Paraíba	3	3			4				1		1	
Pernambuco	1	1	5	4	1		4				1	3
Alagoas	6			1								
Sergipe	5		1				1	1		1		1
Bahia	2		1				1			1	1	
Total	20	4	9	10	6	2	7	3	2	4	4	5

Legenda: PROD= Aumento da produção; DIVER= Diversificação das atividades produtivas; SEG-AL= Maior segurança alimentar/ diminuição vulnerabilidade das famílias; VALOR= Maior acesso a mercados/ melhoria comercialização/ beneficiamento; RENDA= Aumento da renda das famílias; REC-NAT= Uso ecologicamente mais sustentável dos recursos naturais/conservação de recursos; SERV-BAS= Melhoria na habitação/ saúde e acesso a serviços; INFO= Maior acesso a informações para as famílias; ORG= Reforço às organizações locais; CRÉD= Maior acesso ao crédito; GOV-LOC= Maior participação da população em várias instâncias decisórias/cidadania e na proposição de novas políticas públicas; CAPAC= Capacitação em gestão social e fortalecimento do capital social local

4.6.2 Por que não se faz mais: os entraves apontados pelas instituições

A crise financeira, que em muitos casos é reflexo de uma crise institucional, é o principal entrave identificado pelas próprias instituições, seguido pelas políticas públicas para o setor, que acabam na opinião delas minando muito as possibilidades de atuação dos serviços de Ater. Os entraves institucionais, que aparecem também com destaque, mostram que os próprios dirigentes identificam no perfil institucional pouco flexível a mudanças, um entrave importante na melhoria da atuação da extensão oficial.

Curiosamente, os entraves tecnológicos foram pouco levantados, mesmo pelas instituições que trabalham com agroecologia (Tabela 4.22). Algumas instituições colocaram claramente que não

existem entraves tecnológicos para sua atuação, já que as instituições de pesquisa estão gerando tecnologia apropriada para a situação dos agricultores, que não estariam sendo adotadas em função de entraves relacionadas à políticas públicas. No campo 'outros', foi bastante citada, principalmente nas regiões norte e nordeste, a falta da coordenação nacional da Ater estatal, como sendo um entrave importante

Tabela 4.22: Tipos de entraves para uma melhor atuação apontados pelas instituições governamentais de Ater, expresso em percentagem

Tipos de entrave	%
Tecnológicos	11
Institucionais	26
Políticas Públicas específicas para o setor	52
Políticas públicas em geral	19
Estrutura agrária da região	4
Volume de recursos financeiros	67
Continuidade dos recursos financeiros	22
Outros	22

4.6.3 Balanço da Ater governamental

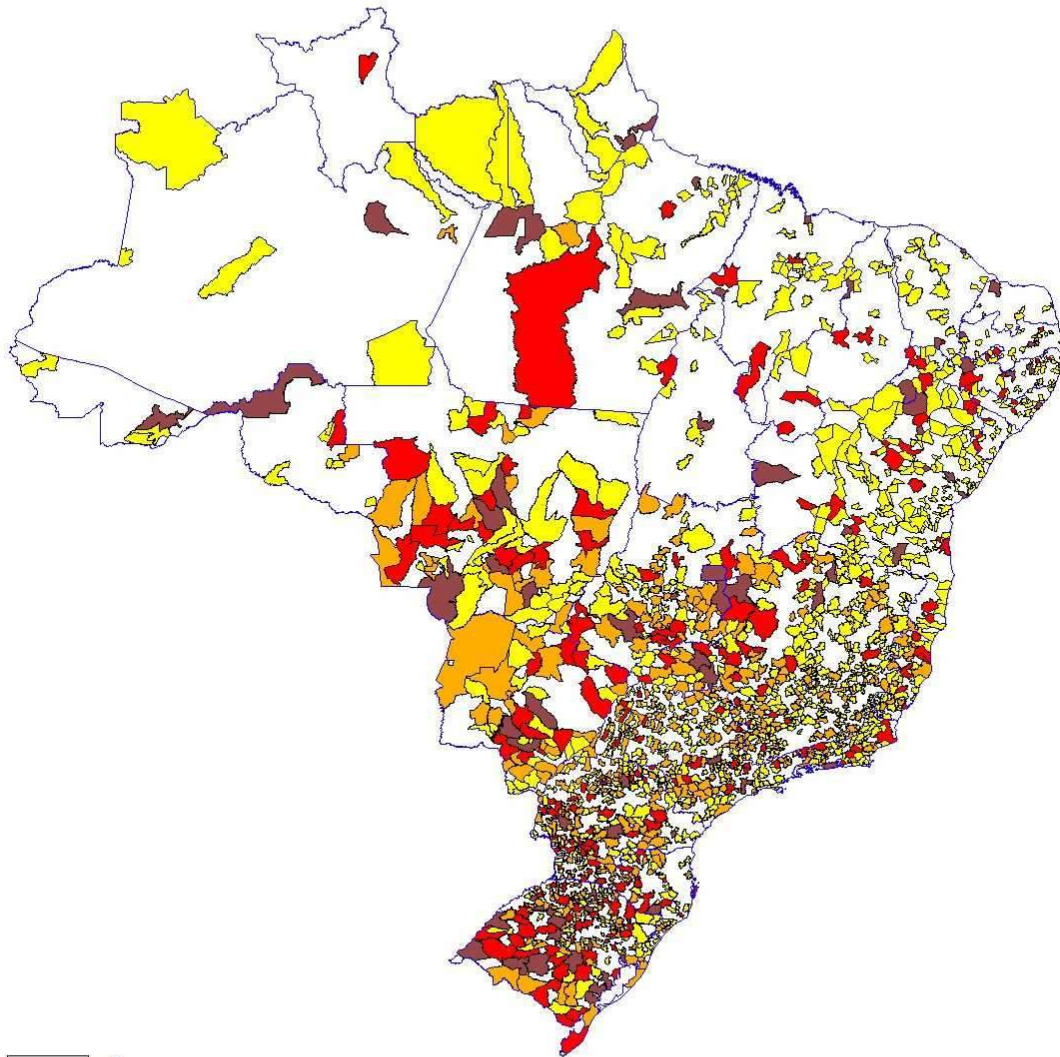
O cruzamento das várias informações levantadas pela pesquisa mostra antes de mais nada uma diversidade grande de situações. O quadro traçado demonstra que apesar da crise institucional e financeira pelas quais várias instituições estão passando, elas têm ainda uma forte presença em todos os estados. Esta presença, aliada ao peso institucional que estas organizações têm, principalmente nos municípios de economia predominantemente rural, torna-as elementos-chave no desenvolvimento do meio rural brasileiro. Um aspecto positivo é que as instituições elegeram como público prioritário a agricultura familiar e têm procurado atuar no sentido de promover uma agricultura que seja sustentável do ponto de vista ecológico e social.

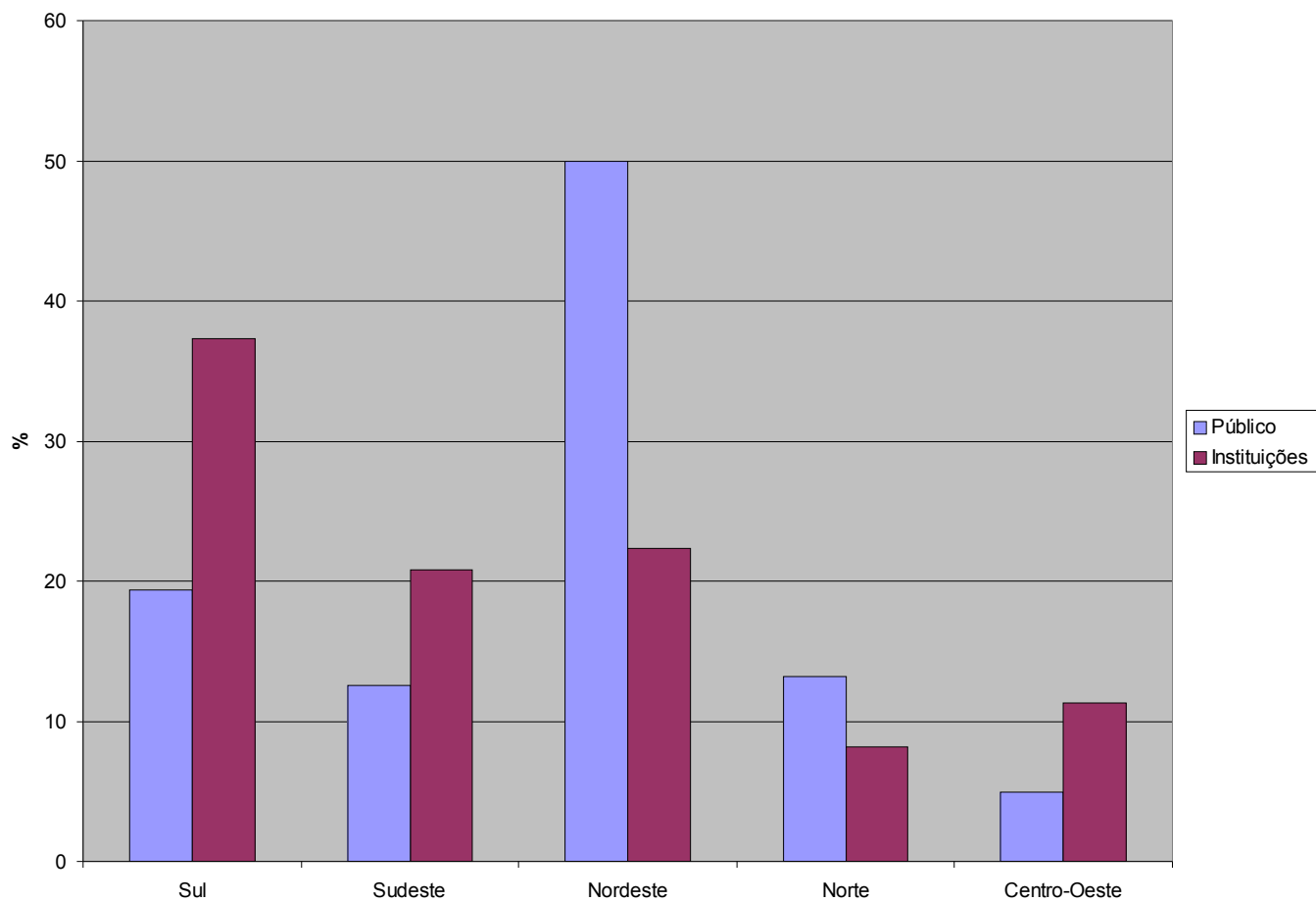
No entanto, os meios com os quais trabalham são obstáculos importantes para que as instituições alcancem um público mais amplo e trabalhem alinhadas com as políticas públicas recentes de apoio ao desenvolvimento territorial, de diversificação das economias rurais, e de construção participativa de seus planos de trabalho. Seu quadro técnico tem sido pouco renovado, e não apresenta a multi/interdisciplinariedade necessária para trabalhar nessas linhas, e os recursos de que dispõem para o trabalho diário limitam muito a sua atuação. Isso tem reflexos na sua capacidade de inovar metodologicamente e implantar novas linhas de ação, ainda que muitas identifiquem a necessidade de avançar e tenham procurado tomar medidas para se revitalizar, na prática existem muitas dificuldades para que essas mudanças cheguem aos escritórios locais. No geral avançou-se pouco no sentido de incluir a população rural nos seus processos decisórios, e principalmente, a população não tem meios de controle sobre a sua atuação.

Ressaltada ao longo dos vários pontos tratados, as diferenças entre a Ater do centro-sul e do norte-nordeste é gritante. No norte e nordeste as estruturas sofreram muito mais com a retirada do poder federal do financiamento e coordenação da Ater pública e por isso os serviços nessa região se encontram bastante fragilizados. No centro-sul, principalmente as instituições da região sul têm passado por menos percalços e sua ação é beneficiada, principalmente no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, por um aporte maior dos estados não só à Ater, mas a outras ações ligadas ao fortalecimento da agricultura familiar.

Como veremos a seguir, mesmo trabalhando em quadros institucionais e com missões bastante diferentes, as outras instituições partilham vários dos problemas vividos pela Ater oficial. Nesse sentido conclusões e propostas serão feitas ao final do documento, para o conjunto das instituições.

BRASIL



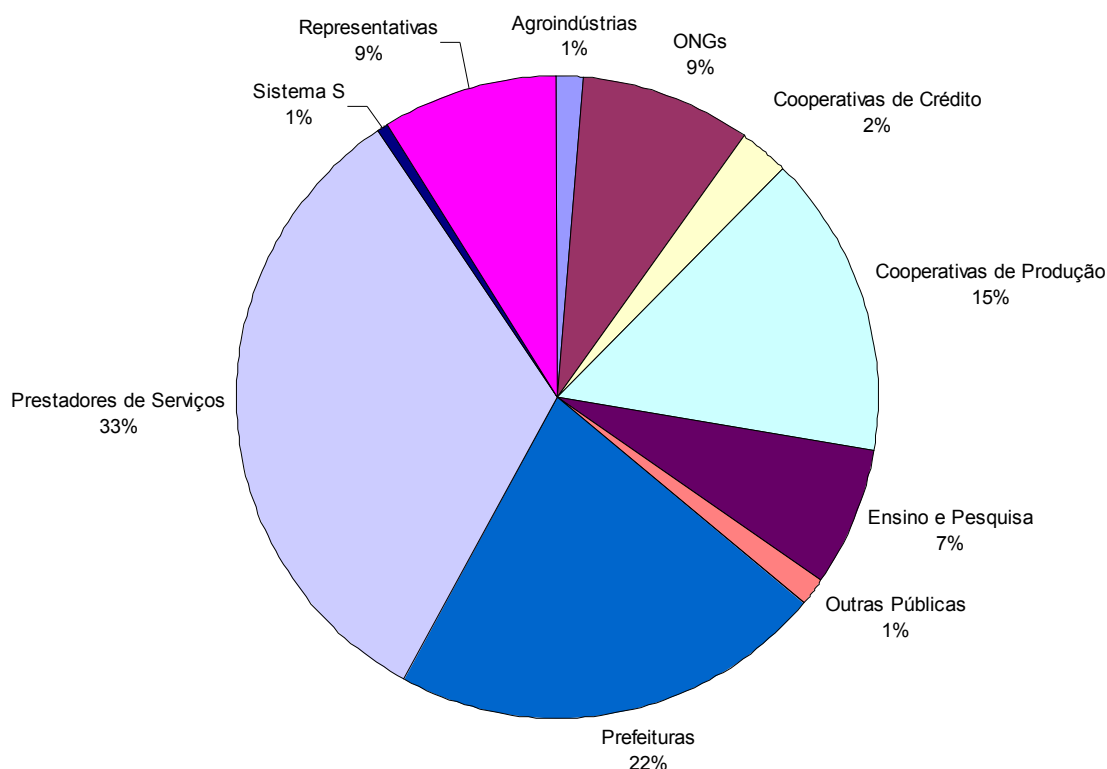


Mapa 5.1: Distribuição das instituições de Ater no Brasil

Obviamente o número de instituições, quando tratado de maneira absoluta, não quer dizer muita coisa. Há muitas instituições que trabalham apenas ao nível local/municipal, enquanto um pequeno número de instituições tem atuação de grande abrangência, ou desenvolve trabalhos de maneira inovadora e dentro de redes de intercâmbio, influenciando o que é realizado por outras instituições, e nesse sentido o mero contabilizar das instituições trata de maneira igual instituições cujo impacto da atuação é muito diferente. Mas essa caracterização numérica dá uma idéia do tecido institucional existente nas diversas regiões. Um maior número de instituições de Ater em geral revela um maior grau de organização da sociedade para a produção agrícola, de pluralidade de atores e ações e quase sempre demonstra a presença também de capital social mais desenvolvido.

O Gráfico 5.2 mostra a distribuição do conjunto de instituições por categoria. Como pode ser observado, as categorias com maior número de instituições são as prestadoras de serviço e as prefeituras. Essa proporcionalidade é mais ou menos comum a todo o Brasil, mas no norte há poucas prestadoras de serviço, e no centro-oeste e nordeste o número de prefeituras realizando Ater não chega a 10% do conjunto de instituições.

Gráfico 5.2: Distribuição das instituições de Ater por categoria para o Brasil

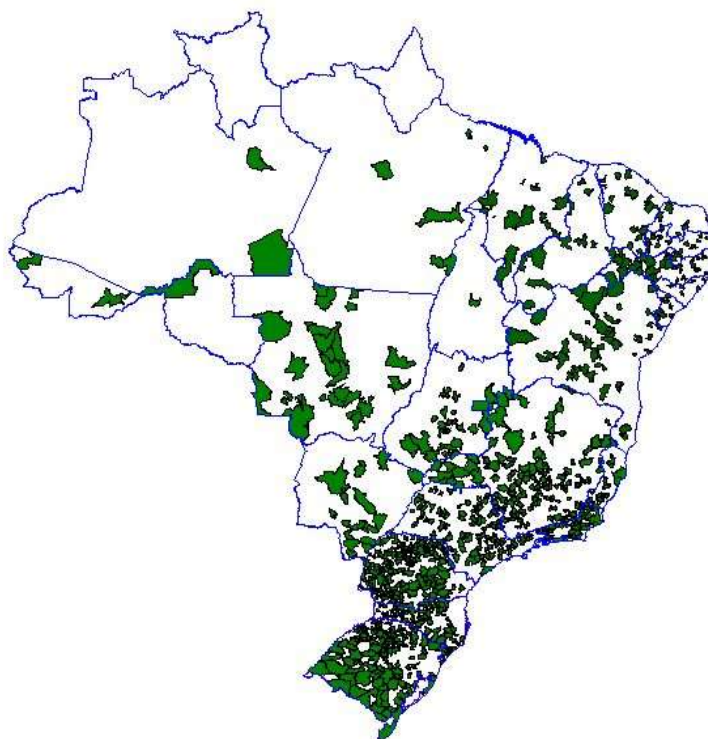


As regiões do centro-sul tendem a ter proporcionalmente um número maior de instituições que estão ligadas ao dinamismo da agricultura, como as próprias prestadoras (Mapa 5.2), agroindústrias, mas também as cooperativas de produção e crédito. Já o norte e nordeste têm

uma concentração proporcionalmente maior de instituições cujo trabalho está voltado para a população mais pobre. Por exemplo, o nordeste tem 46% das ONGs que trabalham com Ater no país (Mapa 5.3) e 1/3 das representativas. Quanto aos mapas é importante colocar que eles apresentam a localização das sedes das instituições levantadas, e que a atuação da maioria das instituições vai além do município onde está instalada (a área de atuação das instituições será discutida mais à frente)

O processo de entrada das prefeituras no trabalho de prestação de Ater já foi abordado anteriormente. No entanto, cabe reforçar que essa entrada se deu em ritmos diferentes em cada região, tendo sido muito mais marcante no sul e no norte. A região onde proporcionalmente o envolvimento das prefeituras com Ater é menor é no Centro-Oeste. O mapa 5.1, que mostra a distribuição de instituições pelo país não apresenta a categoria prefeitura agregada a ele pois, como afirmado anteriormente, a equipe de pesquisa avaliou que não conseguiu separar de maneira precisa as prefeituras com equipe própria das que fazem Ater apenas em parceira com os serviços estaduais. A parte do mapa referente à região sul também não inclui as categorias agroindústrias, ensino e pesquisa, e representativas, pois acreditamos que o universo levantando deve ser maior que o efetivamente levantado. Mapas nacionais para as categorias representativas, cooperativas de produção, cooperativas de crédito e ensino e pesquisa encontram-se no Anexo 3.

Mapa 5.2: Distribuição da categoria prestadoras de serviço no Brasil



Mapa 5.3: Distribuição da categoria ONGs no Brasil



5.2 Para quem se faz Ater

A localização/distribuição das instituições guarda relação com o público que atendem e as atividades que realizam. Como pode ser visto na Tabela 5.1, a maioria das instituições tem nos agricultores familiares o seu público principal. Os assentados são também um público bastante atendido, mas observando-se também a Tabela 5.2 verifica-se que as ONGs e as outras instituições públicas são as que mais trabalham com esse segmento. Já os patronais recebem assistência principalmente de prestadores de serviços, cooperativas de produção, agroindústria e sistema S, isto é, atendem os patronais as instituições onde o serviço de Ater é remunerado direta ou indiretamente e/ou que trabalham com agricultores bastante inseridos no mercado. Algumas instituições têm mulheres e jovens entre seu público prioritário, entre elas as ONGs, representativas e instituições de ensino e pesquisa, isto é, as instituições onde veremos a seguir, têm um leque de atividades mais amplo, que vai além da questão da produção. As cooperativas de produção também priorizam o trabalho com jovens. Públicos específicos, como extrativistas, indígenas, quilombolas e pescadores são público alvo de um reduzido número de instituições, ainda que várias trabalhem com esses públicos de maneira secundária. A categoria outras públicas em geral abriga instituições que atendem públicos específicos, como é o caso dos pescadores, onde um exemplo é apresentado no Box 5.1. O trabalho do Itesp com quilombolas já foi apresentado no Box 3.8.

Box 5.1 - A Ater junto a públicos específicos: a Fiperj e os pescadores

A Fiperj – Fundação Instituto de Pesca do Rio de Janeiro é uma instituição vinculada ao governo estadual que tem como objetivos desenvolver pesquisa, fomento e extensão na área de pesca e aquicultura. A extensão realizada volta-se prioritariamente para pescadores e agricultores familiares. Junto aos pescadores os objetivos da extensão são: propiciar a organização do setor; fazer transferência de tecnologias de pesca e pescado; levar aos pescadores o conhecimento de direitos e deveres (crédito, aposentadoria, etc.); orientar tecnicamente as atividades de aquicultura e maricultura. A instituição desenvolve também um conjunto de projetos voltados para agricultores familiares, como a implantação de pólos de piscicultura em alguns municípios, a maioria executada em parceria com a Emater-Rio

A Fiperj tem 44 funcionários, sendo 15 técnicos, mas apenas 2 deles atuam diretamente com o público-alvo, o que evidencia o grau de desassistência vivido pelos pescadores no estado. Segundo a Fiperj, a Emater também tem poucos técnicos atuando com o público de pescadores e as instituições representativas não têm condições de realizar trabalhos de Ater: nem as federações existentes (Fapesca-Federação das Associações de Pescadores do Estado e Faperj-Federação Estadual dos Pescadores do Rio de Janeiro) e nem as colônias e associações a elas filiadas têm equipes técnicas ou desenvolvem projetos de Ater. A Fiperj calcula haver no Estado um público potencial de pescadores de 60 a 70 mil famílias.

Técnicos da Fiperj observam que as mudanças no setor pesqueiro no nível federal influem de forma bastante intensa nos órgãos estaduais de pesca. Nos períodos em que a pesca ficou vinculada ao Ibama as políticas priorizavam a ação fiscalizatória e ambiental e os pescadores eram vistos mais como degradadores do que como produtores de alimentos. Em 1997-98, quando a pesca saiu do Ibama para o Ministério de Agricultura, pela primeira vez implementou-se diretrizes políticas para a pesca, trabalhando-se as cadeias produtivas (camarão, tilápia, etc.).

A Fiperj aponta a dificuldade dos pescadores no acesso ao crédito, por estarem sempre incluídos nos programas para a agricultura familiar, sem a existência de programas específicos para eles. Em geral os pescadores não têm escritura da propriedade (ou nem tem propriedade) e o banco não aceita o barco como garantia. Dentro da pesca artesanal as demandas individuais de crédito normalmente são de valores bastante baixos, na faixa de R\$ 1.500,00 ou menos (para rede, motor de barco, etc.). E há também demandas coletivas, como estruturas de desembarque, armazenamento, resfriamento.

Um dos trabalhos realizados pela Fiperj foi o projeto “perfil do pescador da Região dos Lagos”, em parceria com Secretaria de Ação Social, prefeitura e corpo de bombeiros, que buscou traçar um perfil da pesca na região, levantando as principais demandas e planejando atividades junto aos pescadores, também levantando a falta de documentação e providenciando os documentos pessoais para este público. Foram entrevistados 7.000 pescadores, e uma das principais demandas levantadas foi a construção de um trapiche, com empréstimo conseguido junto ao Banco do Povo. A Fiperj tem também um projeto de construção de um terminal pesqueiro no porto do Rio de Janeiro, para desembarque e armazenamento do pescado, com nova concepção de administração.

Tabela 5.1: Público alvo principal (frequência por categoria, em porcentagem do total de instituições)#

Categorias	Assentados	Familiares	Patronais	Indígenas	Quilombolas	Extrativistas	Ribeirinhos	Pescadores	Artesãos	Mulheres	Jovens	Outros
Prefeituras	41	96	44	3	1	4	7	10	12	18	15	9
Ong's	57	89	8	15	9	21	17	10	11	33	33	5
Representativas	29	84	12	3	0	5	4	5	6	33	30	6
Prestadora de Serviços	28	78	73	2	0	3	1	1	1	4	5	15
Cooperativas de Produção	16	77	58	0	0	4	2	1	1	7	12	6
Ensino e Pesquisa	57	81	21	9	5	10	12	9	6	17	38	16
Cooperativas de Crédito	40	100	20	0	0	0	0	0	10	10	20	10
Agroindústrias	10	90	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras Públicas	73	73	33	20	7	27	27	27	20	20	7	20
Sistema S	83	100	83	0	0	17	0	17	17	17	17	17

A Tabela 5.2 aprofunda a análise sobre o tipo de agricultores atendidos, utilizando-se da classificação adotada pelo Pronaf. Os agricultores mais pobres (Grupo B) são atendidos principalmente pelas ONGs, instituições de ensino e pesquisa e prefeituras (o sistema S também apresentou esse público como importante, mas o índice de informação não disponível é muito alto), enquanto que de maneira geral pode-se dizer que as demais categorias, inclusive as representativas, atendem principalmente os agricultores C e D, isto é, aqueles agricultores familiares que já têm uma certa integração ao mercado.

Tabela 5.2: Distribuição do público atendido de acordo com a classificação Pronaf (média de percentagem das famílias atendidas por categoria) *

Categorias	A	B	C	D	Não Pronaf	Não disponível
Prefeituras	12	23	24	14	5	22
Ong's	23	27	20	2	2	25
Representativas	8	10	39	22	8	13
Prestadora de Serviços	14	4	9	17	45	10
Cooperativas de Produção	4	10	17	13	23	33
Ensino e Pesquisa	17	25	13	6	2	37
Cooperativas de Crédito	1	9	41	40	9	1
Agroindústrias	6	4	5	53	10	22
Outras Públicas	33	11	9	7	5	34
Sistema S	11	23	2	1	2	61

* Os números dessa tabela devem ser considerados com uma certa cautela, em função da alta percentagem de informação não disponível para algumas categorias. Uma primeira explicação para isto é que existe um grande número de instituições que não conhece a estratificação de seu público; outra é que algumas instituições possam ter entendido do enunciado da questão que se perguntava da participação no Pronaf dos agricultores atendidos por elas.

Ainda que o porte das instituições dentro de cada categoria seja bastante variável, fica claro que as diferenças na capacidade de atendimento entre categorias é um dos fatores que caracteriza a sua forma de atuação. Por exemplo, como por ser visto na Tabela 5.3, as ONGs e instituições de ensino e pesquisa, ainda que tenham desde um trabalho local até o nível estadual ou até mesmo nacional, em geral atendem comparativamente um número reduzido de agricultores. Algumas destas instituições desenvolvem trabalho de caráter demonstrativo, e por isso ainda que atuem em municípios ou regiões diferentes, atendem ali comunidades específicas. As prefeituras trabalham quase que exclusivamente no âmbito municipal e por isso seu público tem relação com o tamanho da população rural dos municípios. Depois das prefeituras, são principalmente as representativas que mais desenvolvem trabalhos nos âmbito municipal. Já as outras públicas, que são em geral instituições estaduais, declaram trabalhar com um número relativamente elevado de municípios e de famílias rurais. Identifica-se então que freqüentemente as categorias que têm a capacidade de selecionar seu público atendem a um número menor de agricultores, enquanto que aqueles que tem por mandato realizar a prestação de serviços para um público pré-determinado atendem a um número maior de famílias.

Tabela 5.3. Âmbito de atuação, número médio de municípios e famílias atendidos, por categoria para o Brasil

CATEGORIA	ÂMBITO DE ATUAÇÃO (%)						Não respondeu	No médio de municípios	No médio de famílias
	local	municipal	inter-municipal	estadual	inter-estadual	nacional			
Prefeituras	1	95	4	0	0	0	0	1	789
Ong's	2	9	40	21	15	13	0	15	962
Representativas	7	66	17	7	1	1	1	11	994
Prestadoras de Serviços	2	7	54	18	12	7	0	10	374
Cooperativas de Produção	0	12	65	9	9	2	2	15	1865
Ensino e Pesquisa	3	10	34	29	12	8	5	17	494
Cooperativas de Crédito	10	40	40	10	0	0	0	7	277
Agroindústrias	0	10	30	0	30	30	0	33	1811
Outras Públicas	0	0	7	67	13	13	0	221	8455
Sistema S	0	0	0	83	0	17	0	48	1791

5.3 O que fazem as instituições

Como pode ser visto na Tabela 5.4 o trabalho das instituições ainda está bastante vinculado à ação clássica de Ater que é o apoio técnico à produção agrícola, já que ‘técnicas e práticas produtivas’ foram citadas como uma das atividades principais pela maioria das instituições.

Tabela 5.4. Principais atividades desenvolvidas pelas diferentes categorias para o Brasil#

CATEGORIA	TÉC.*	MAN.	GES.	TRN	COM.	CRE.	APO	ELA	PLA	ACO	HAB	EDU	TUR	OUT	OUT
Prefeituras	73	54	17	19	7	15	54	26	4	20	5	10	5	3	5
Ong's	66	59	30	21	27	14	42	27	8	36	5	18	3	4	13
Representativas	34	23	15	9	12	27	48	28	3	25	6	23	4	2	8
Prestadora de Serviços	77	32	44	3	6	34	9	89	3	3	1	4	1	2	8
Cooperativas de Produção	75	33	33	36	41	9	10	32	1	2	1	7	1	1	7
Ensino e Pesquisa	74	56	25	29	5	1	26	14	12	17	6	52	1	1	10
Cooperativas de Crédito	40	0	20	0	20	90	10	20	10	20	0	10	0	0	0
Agroindústrias	80	40	50	50	20	10	0	10	0	0	0	0	0	0	0
Outras Públicas	60	47	40	33	27	27	47	60	20	33	0	20	13	7	27
Sistema S	0	0	83	33	0	0	33	17	0	0	17	50	33	0	17

Técnicas e práticas produtivas; Manejo e conservação dos recursos naturais (recursos hídricos, florestas, solos); Gestão do estabelecimento (planejamento, administração); Transformação da produção (agroindústria, artesanato);

Comercialização/Certificação; Crédito/Microcrédito; Apoio institucional a organizações de agricultores; Elaboração de Projetos;

Planejamento regional e gestão territorial; Acompanhamento, monitoramento e proposição de políticas públicas;

Habitação, saúde e nutrição; Educação rural; Turismo rural; Outras atividades rurais não-agrícolas;

Outras

Mas os dados apontam também para uma grande diversidade de áreas de atuação que são desenvolvidas em conjunto com o trabalho com técnicas produtivas. Entre elas desponta o trabalho com manejo e conservação de recursos naturais, refletindo uma preocupação crescente com a sustentabilidade ecológica da produção agrícola, principalmente entre as instituições públicas e sem fins lucrativos.

O trabalho de apoio institucional às organizações de agricultores apareceu de maneira acentuada entre as organizações que trabalham em maior proximidade dos movimentos sociais, como as ONGs e representativas como era esperado, mas também entre instituições públicas como as prefeituras e outras públicas, mostrando aí também uma articulação e uma preocupação com o fortalecimento das organizações de produtores como condição indispensável para o desenvolvimento. Não raramente a atividade de elaboração de projetos aparece associada a esse trabalho de apoio institucional, já que a elaboração de projetos de crédito ou de outros projetos para apresentação a financiadores faz, de certa forma, parte deste apoio institucional. No entanto, a elaboração de projetos também aparece como um fim em si, como é caso das prestadoras de serviço, que têm nesta atividade a sua principal geradora de renda. A gestão de estabelecimentos também é uma atividade relativamente bastante citada por todas as categorias, mas que ganha destaque entre as instituições que trabalham com agricultores com maiores vínculos com o mercado, como o sistema S, as agroindústrias e as prestadoras de serviço.

Por outro lado, vários tipos de atividades são desenvolvidas por um número relativamente pequeno de instituições, tais como os trabalhos na área de planejamento e gestão territorial, turismo e outras atividades não agrícolas, bem como os trabalhos na área social, como saúde e habitação. Até mesmo educação não foi amplamente citada, ainda que tenha sido destacada por categorias que têm na educação sua missão principal, como as instituições de ensino e pesquisa

e o sistema S. Atividades como comercialização e transformação da produção são mais desenvolvidas por categorias específicas, como as cooperativa de produção e agroindústria.

É interessante notar que algumas instituições apresentam concentração em certas atividades, como é o caso das cooperativas de crédito, agroindústria, prestadoras de serviço e sistema S. Mesmo assim fica difícil afirmar a existência de nichos de atuação, já que as atividades desempenhadas por elas também são realizadas por outras instituições. Note-se que essas categorias mais especializadas têm fins lucrativos e/ou que trabalham com os agricultores mais capitalizados.

Embora existam diferenças entre os tipos de atividade desenvolvidos por cada categoria nas diferentes regiões elas não são muito fortes no que se refere aos grandes temas, mas ao modo como os temas são trabalhados, relacionados com as problemáticas específicas em cada região. O Box 5.2 mostra como por exemplo, a categoria ONGs trabalha na área de manejo e conservação de recursos naturais com diferentes perspectivas .

Box 5.2- 3 ONGs trabalhando com manejo de recursos naturais com diferentes perspectivas

Caatinga - promovendo o desenvolvimento rural sustentável

A Caatinga, Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas, ONG que atua na região de Ouricuri, no sertão pernambucano, iniciou suas atividades com a implantação do Centro de Tecnologias Alternativas, a partir de um projeto da Fase/RJ em 1986. Neste período a ação principal era a capacitação dos produtores, o conhecimento da realidade do semi-árido e a aproximação com as organizações de base.. Em 1989, foi institucionalizada a Caatinga, que manteve o mesmo princípio de trabalho e que tem como missão 'Construir uma proposta de intervenção de educação e desenvolvimento agroecológico, que possa servir de referencial para as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar da região semi-árida brasileira'. O seu trabalho com Ater busca dar suporte técnico (de introdução, desenvolvimento e adequação de tecnologias voltadas para o semi-árido) e também realizar assessoria aos movimentos sociais (mobilização e organização). O foco principal é o fortalecimento da agricultura familiar, não perdendo de vista a convivência com o semi-árido. Atua em 10 municípios, atendendo a cerca de 1300 famílias de agricultores de baixa renda (80% no grupo B do Pronaf). Desenvolve vários programas de capacitação de agricultores em diversas linhas de produção (roçados, caprinocultura, algodão orgânico, etc), e atua em projetos de micro-crédito e de captação e manejo de água. A Caatinga tem um centro de experimentação e treinamento, mas atualmente sua experimentação é conduzida principalmente na área dos agricultores. Sua equipe total tem 22 pessoas, sendo que 11 trabalham com Ater. Entre os métodos participativos adotados ressalta-se as 'Práticas de Estimulação Dedutiva', um método para demonstração e reflexão sobre práticas com agricultores que foi inicialmente desenvolvida por eles e depois foi ampliada e aperfeiçoada dentro da rede AS-PTA, da qual faz parte. Entre os pontos fortes citados por seus dirigentes estão a grande capacidade de articulação com os movimentos sociais e de participação em grandes discussões sobre o semi-árido e agricultura familiar. Seus recursos provêm principalmente de doações de ONGs internacionais, mas também recebe recursos do governo federal.

IPÊ: incentivando a conservação de recursos naturais junto a populações rurais

O IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas, que atua no Pontal do Paranapanema em São Paulo foi fundado em 1993. No início trabalhava exclusivamente com a preservação de espécies animais ameaçadas de extinção, com destaque para o mico-leão-preto, espécie endêmica na região. A partir da percepção de que a conservação das espécies estava diretamente associada às formas de uso do solo, teve início um trabalho junto aos assentamentos rurais da região com o objetivo de introduzir novas formas de manejo, com destaque para a introdução de sistemas agroflorestais. Para desenvolver esse trabalho, foi necessário enveredar pelos caminhos da Ater, com o foco em sistemas agroflorestais. Tem entre os seus principais objetivos pesquisar espécies raras e/ou ameaçadas e implementar planos de manejo conservacionista; desenvolver programas de educação ambiental e extensão agroecológica junto às comunidades vizinhas às áreas naturais; promover a capacitação de profissionais em várias áreas da conservação; influenciar políticas públicas que beneficiam a conservação da biodiversidade no Brasil. Entre os projetos executados estão os de implantação de bosques agroflorestais; a implantação de viveiros para a produção de mudas agroflorestais; o projeto "Café com Floresta", de Implantação de sistemas agroflorestais para a produção de café orgânico; o projeto Abraço Verde, de criação de Zonas de Amortecimento com sistemas agro-florestais no entorno de fragmentos florestais. Seu principal público são os

assentamentos da região do Pontal Paranapanema, e seus parceiros são o MST, a Cocamp (Cooperativa de assentados), além de instituições de ensino e pesquisa. O Ipê atua em 8 municípios da região do Pontal Paranapanema e atende cerca de 270 famílias, a quase totalidade assentados (95%). A escolha do público atendido se dá de acordo com o Plano de Criação de Corredores Ecológicos entre os fragmentos florestais da região. Metade do seu orçamento vem de ONGs internacionais, 40% do governo federal (PDAs- Min.Meio Ambiente) e 10% de empresas privadas.

Flora Sul: viabilizando o reflorestamento

A Flora Sul - Associação de Recuperação Florestal, com sede em Dourados (MS), foi criada em 1993 por cerca de 20 empresários do setor madeireiro com objetivo de realizar a reposição florestal obrigatória definida pela legislação federal que exige dos consumidores de material lenhoso (tais como padarias, pizzarias, etc.) o pagamento de reposição florestal na mesma quantidade de material consumido. A reposição florestal é vista como um fator de conservação ambiental na medida em que procura-se não mais desmatar áreas virgens para consumo de material lenhoso. Os consumidores têm a opção de pagar essa taxa ao Ibama ou às ONGs que oferecem esse serviço. O público-alvo desta ONG é qualquer produtor rural interessado na reposição florestal. A Flora Sul pode escolher o local onde será efetuada a reposição florestal junto aos interessados, podendo incluir assentamentos. Escolhido o local, opta-se pela reposição de pinus, eucaliptos ou sistemas agroflorestais. Segue-se então uma assistência técnica da ONG por cinco anos para garantir o sucesso deste reflorestamento. Dependendo do tipo de reflorestamento escolhido, a madeira poderá ser utilizada pelos beneficiários.No momento a Flora Sul desenvolve 300 projetos em 30 municípios, sendo 45% em áreas de pequenos e médios produtores, 10% em áreas de grandes produtores e 45% em assentamentos. Conta com 2 técnicos agropecuários e um agrônomo.Em termos de participação em fóruns, conselhos ou redes a Flora Sul participa apenas de um Banco de Sementes da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) e os agricultores não participam de nenhuma forma na formulação dos procedimentos de Ater da entidade.

O quadro levantado mostra que embora o leque de atividades das instituições seja bastante amplo existe ainda um viés agrícola e relacionado à produção e que temas que deverão ganhar relevância nas políticas públicas no novo governo, como gestão territorial e trabalho com atividades não agrícolas estão sendo pouco tratados.

5.4 Como é feita a Ater - meios

5.4.1 Recursos Humanos

Perfil profissional dos trabalhadores na Ater

Analisando-se o perfil profissional dos trabalhadores de Ater (Tabelas 5. 5 e 5.6) verifica-se que a tendência encontrada nas governamentais de Ater, de concentração de profissionais da área de ciências agrárias, repete-se para o conjunto das instituições. Isto é válido para todas as categorias e para todas as regiões. No entanto, algumas instituições têm um corpo técnico um pouco mais multidisciplinar. Destas, as ONGs são as que apresentam um leque mais amplo de profissionais, tanto nas áreas tecnológicas como nas ciências humanas, mas as instituições de ensino e pesquisa e as representativas também têm uma relativa maior diversidade de profissionais da área de humanas, em particular educação. AS ONGs e as instituições de ensino e pesquisa são a que apresentam o corpo técnico mais qualificado, com uma proporção maior de técnicos de nível superior. A participação dos agricultores nas equipes será discutida mais adiante.

Já o peso do corpo administrativo das diferentes categorias varia bastante (Tabela 5.7) e a maneira como seu corpo de funcionários é estruturado guarda relação com as outras atividades que a instituição desempenha, além da Ater. Embora a pesquisa tenha delimitado quais são os

funcionários que trabalham com Ater e os que trabalham especificamente com o público alvo, é bastante provável que vários dos funcionários, em particular os administrativos, estejam envolvidos em múltiplas atividades, sendo difícil estabelecer uma distinção. Algumas instituições têm um quadro administrativo bastante enxuto, em particular as prestadoras de serviços e as cooperativas de crédito, enquanto que outras, principalmente as instituições públicas como prefeituras e outras públicas, que desenvolvem uma série de outras funções paralelamente à Ater, chegam a ter mais de 50% do seu quadro de funcionários composto por funcionários administrativos.

Tabela 5.7. Proporção média de funcionários administrativos e técnicos nas diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil, expresso em percentagem.

Categorias	Administrativo	Técnico
Prefeituras	50	50
Ong's	26	74
Representativas	38	62
Prestadora de Serviços	13	87
Cooperativas de Produção	56	44
Ensino e Pesquisa	27	73
Cooperativas de Crédito	20	80
Agroindústrias	42	58
Outras Públicas	62	38
Sistema S	32	68

Tabela 5.5. Formação do conjunto de técnicos (excluindo administrativos) atuando nas diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil

	Téc. Agri.	Outr Téc	Agron	Veter	Zoo	Flor	Eng Agric.	Sociol	Econ.	Educ.	Econ. Dom.	Serv. Soc.	Nutr.	Comum.	Outr.	Agric
Prefeituras	26	14	21	7	2	1	0	0	1	2	1	3	2	1	10	9
Ong's	13	8	18	2	1	4	1	3	2	7	1	2	1	3	14	20
Representativas	13	12	10	3	1	1	1	1	1	7	1	2	11	1	14	23
Prestadora de Serviços	22	8	44	3	2	2	0	1	1	2	0	2	1	0	6	6
Cooperativas de Produção	30	9	38	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	2
Ensino e Pesquisa	4	6	21	4	3	1	1	1	1	10	1	1	1	2	30	14
Cooperativas de Crédito	9	62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	13
Agroindústrias	79	6	8	6	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Outras Públicas	41	3	5	0	0	1	21	0	0	3	0	0	0	0	24	0
Sistema S	3	12	20	21	4	1	0	0	11	4	1	0	1	1	20	0

Tabela 5.6. Formação dos técnicos que trabalham diretamente com o público nas diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil, expresso em percentagem.

	Téc. Agri.	Outr Téc	Agron	Veter	Zoo	Flor	Eng Agric.	Sociol	Econ.	Educ.	Econ. Dom.	Serv. Soc.	Nutr.	Comum.	Outr.	Agric
Prefeituras	29	15	23	8	3	1	1	0	1	3	1	3	1	1	7	4
Ong's	11	5	44	2	1	3	1	2	1	6	0	2	1	1	10	11
Representativas	7	54	5	1	0	0	0	1	0	4	0	1	6	1	9	10
Prestadora de Serviços	24	7	39	3	3	3	1	1	1	2	0	1	0	1	4	8
Cooperativas de Produção	30	7	40	12	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	2
Ensino e Pesquisa	6	3	18	3	5	1	1	1	1	8	1	1	1	1	40	11
Cooperativas de Crédito	33	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	56
Agroindústrias	51	4	9	19	1	0	0	0	10	2	0	0	3	0	0	0
Outras Públicas	43	0	3	0	0	0	23	0	0	3	0	0	0	0	26	0
Sistema S	5	3	28	29	6	1	0	0	1	5	2	0	1	1	19	0

Os profissionais com pós-graduação representam uma parcela bastante pequena dos trabalhadores da Ater, sendo presentes em maior proporção apenas nas instituições de ensino e pesquisa (Tabela 5.8, que tem informações obtidas nas entrevistas). Nas demais categorias, os profissionais com especialização respondem pela maior parte dos pós-graduados.

Tabela 5.8 Proporção de funcionários de nível superior com pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), expresso em percentagem do corpo técnico de nível superior nas diferentes categorias de instituição de Ater entrevistadas

Categorias	Especialização	Mestrado	Doutorado
Prefeituras	4,6	6,9	0,8
Ong's	9,4	8,5	1,7
Representativas	2,6	0,0	1,3
Prestadora de Serviços	16,4	10,1	6,1
Cooperativas de Produção	19,9	1,6	0,0
Ensino e Pesquisa	6,3	27,5	30,1
Cooperativas de Crédito	0,4	0,4	0,0
Agroindústrias	0,0	5,2	0,2

Fonte: Entrevistas

Mecanismos de capacitação para os trabalhadores da Ater.

Para manter atualizado o seu corpo técnico a maioria das instituições adota algum mecanismo de capacitação. Como pode ser visto na Tabela 5. 9, que apresenta dados coletados nas entrevistas, os principais são a participação em seminários, palestras e cursos. A maioria das instituições ouvidas não faz uma planificação de sua participação nesses eventos ao longo do ano, mas os acompanham à medida que surgem oportunidades. Vale notar que ainda que esta participação não seja planejada e que a participação em seminários e palestras seja bastante difundida, nota-se que as ONGs e as representativas têm uma participação ligeiramente maior que as outras, provavelmente relacionada a maior participação destas instituições em redes, como será visto a seguir.

Tabela 5.9 Mecanismos de capacitação adotados pelas instituições, expresso em percentagem nas diferentes categorias de instituição de Ater entrevistadas cujos técnicos participaram ao menos duas vezes por ano dos tipos de capacitação apresentados.

Categorias	Seminários	Palestras	Cursos	Grupos de Estudo	Oficinas	Outros
Prefeituras	54	54	46	15	8	0
ONGs	100	76	76	36	57	5
Representativas	62	62	75	50	25	0
Prestadores de Serviços	36	50	43	14	7	14
Cooperativas de Produção	80	80	70	20	10	0
Ensino e Pesquisa	50	50	25	0	0	0
Cooperativas de Crédito	50	50	50	0	50	0
Outras Públicas	43	43	67	14	14	0
Sistema S	40	40	40	0	0	0

Fonte: Entrevistas

Remuneração dos trabalhadores da Ater.

Diferentemente do que se poderia esperar, o nível salarial médio da maioria das categorias não é superior ao salário que é pago pelas instituições governamentais de Ater (Tabela 5.10), mesmo que em todas as categorias existam instituições com níveis salariais maiores. Deve-se notar que as informações sobre salários foram obtidas apenas nas entrevistas, isto é, para uma amostra reduzida de instituições. Embora nessa amostra tenham sido detectadas variações importantes entre instituições de uma mesma categoria, os dados parecem confirmar outras informações levantadas sobre os meios de trabalho disponíveis para cada uma delas. As agroindústrias se destacam por pagarem salários bem acima da média das demais instituições. Mesmo que isso confirme que é na iniciativa privada que estão os melhores salários, nota-se que os prestadores de serviço estão trabalhando com salários mais baixos que categorias como ONGs ou prefeituras. Isso de certa forma reforça a hipótese que muitos dos profissionais estão atuando nestas instituições, que são bastante numerosas, em função da ausência de outras alternativas, uma vez que estas instituições são bastante instáveis e não apresentam perspectivas de progressão para os profissionais por elas contratados, principalmente em função de seu pequeno porte. Uma das vantagens para trabalhadores dos serviços públicos (em algumas prefeituras, parte das instituições de ensino e pesquisa e nas outras públicas) é que existem planos de carreira, e os técnicos do final de carreira e/ou com titulação apresentam salários mais elevados. No que se refere às diferenças regionais, apesar de terem sido encontrados alguns salários mais baixos no norte e nordeste, para a maior parte das categorias a diferença é menos significativa do que a existente entre as instituições governamentais de Ater.

Tabela 5.10 Salários (expressos em reais) para início de fim de carreira para técnicos de nível médio e superior das instituições de Ater entrevistadas

Categorias	Técnicos de nível médio		Técnicos de nível superior	
	Início de carreira	Fim de carreira	Início de carreira	Fim de carreira
Prefeituras	701	861	1.271	1.557
ONGs	825	1.142	1.292	1.812
Representativas	780	917	850	1.633
Prestadores de Serviços	837	890	1.290	1.328
Cooperativas	717	1.133	1.546	2.600
Ensino e Pesquisa	600	668	1.278	3.522
Cooperativas de Crédito	sem dado	sem dado	sem dado	sem dado
Agroindústria	933	1.633	1.600	5.500
Outras Públicas	650	1.300	1.300	2.600
Sistema S	sem dado	sem dado	sem dado	sem dado

Relações de cobertura da Ater: famílias e municípios

Como colocado anteriormente, o número de famílias por técnico, ainda que seja um indicador freqüentemente utilizado para avaliação da capacidade operacional das instituições de Ater é um número que deve ser analisado com extrema cautela, já que de modo algum ele mede a eficiência da instituição. Esse indicador deve ser avaliado em conjunção com os objetivos e métodos de trabalho da instituição.

A Tabela 5.11 mostra que existe uma diferença importante entre as instituições. A tendência é que as instituições que, em função de sua missão, têm que atender um público amplo e contam com reduzida margem de manobra para selecioná-lo, tenham uma relação famílias/técnico mais alta que aquelas que desenvolvem trabalhos mais locais e dirigidos para públicos específicos. As relações são altas para categorias outras públicas, prefeituras e representativas. O Sistema S também apresenta número de famílias/técnico elevado. Uma parte importante de seu trabalho,

que é a capacitação de agricultores, é feita por consultores, que não são contabilizados no quadro.

Tabela 5.11 Número médio de famílias por técnico, técnicos por município e técnicos por instituição, considerados os técnicos que trabalham diretamente com o público, para as diferentes categorias de instituições de Ater

Categorias	Família / técnico	Técnicos / Município	Técnicos / instituição
Prefeituras	297	4	4
Ong's	177	3	17
Representativas	229	3	17
Prestadora de Serviços	63	1	8
Cooperativas de Produção	84	2	13
Ensino e Pesquisa	18	3	25
Cooperativas de Crédito	189	1	3
Agroindústrias	29	2	128
Outras Públicas	156	2	93
Sistema S	258	1	32

Já as ONGs, instituições de ensino e pesquisa e as prestadoras de serviços têm uma relação famílias/técnicos bem mais baixa. Essas são justamente as instituições que realizam um acompanhamento mais contínuo a produtores e comunidades. No caso das prestadoras de serviços, esse número varia bastante em função do tipo de prestadora. Os escritórios de planejamento, que são dominantes dentro da categoria no centro-sul, apresentam relações mais baixas que as cooperativas de técnicos, de presença mais forte no norte e nordeste, que são responsáveis pelo atendimento a assentamentos inteiros.

Nas cooperativas foi possível notar através das entrevistas qualitativas e com informantes-chave, principalmente no sul, que o quadro técnico das cooperativas vem se reduzindo como consequência da busca da redução de custos. Com essa redução de quadros aos poucos os técnicos vão deixando de realizar um atendimento às famílias nas propriedades, e passam a fazer um atendimento a partir dos escritórios. Atividades de Ater normalmente realizadas por eles, como dias de campo e demonstrações, acabam várias vezes sendo realizadas em parceria com fábricas e vendedores de insumos. Algumas cooperativas chegaram mesmo a terceirizar os seus serviços, como nos caso ilustrado no Box 5.3. A relação número de famílias/técnico das cooperativas reflete uma transição de um modelo de atendimento individual, que requer muitos técnicos, para a centralização destes serviços nas sedes.

Box 5.3: Cooperativas de Produção e a terceirização dos serviços de Ater – o caso das paranaenses Coopagrícola (Ponta Grossa) e Castrolanda (Castro)

No início da década de 90, motivadas pela necessidade de redução de custos, as cooperativas Coopagrícola e Castrolanda terceirizaram seus serviços de Ater. Desligado do quadro de funcionários, o corpo técnico, ou parte deste, reuniu-se em empresas prestadoras de serviços, sediadas em ambos os casos no espaço físico das cooperativas. O estabelecimento de uma relação direta entre o produtor e o técnico é exaltado como aspecto positivo, em ambas as entrevistas, derivado do processo de terceirização. As duas cooperativas, no entanto, diferem na conformação assumida pelo processo de terceirização. No primeiro caso apenas 80 dos 245 cooperados continuaram a contar com o serviço. O grupo de agricultores familiares- 44 famílias- está entre os 165 produtores que passaram a não dispor do serviço de assistência técnica fornecido pela prestadora de serviços. Conforme relatado: *“o que está surgindo, quem está preenchendo esse espaço [dos agricultores não assistidos], são as empresas que fazem venda assistida, destas tem bastante”*.

Por sua vez, a Castrolanda manteve, no seu quadro de funcionários, dois agrônomos para prestarem assistência aos produtores que não pudessem dispor dos serviços ofertados pela prestadora de serviços. Dos 500 cooperados, 100 deles não estabeleceram vínculos com a Ater terceirizada, estando neste grupo os agricultores familiares. No entanto, ressaltam-se as limitações de tais serviços, restritos a duas visitas anuais, uma na época do plantio e outra na colheita, sendo qualquer contato adicional custeado pelo agricultor.

Como uma das principais queixas do entrevistado na Coopagrícola, figura a perda do controle sobre as atividades dos agricultores, esta derivada da supressão da assistência técnica. Apesar de ocupar a estrutura física da cooperativa, a prestadora de serviço instalada não garante o acesso às informações sobre a atividade agrícola dos cooperados. Além disto, como o número de agricultores vinculados à prestadora é limitado, ficam deficitárias as informações pertinentes à maioria restante. Tal fato reflete-se na venda de insumos e sementes, bem como no recebimento da produção, decorrendo em prejuízos para o sistema.

Segundo o entrevistado da Castrolanda, os serviços de Ater devem: *“garantir a compra de insumos e sementes, fazer a programação com o produtor, passar as informações para a cooperativa”*, que se estendem à prestadora de serviços. Dessa forma a Castrolanda garante o controle sobre as atividades dos cooperados, fato refletido na dinâmica da cooperativa (mantendo seu destaque na venda de insumos e sementes e garantindo o recebimento da produção). Os serviços básicos de Ater prestados pela cooperativa, no plantio e na colheita, encontram, assim, sua funcionalidade no âmbito da instituição.

Esses exemplos merecem uma contextualização final: a transfiguração que vêm sofrendo muitas cooperativas, resultando em empresas. Assumindo esta roupagem empresarial, os serviços de Ater voltado para a agricultura familiar ou são inexistentes ou se limitam a atender os interesses da cooperativa (enquanto instituição/ enquanto empresa). A terceirização da Ater recai, portanto, em uma restrição de tais serviços para o público da agricultura familiar.

Em termos de diferenças regionais é importante notar que relação famílias/técnico é mais baixa para a maioria das categorias na região norte. Isso provavelmente é função da dispersão das famílias e das condições de acesso e transporte, o que faz com que o número de famílias que cada técnico pode atender seja necessariamente mais baixo. Já no nordeste nota-se que as instituições que desenvolvem trabalhos ao nível local/municipal apresentam uma relação mais alta que estas mesmas instituições no centro-sul, como é o caso de prefeituras e ONGs.

A Tabela 5.11 também reforça as informações que já foram discutidas nos itens 3.1 e 5.1, que dizem respeito à caracterização das instituições com relação a seu tamanho e área de abrangência, já que são apresentadas informações sobre o número de técnicos por município e o número de técnicos por instituição. Aí fica mais uma vez evidente a maior cobertura de instituições como outras públicas, agroindústrias e o Sistema S, que atendem a um número grande de municípios, ainda que todas as instituições, exceto prefeituras, realizem trabalho de caráter intermunicipal/regional. O número médio de técnicos por município, embora exista uma variação importante intracategorias, também demonstra o porte da instituição e/ou capacidade de execução do trabalho de Ater, sendo que as maiores são as outras públicas e agroindústrias (no entanto deve ser considerado que houve um baixo índice de resposta de agroindústrias de médio e pequeno porte), sendo as de menor porte as cooperativas de crédito, as prefeituras e prestadoras de serviços (em particular as empresas de planejamento).

O balanço dos recursos humanos das instituições de Ater mostra que estas ainda têm seus quadros técnicos voltados predominantemente para a questão agrícola. A interdisciplinariedade, apesar de ser uma meta distante, está sendo buscada principalmente pelas instituições que têm um trabalho mais relacionado ao desenvolvimento local, como as ONGs e instituições de ensino e pesquisa, que são as instituições também que têm uma relação famílias/técnico mais baixa. Essa busca não tem sido percebida como uma necessidade para aquelas instituições que desenvolvem trabalhos mais especializados e a relação famílias/técnico reflete os objetivos de sua atuação.

5.4.2 Infraestrutura e recursos para o trabalho da Ater

Estrutura para o Trabalho

A estrutura para o trabalho não chega a representar um limitante importante para uma parte das instituições, embora algumas tenham mais problemas que outras. As representativas são em todo o país a categoria que menos dispõe de recursos tais como veículos, computadores e acesso à internet. As prefeituras também estão relativamente menos estruturadas que as demais categorias. Dados a este respeito podem ser visualizados na Tabela 5.12

Tabela 5.12 Infraestrutura presente nas diferentes categorias de Ater no Brasil

Categoria	Prédio Próprio	Prédio Alugado	Veículos	Telefone	Computadores	Acesso à Internet	Técnicos/ Veículo
	%	%	%	%	%	%	Média
Prefeituras	65	31	73	87	81	62	2,8
Ong's	50	50	73	95	95	91	5,4
Representativas	75	24	49	85	77	56	4,2
Prestadora de Serviços	45	51	86	97	97	90	3,2
Cooperativas de Produção	90	43	88	94	90	88	2,2
Ensino e Pesquisa	86	13	86	90	94	74	6,7
Cooperativas de Crédito	20	100	70	100	100	100	1,3
Agroindústrias	100	60	80	90	90	90	0,8
Outras Públicas	87	33	93	93	93	93	2,0
Sistema S	83	17	100	100	100	100	8,4

No que se refere a diferenças regionais, poderia-se imaginar que as instituições das regiões mais pobres do país tivessem pior acesso a estruturas, o que é apenas parcialmente verdade. Categorias como as prefeituras, outras públicas e as representativas têm realmente maior número de instituições pouco estruturadas, mas categorias como ONGs, prestadoras de serviço

e instituições de pesquisa não estão em desvantagem em relação a suas congêneres do centro-sul.

A existência de prédios próprios ou alugados para o trabalho dá uma idéia da estabilidade da instituição. Assim instituições que se mantêm principalmente através de projetos, como as ONGs e prestadoras, têm um índice menor de prédios próprios, assim como instituições mais recentes, como as cooperativas de crédito.

Quanto à relação técnicos/veículo de uma instituição, apesar de parcialmente refletir sua forma de atuação, também pode evidenciar a existência de limitações. Por exemplo, para o Sistema S, que trabalha prioritariamente com cursos, pode não ser problemático que a relação de técnicos/veículo seja 8, enquanto que para as instituições de pesquisa e as ONGs, uma relação alta indique que os técnicos têm tido sua mobilidade limitada por falta de veículos. O fato de metade das representativas não ter veículo sem dúvida é um sério entrave para o seu trabalho. As instituições que não são capazes de gerar recursos são as que mais têm dificuldade para renovar sua frota, que se desgasta muito rapidamente nas condições do meio rural.

Custos da Ater e origem dos recursos financeiros

A fonte de recursos é um dos elementos que mais diferencia as instituições. Os dados a este respeito estão apresentados na Tabela 5.13 e é importante colocar que a classificação da origem dos recursos foi feita pelas próprias instituições. Dessa forma é possível que algumas instituições com recursos provenientes da mesma fonte tenham classificado esses recursos de maneira diferenciada. Por exemplo, para o Sistema S sabe-se que a fonte principal de recursos é arrecadação compulsória sobre folhas de pagamento de empresas do setor, mas algumas instituições identificaram esses recursos como provenientes do governo federal enquanto as demais os apontaram como provenientes de outras fontes. As prestadoras de serviço, que têm como fonte importante os recursos advindos da elaboração de projetos de crédito, identificaram algumas vezes estes recursos como provenientes dos agricultores enquanto outras o classificaram como de origem do governo federal. No caso desta categoria é importante frisar que existem várias possibilidades de captação de recursos do governo federal, como por exemplo através dos contratos das cooperativas de técnicos com o Incra para prestação de Ater aos assentamentos.

Algumas instituições angariam recursos para seu trabalho de fontes bastante diversificadas, como as ONGs, representativas e instituições de ensino e pesquisas. Outras têm recursos provenientes majoritariamente de uma única fonte, como é o caso das agroindústrias, das cooperativas de produção e das prefeituras. As instituições que se auto-financiam têm uma maior liberdade de definir suas linhas de atuação e organizar seu trabalho. Por outro lado, as instituições que dependem de recursos dos agricultores são as que têm o seu trabalho mais fortemente cobrado. As instituições que têm um leque amplo de fonte de recursos em geral fazem essa captação através de projetos. Na maior parte dos casos esses projetos financiam atividades específicas, que freqüentemente dão ao trabalho das instituições uma perspectiva de curto prazo (dois ou três anos, no máximo cinco) obrigando-as a negociar novos projetos permanentemente, o que absorve tempo delas. O trabalho em projetos em geral exige que estas instituições prestem contas de suas atividades, o que contribui para maior transparência de seu trabalho, e faz com que elas trabalhem em consonância com linhas pré-determinadas pelos financiadores. Financiadores internacionais, mas também o governo federal, têm sido responsáveis por popularizar temáticas como o trabalho com gênero e metodologias

Tabela 5.13 Fonte de recursos das instituições de Ater no Brasil (percentagem média por fonte)

Categorias	Recursos governamentais			Recursos Cooperação			Outras fontes			
	Federal	Estadual	Municipal	Org. Int.	Org. NG Int.	Org. NG Nac.	Emp. Privada	Próprio	Agricultores	Outras
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Prefeituras	4	8	79	0	0	0	0	1	0	1
Ong's	22	4	10	4	35	5	7	3	4	3
Representativas	16	8	4	3	7	4	1	28	23	2
Prestadora de Serviços	24	3	1	0	0	1	6	23	37	3
Cooperativas de Produção	5	1	1	2	3	1	4	82	1	0
Ensino e Pesquisa	32	32	9	5	11	3	2	3	3	0
Cooperativas de Crédito	27	0	4	0	13	17	0	34	4	0
Agroindústrias	0	0	0	0	0	0	0	100	0	0
Outras Públicas	42	50	3	0	0	0	3	2	0	0
Sistema S	37	0	0	0	0	0	0	3	20	40

participativas e procuram selecionar trabalhos inovadores e replicáveis, desta forma induzindo as instituições a se encaixarem nessas exigências.

Existem diferenças regionais importantes no tocante ao financiamento. Para a maior parte das instituições o aporte do governo federal é proporcionalmente maior para as regiões norte e nordeste, havendo uma diminuição dos recursos estaduais, isto é, os governos estaduais do centro-sul apoiam mais as instituições de Ater que os governos do norte e nordeste. Por outro lado, as instituições do norte e nordeste recebem um aporte maior de recursos internacionais - principalmente as categorias ONGs, representativas e ensino e pesquisa- que suas congêneres das outras regiões do país.

Uma primeira leitura da Tabela 5.14 aponta uma diferença significativa nos orçamentos da Ater das várias instituições, que tem relação com o porte da organização e também com a importância da Ater em relação ao conjunto de atividades das instituições. Aqui é importante lembrar dois pontos: um primeiro é que este foi um dos itens onde a pesquisa encontrou bastante dificuldade, principalmente no separar o orçamento total das instituições do orçamento específico da Ater, uma vez que para instituições que desenvolvem um conjunto de atividades é difícil separar as atividades de Ater das demais, e que o próprio orçamento geral das instituições foi um dos itens com menor índice de resposta, dada a interpretação das instituições que a revelação desse montante poderia ter.

Tabela 5.14 Orçamentos médios totais e para atividades de Ater (expressos em reais) para o ano de 2001 para as diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil*

Categoria	No de respostas	Orçamento Total	No de respostas	Orçamento para Ater
Prefeituras ¹	232	2.143.864	209	157.763
Ong's	83	487.996	66	183.187
Representativas	63	260.194	36	81.094
Prestadora de Serviços	219	145.476	198	81.141
Cooperativas de Produção ²	41	54.653.011	29	531.030
Ensino e Pesquisa	41	4.423.641	26	105.450
Cooperativas de Crédito ²	5	6.195.704	5	159.477
Agroindústrias	4	34.368.750	4	1.300.000
Outras Públicas	7	3.378.261	5	719.001
Sistema S	4	4.934.784	2	929.200

*Itens tachados obtiveram níveis de resposta muito baixos e foram considerados pouco representativos

1. Algumas prefeituras apresentaram o orçamento total da prefeitura, enquanto outras declararam o orçamento da secretaria de agricultura ou secretaria afim

2. As cooperativas em geral declararam o valor do capital movimentado no ano

Quanto aos custos por família atendida (Tabela 5.15), o método utilizado para esse cálculo foi o de divisão do orçamento de Ater pelo número de famílias atendidas. Dessa forma, itens como investimento e formação de recursos humanos da própria instituição também foram considerados. Vale lembrar que embora o custo seja um indicador importante, principalmente para financiadores de serviços e gerenciamento das estruturas de Ater, ele também não pode ser tomado isoladamente como indicador de eficiência. Os custos têm relação com várias opções metodológicas das instituições, como a opção por uma maior ou menor proporção de profissionais de nível superior, a frequência do contato com os beneficiários e o tipo de atividades que são organizadas.

Tabela 5.15 Custo médio em reais dos serviços de Ater por família para o ano de 2001, prestado pelas diferentes instituições de Ater no Brasil

Categoria	R\$ / Família
Prefeituras	395
Ong's	513
Representativas	294
Prestadora de Serviços	1015
Cooperativas de Produção	667
Ensino e Pesquisa	981
Cooperativas de Crédito	535
Agroindústrias	497
Outras Públicas	966
Sistema S	849

* Itens tachados obtiveram níveis de resposta muito baixos e foram considerados pouco representativos

As diferenças quanto a orçamento e custos entre as regiões são importantes. Como esperado, as instituições do sul e sudeste apresentam custos mais altos que o norte e nordeste e neste quesito a instituições do centro-oeste se alinham com estas últimas. Poucas categorias escapam a isso, mas esse é caso das representativas, que têm no sul o menor orçamento regional. No mais, a proporção em todas as regiões é sempre a mesma, com ensino e pesquisa e prestadoras de serviços apresentando os custos mais altos e prefeituras e representativas os mais baixos. Essa ordem se altera nas prestadoras de serviço, já que as instituições do norte e nordeste têm um orçamento muito menor (entre os mais baixos nestas regiões) em função do peso das cooperativas de técnicos nesse segmento nestas regiões. Os fatores que tendem a onerar os custos da Ater são principalmente salários, que são mais altos principalmente nas instituições de pesquisa e ensino, que têm um corpo técnico mais qualificado e o número de famílias atendidas por técnico reduzido.

O balanço dos meios disponíveis para as dez categorias de Ater analisadas mostra que algumas categorias estão melhor preparadas no que diz respeito a qualificação do corpo técnico e infraestrutura que outras para a realização do trabalho de Ater. As instituições com fins lucrativos têm menos dificuldades que as instituições do setor público e de representação dos agricultores. Dentre as categorias, parecem ser as prefeituras e as representativas as que têm mais dificuldades em consolidar as condições necessárias para o desempenho das atividades de Ater. As ONGs e instituições de ensino e pesquisa, apesar de enfrentar dificuldades, colocam os recursos disponíveis, relativamente mais qualificados, para atender um número limitado de agricultores.

5.5 Como é feita a Ater – métodos

A discussão sobre os parâmetros que orientaram a análise dos métodos utilizados pelas instituições já foi introduzida no capítulo anterior. Mesmo assim é importante frisar que é nesse tópico que mais frequentemente as instituições tendem a apresentar nos seus discursos o que consideram ser a situação desejada, a forma como gostariam que o seu modo de trabalhar fosse percebido por outros atores, e portanto a distância entre o discurso e a prática pode tanto não existir como ser muito grande. No entanto, acreditamos que foi possível captar em grandes linhas como as diferentes categorias de instituições se relacionam com os beneficiários, como atuam no processo de geração e disseminação de conhecimento, como definem suas prioridades e se estão desenvolvendo atividades em parcerias com outros atores institucionais.

5.5.1 Atividades realizadas e enfoque tecnológico e metodológico

Eixos de atuação e enfoque tecnológico

As principais linhas de atuação das instituições foram apresentadas anteriormente, no item 5.2. A adoção da matriz tecnológica tem implicações na forma como se dá a relação com os beneficiários e a participação deles nas atividades de Ater. Conforme já ressaltado, técnicas e práticas produtivas foram assinaladas pela maioria das instituições, mas muitas delas, em particular as ONGs, instituições de ensino e pesquisa e prefeituras, desenvolvem paralelamente um trabalho importante na área de conservação de recursos naturais. Essas instituições já não percebem os recursos naturais apenas como o substrato onde se dá a produção agrícola, mas passaram a valorizar a manutenção dos recursos, seja para dar sustentabilidade à produção agropecuária ou pela importância da preservação dos ecossistemas naturais. Isso faz com que tentem trabalhar com estabelecimentos e comunidades utilizando abordagens mais holísticas, mas deve-se ressaltar que isso não acontece com todas as instituições que assinalaram estas atividades. Algumas destas instituições estão adotando o enfoque agroecológico, que além de propor a utilização de tecnologias menos dependentes de insumos externos e que procurem conservar os recursos, também privilegiam o conhecimento e a participação dos agricultores no processo de geração e difusão de tecnologia.

De maneira quase oposta, as instituições que estão trabalhando prioritariamente com práticas produtivas e elaboração de projetos e/ou que têm uma preocupação maior com o aumento da produção e adequação desta às exigências do mercado têm poucas possibilidades de escapar de métodos de trabalho dentro do modelo de difusão de tecnologias e onde o enfoque tecnológico seja ainda o da revolução verde. Esse é principalmente o caso das categorias prestadoras de serviços, cooperativas de produção e de crédito e agroindústria. Um exemplo da categoria prestadora de serviços é no Box 5.4.

Box 5.4 - Propec Ltda, Montes Claros- MG

A Propec-Ltda. é uma empresa de consultoria e planejamento com sede em Montes Claros, no norte de Minas Gerais. Foi fundada em 1973, por um engenheiro agrônomo que havia trabalhado na Emater-MG e resolveu trabalhar com assistência técnica privada. O propósito do negócio era transferência de tecnologia agropecuária e gerencial, utilizando o crédito rural como meio. O nome da empresa vem do programa de crédito "Pró-pecuária". Seus objetivos são "promover o desenvolvimento sustentado do empresário rural através de assistência técnica gerencial responsável e atual". Até 1985 tiveram crescimento constante, chegando a ter 12 escritórios, 25 técnicos e 1000 clientes. Mas com a redução do crédito esta estrutura foi se reduzindo, e atualmente contam somente com o escritório de Montes Claros, e atendem clientes de maior porte ou associações, sendo que os produtores não se enquadram nos critérios do Pronaf, embora alguns sejam produtores familiares. Acreditam que sobreviveram durante 30 anos porque definiram a transferência tecnológica como negócio (e não apenas o crédito). Procuram vender a informação, e trabalham também com gerenciamento informatizado das propriedades. A equipe é composta por 2 agrônomos e 2 administradores, que formam um núcleo técnico que faz todo tipo de projeto na área rural e industrial. Quando necessário, contratam consultores, montando equipes que são desfeitas ao final dos projetos. Consideram que um de seus pontos fortes, além da credibilidade que conquistaram ao longo dos anos, é justamente a facilidade de montar e desmobilizar equipes. Em 30 anos elaboraram mais de 3.000 projetos, em 250 municípios, nas áreas de bovinocultura de corte e leite, e fruticultura irrigada (banana, manga, uva, maracujá). Os financiamentos do crédito vêm do BNDES (Profruta, Prosolo, Propec), do FNE (somente no norte de Minas, com projetos voltados para bovinocultura de corte, fruticultura, algodão, mamona, cachaça de qualidade), e do Banco do Brasil (recursos do sistema financeiro - NCR 6.2 BB)

No caso das prestadoras de serviço existem diferenças importantes entre as empresas de planejamento e as cooperativas de trabalho. Mesmo assim o fato do trabalho destas últimas estar bastante relacionado à elaboração de projetos de crédito acaba tendo implicações sobre os

métodos de trabalho adotados, embora algumas instituições procurem contornar isso, como é exemplificado no Box 5.5, que descreve o trabalho de uma cooperativa de trabalho no Pará.

Box 5.5 - Copatiorô: tentando driblar o modelo de Ater induzido pelo crédito

A Cooperativa de Serviço e Apoio ao Desenvolvimento Humano e Sustentável Atiorô foi fundada em Conceição do Araguaia-PA em 1997 por extensionistas que haviam participado no Projeto Lumiar, no que ela se assemelha a muitas prestadoras de serviço da região norte. Contrariamente a outras prestadoras, a Copatiorô tem também uma raiz e uma atuação de ONG, herdada de extensionistas que trabalhavam com a Igreja Católica na região. Atualmente a Prestadora tem 22 extensionistas em contato com o público beneficiário e uma boa infraestrutura de transportes e de comunicação.

As diferentes raízes da Copatiorô se refletem em vários aspectos da vida da prestadora, notadamente nas suas atividades de Ater. A Copatiorô tem dois eixos principais de atuação: um ligado à elaboração de projetos de crédito agrícola (principalmente Pronaf A) e de planos de desenvolvimento sustentável de assentamentos com serviços de Ater (atividade por excelência das prestadoras de serviços no Pará); e outro, mais próximo da atuação de ONGs, ligado a um projeto de intervenção social no sul do Pará, cujos beneficiários compõem o que os extensionistas da Copatiorô chamam de seu "público cativo". O primeiro eixo é financiado pelo MDA, através do Incra, enquanto o segundo é financiado por ONG cristãs da Alemanha.

Estes dois eixos exemplificam razoavelmente bem a diferença do trabalho de Ater ligado ao crédito agrícola e o ligado a atividades de apoio institucional e manejo de recursos naturais. Enquanto no primeiro a Copatiorô trabalha com 700 famílias, no segundo ela atende a 3.400, atuando no conjunto em 10 municípios do sul do Pará. Por mais que a Prestadora tenha pessoal qualificado, com boa vontade e com conhecimento de métodos de Ater relativamente inovadores (diagnósticos participativos, intercâmbio entre agricultores etc.), o grande número de famílias atendidas para a elaboração de projetos de crédito e as exigências técnicas do agente financiador (o Banco da Amazônia) a impelem a trabalhar com pacotes relativamente fechados para os financiamentos.

Apesar de ter um sistema bastante desenvolvido de diagnóstico, planejamento e avaliação de suas atividades, a maneira como a Copatiorô descreve seus resultados é bastante representativa da dificuldade do conjunto de categorias em ter uma avaliação clara do impacto de suas ações de Ater: "apoio à formação de conselheiros municipais", "implantação de projetos agrícolas com pequenos animais", "elaboração de 5 planos de desenvolvimento rural sustentável de assentamentos", "90 projetos de crédito Pronaf aprovados" etc. Há a necessidade de se definir indicadores do impacto destas atividades na vida dos agricultores e de se montar metodologias simples para acompanhá-los ao longo do tempo (e do trabalho de Ater).

A Copatiorô tem um bom relacionamento com a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Pará (importante para disputar junto ao Incra os projetos de crédito agrícola) e com as associações comunitárias dos assentamentos onde trabalha. Ela procura igualmente manter relações de parceria com universidades e participar de fóruns e grupos de trabalhos de ONGs. Um dos principais entraves ao trabalho de Ater, do ponto de vista da prestadora, é a "enorme instabilidade" no aporte de recursos do Governo Federal para o trabalho de Ater e a falta de processos claros para o acesso a esses recursos (as "regras do jogo" mudam frequentemente).

Os dados apontam as tendências gerais, mas é claro que existem instituições dentro das categorias cooperativas de produção, de crédito e prestadoras de serviço que não trabalham com uma matriz tecnológica proveniente da revolução verde. Um exemplo disso na categoria cooperativas de crédito foi apresentado no Box 3.5 e já existem prestadoras de serviço trabalhando exclusivamente na orientação e elaboração de projetos de agricultura orgânica, o que é em parte reflexo da crescente interesse dos consumidores por produtos saudáveis, e portanto da adequação ao modo de produção a essas necessidades.

Fontes de informação

As fontes de informação utilizadas pelos extensionistas variam bastante de categoria para categoria (Tabela 5.16). Basicamente podemos dividir as instituições em dois grandes grupos: aquelas para as quais o conhecimento dos agricultores, isto é, as experiências bem sucedidas dos produtores são a principal fonte de informação, e aquelas para quem a pesquisa é a provedora principal do conhecimento técnico que elas aportam ao campo. No primeiro grupo se encontram as ONGs e representativas. No segundo grupo estão as prestadoras de serviço, as cooperativas de produção, as agroindústrias, outras públicas e Sistema S. As prefeituras se dividem entre esses dois grupos. Essas opções refletem o grau de acesso que as instituições têm às informações geradas pela pesquisa, mas também o quanto valorizam as experiências locais no seu trabalho de extensão.

Tabela 5.16 Principais fontes de informação das diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil, expresso em percentagem

Categorias	Instituições de Pesquisa	Livros e Outros documentos	Internet e Mídia Eletrônica	Assessorias Técnicas	Experiência dos agricultores/ Conhecimento local	Pesquisas / Experimentos	Outros
Prefeituras	46	34	14	44	46	11	3
Ong's	35	34	19	40	66	35	5
Representativas	17	26	15	50	60	12	9
Prestadora de Serviços	77	54	29	21	28	8	4
Cooperativas de Produção	60	38	23	36	27	22	5
Ensino e Pesquisa	32	51	14	18	47	36	6
Cooperativas de Crédito	10	0	20	90	60	20	0
Agroindústrias	70	40	30	70	40	60	0
Outras Públicas	80	33	13	33	33	33	13
Sistema S	83	33	33	50	50	33	17

Quase todas as instituições se valem também de assessorias técnicas, isto é, contatam profissionais especializados que lhes fornecem informação atualizada, que pode provir tanto da pesquisa como das experiências dos agricultores ou outras fontes. O uso de assessores como principal fonte de informação é bastante elevado para as cooperativas de crédito e para as agroindústrias. Essa opção parece revelar que de uma certa maneira estas instituições, por questões de organização de seu trabalho (tempo, custo, contatos), preferem não ir diretamente às fontes e procuram uma informação que já vem mais digerida ou mais direcionada a problemas específicos encontrados. A realização de pesquisas e experimentos pelas próprias instituições, ainda que citadas por todas as categorias, só alcançou percentagens mais elevadas entre as agroindústrias. Curiosamente as pesquisas próprias se revelaram menos importantes para as instituições de ensino e pesquisa do que a consulta a livros e outros documentos (que certamente são mais abundantes e atualizados ali que nas demais instituições) e as experiências dos agricultores.

No tocante às diferenças regionais percebe-se que no norte e nordeste o índice de utilização das experiências dos agricultores é maior do que a média nacional para praticamente todas as categorias. Isso pode estar revelando um maior distanciamento da pesquisa dos agentes de extensão, mas também pode demonstrar que nas regiões onde os entraves econômicos e ambientais para a produção agrícola são mais importantes, o conhecimento acumulado pelos agricultores adaptados a essas situações parece ser mais valorizado/adequado que as opções fornecidas pela pesquisa. No nordeste a coleta de informações via internet não é menor para a maior parte das instituições que no centro-sul, mas no norte essa fonte de informação tem menos importância, provavelmente em função da infraestrutura deficitária para isto nesta região.

Formas de trabalho com os beneficiários e participação dos agricultores

A Tabela 5.17, que apresenta a principal forma com as categorias se relacionam com os beneficiários, mostra que as prestadoras de serviços, as cooperativas e as agroindústrias se relacionam com os agricultores prioritariamente através do contato individual ou familiar, confirmando outras tendências apresentadas que indicam o uso de metodologias tradicionais de trabalho. Mesmo assim o contato individual ainda é uma forma de trabalho adotada por várias instituições em quase todas as categorias, exceto outras públicas e Sistema S, que só desenvolvem trabalhos com grupos comunitários e organizações de beneficiários. O relacionamento com organizações de beneficiários, além de facilitar o relacionamento com um grupo maior de agricultores (o que acontece também no caso do trabalho com grupos comunitários), indica a existência de relações mais horizontais com os beneficiários e é a forma prioritária de trabalho adotado pelas ONGs, representativas, ensino e pesquisa, outras públicas e sistema S.

Tabela 5.17 Formas como as diferentes categorias de Ater no Brasil se relacionam prioritariamente com seus beneficiários, expresso em porcentagem

Categoria	Contato individual/familiar	Grupos comunitários	Organizações dos beneficiários	Outros	Não respondeu
Prefeituras	35	15	44	3	2
Ong's	16	19	58	5	1
Representativas	26	17	46	3	7
Prestadora de Serviços	74	2	19	5	0
Cooperativas de Produção	74	9	6	6	5
Ensino e Pesquisa	25	14	36	18	6
Cooperativas de Crédito	50	20	20	10	0
Agroindústrias	90	0	0	0	10
Outras Públicas	0	13	67	7	13
Sistema S	0	17	83	0	0

A participação e influência dos beneficiários estão presentes não apenas nas instituições que trabalham dentro de uma perspectiva de desenvolvimento solidário, mas também nas instituições com fins lucrativos, já que elas dependem do grau de satisfação dos beneficiários ou da manutenção/elevação do seu nível de produção para serem bem sucedidas. A diferença é que o modo como se dá a participação muda de caso a caso. Por exemplo, na Tabela 5.18 fica evidente que a maior parte das instituições define seu trabalho a partir das demandas dos beneficiários. O nível de definição de prioridades através de demandas institucionais é bastante baixo, bem como através de diagnósticos, mesmo que muitas delas utilizem esta ferramenta no seu trabalho, como veremos a seguir.

Tabela 5.18 Mecanismos de definição das prioridades de trabalho para as categorias de Ater no Brasil, expresso em porcentagem

Categoria	Respostas a solicitações institucionais	Resposta a editais públicos	Através da demanda de agricultores ou suas organizações	Através da elaboração de diagnósticos	Outros	Não respondeu
Prefeituras	3	0	72	19	2	4
Ong's	2	1	70	16	6	5
Representativas	3	1	71	8	3	15
Prestadora de Serviços	5	1	70	18	4	2
Cooperativas de Produção	2	0	67	14	6	11
Ensino e Pesquisa	10	0	52	16	10	12
Cooperativas de Crédito	0	0	90	0	0	10
Agroindústrias	10	0	40	20	20	10
Outras Públicas	0	0	67	7	13	13
Sistema S	0	0	67	33	0	0

Num outro patamar de participação, onde se analisa o grau de participação dos agricultores nos processos de geração e difusão de tecnologia verifica-se que, apesar do índice ser elevado, ele é menor para as cooperativas de produção e prestadores de serviço e prefeituras. Uma forma mais intensa de participação no processo de geração e difusão de conhecimento é a integração dos agricultores nas equipes de Ater (Tabela 5.6). Essa participação tem alguma significância nas ONGs, representativas e ensino e pesquisa. Surpreendentemente, a participação dos agricultores na equipe é bastante alta nas cooperativas de crédito. Como esse dado não condiz com o perfil metodológico desta categoria apontado por outros indicadores é provável que esta presença seja uma opção para ampliar o atendimento da instituição, já que esta é a categoria com um número mais reduzido de técnicos trabalhando diretamente com Ater. O Box 5.6 traz um exemplo de como os agricultores participam do processo de geração e difusão de tecnologia em uma instituição representativa da região Norte

Tabela 5.19 Participação dos beneficiários em atividades de geração e difusão das inovações técnicas e organizacionais para as categorias de instituições de Ater no Brasil, expresso em percentagem

Categoria	sim	não	não respondeu
Prefeituras	57	40	3
Ong's	66	33	1
Representativas	52	36	12
Prestadora de Serviços	49	48	3
Cooperativas de Produção	36	53	11
Ensino e Pesquisa	52	42	6
Cooperativas de Crédito	70	20	10
Agroindústrias	60	40	0
Outras Públicas	67	27	7
Sistema S	50	50	0

Box 5.6 - A APA de Ouro Preto D'Oeste-RO: uma organização técnica de agricultores

A APA (Associação dos Produtores Alternativos) de Ouro Preto D'Oeste, Rondônia foi criada em 1992 por iniciativa de lideranças e agricultores de base que participavam do movimento

sindical. Estes pretendiam superar as barreiras que impediam o desenvolvimento pleno da agricultura familiar, contra o modelo de produção que tornava o produtor dependente de recursos e insumos externos. A instituição foi se estruturando em três frentes principais: a) produção sustentável, sem o uso de agrotóxicos; b) beneficiamento da produção e c) comercialização. Ela iniciou suas ações com 33 produtores e hoje trabalha com 350, sendo 250 sócios e 100 pré-sócios. Sua área de abrangência é o município de Ouro Preto D'Oeste e entorno.

A ênfase do trabalho de Ater está na busca de soluções sustentáveis para os problemas práticos dos agricultores, fortalecendo a tese de que isso se transforma em política na medida em que se cria uma referência e se apontam os rumos a seguir. A associação rejeita explicitamente a Ater convencional. Na sua visão, a Ater precisa ter princípio, meio e fim e portanto deve atuar na produção, no beneficiamento e na comercialização. Por outro lado os agricultores possuem uma ampla gama de conhecimentos e estes devem ser potencializados. A associação investe na formação dos agricultores técnicos. Atualmente eles são 25 e atuam no suporte técnico às famílias. Segundo a APA, isso dá grande motivação aos agricultores e suas famílias pois “as pessoas percebem que estão sendo valorizadas e que são capazes de realizar muitas coisas”. Porém reconhece-se que o trabalho dos produtores técnicos é insuficiente para atender a demanda, já que os mesmos não são remunerados. Os técnicos, para atuarem na associação, precisam “vestir a camisa” da proposta da entidade. A associação investe na formação de jovens agricultores nas Escolas Família Agrícola. Estes devem retornar para suas propriedades depois de concluídos os estudos e passam a atuar no suporte técnico a outros produtores.

A APA é seletiva na captação de recursos externos e chega mesmo a recusar convênios e contratos pois há uma grande preocupação com a autonomia econômica da entidade. As receitas da associação são utilizadas para financiar a produção dos sócios. As linhas de crédito oficiais são consideradas não adaptadas à realidade dos produtores da APA.

Um grau de participação ainda mais elevado dos beneficiários é a sua participação nos processos de tomada de decisão (Tabela 5.20), e aí também há gradações. As instituições que apresentaram índices mais baixos de participação foram as prestadoras de serviços e as agroindústrias, o que é bastante condizente com o restante de seu perfil metodológico. Das formas de participação, teoricamente aquela onde os beneficiários teriam maior poder/influência seria a participação diretamente nas instâncias decisórias, já que as demais se constituem em uma participação mais de caráter consultivo que decisório. As instituições onde há maior participação nas instâncias decisórias são àquelas ligadas aos próprios agricultores, isto é, as representativas e a cooperativas (que poderiam inclusive apresentar índices bem maiores). No entanto, seria importante avaliar também o poder efetivo que os beneficiários têm ao participar desses processos decisórios e como eles estão representados nestas instâncias. Por exemplo, no caso do Sistema S, que apresenta a percentagem mais elevada de participação nas instâncias deliberativas, essa participação é definida pelas legislações que criaram estas instituições. No entanto, são freqüentes as queixas dos representantes dos trabalhadores rurais que fazem parte dos conselhos destas instituições de que sua representação numérica é muito baixa para que possam definir as decisões tomadas.

Tabela 5.20 Forma de participação do público nos processos de tomada de decisão das categorias de instituições de Ater no Brasil, expresso em percentagem

Categoria	Não participa	Participa					Total que participam	Não resposta
		Diretamente nas instâncias decisórias	Por meio de reuniões sistemáticas	Respondendo às demandas formuladas	Outros			
Prefeituras	17	5	56	8	9	79	4	
Ong's	15	25	38	11	4	77	8	
Representativas	7	30	49	2	6	86	6	
Prestadora de Serviços	61	11	12	7	5	35	4	
Cooperativas de Produção	7	47	30	4	4	84	9	
Ensino e Pesquisa	26	25	26	9	8	68	6	
Cooperativas de Crédito	10	40	20	0	20	80	10	
Agroindústrias	80	0	20	0	0	20	0	
Outras Públicas	20	0	53	7	7	67	13	
Sistema S	0	50	0	33	0	83	17	

Metodologia de planejamento e análise da realidade

A Tabela 5.21 mostra que os mecanismos de diagnóstico, planejamento e monitoramento se encontram relativamente bem difundidos entre as instituições de Ater, mas em níveis diferenciados. As representativas, que são instituições menos estruturadas, são as que mais têm dificuldade de adotar esses mecanismos, enquanto que essas práticas são mais intensamente desenvolvidas nas organizações do Sistema S, outras públicas e ONGs. Os mecanismos mais adotados são os de planejamento, e os menos os de avaliação e monitoramento. Nas entrevistas foi possível identificar algumas das metodologias adotadas para isso, onde percebe-se que o que é entendido como planejamento ou outros destes mecanismos muda de acordo com a instituição. Isso fica bastante claro no monitoramento e avaliação pois, como veremos a seguir, uma boa parte das instituições avalia sua atuação muito mais identificando o número de ações realizadas do que o impacto do seu trabalho.

Tabela 5.21 Utilização de mecanismos de diagnóstico, planejamento e avaliação/monitoramento pelas instituições de Ater, expresso em percentagem*

Categoria	diagnóstico		planejamento		avaliação/monitoramento		Utiliza todos	não utiliza nenhum
	sim	não	sim	não	sim	não		
Prefeituras	74	20	78	17	63	27	51	2
Ong's	90	6	94	4	88	10	82	0
Representativas	43	37	59	25	42	37	32	14
Prestadora de Serviços	71	18	94	4	76	14	64	1
Cooperativas de Produção	58	28	68	21	59	26	51	7
Ensino e Pesquisa	77	13	81	13	65	23	57	5
Cooperativas de Crédito	70	20	70	20	90	0	60	10
Agroindústrias	60	40	90	10	80	10	50	0
Outras Públicas	93	7	80	13	87	13	80	0
Sistema S	100	0	100	0	100	0	100	0

*As colunas sim e não somam 100% porque não foram apresentadas na tabela as respostas em branco.

É crescente o interesse de muitas instituições em incorporar a participação dos agricultores nos processos de compreensão da realidade e de avaliação dos resultados, mas fica evidente pelas respostas das instituições que atualmente os métodos de diagnóstico se encontram mais disseminados do que métodos de monitoramento e avaliação. Quando perguntadas pelos métodos utilizados é frequente que as instituições falem de Diagnóstico Rápido Participativo de Ecossistemas ou do método Zopp (participativos) ou de Sondeo ou levantamento sócio-econômico (menos participativos), mas quando respondem sobre métodos de avaliação e monitoramento as respostas são bastante vagas. Por exemplo, uma ONG do Mato Grosso diz

que “o monitoramento é desenvolvido no conjunto do projeto a ser desenvolvido e cada atividade demanda um tipo de avaliação diferente”, ou uma prestadora de serviços do DF afirma que “os técnicos checam se as metas do projeto foram cumpridas”. Observado-se o conjunto das respostas às entrevistas nota-se que os diagnósticos, planejamentos e avaliações feitos dentro da perspectiva dos técnicos são ainda dominantes, principalmente entre as categorias cooperativas de produção, prestadores de serviço e agroindústria. As instituições que tendem a usar mais de métodos participativos são as ONGs, ensino e pesquisa e algumas prefeituras. No sistema S, o Sebrae tem procurado desenvolver metodologias de diagnóstico participativo, como ilustrado no Box 5.7

Box 5.7 – A experiência de diagnóstico do Sebrae-SP

O Programa Sebrae de Desenvolvimento Local opera com base em diagnósticos municipais e/ ou regionais, buscando identificar potencialidades para o desenvolvimento local, nas dimensões setoriais, social, econômica e ambiental. Este programa surgiu a nível nacional em meados de 2000, em substituição ao Proder - Programa de Emprego e Renda, em função da constatação de que a geração de emprego e renda está cada vez mais atrelada a processos de maior amplitude, que implicam no estabelecimento de parcerias formais ou informais com o poder público, a sociedade civil e a própria comunidade, que para ser diretamente atingida precisa estar envolvida.

O Programa Sebrae de Desenvolvimento Local foi desenhado para atuar no apoio aos municípios, visando a promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável –DLIS como vetor de sustentabilidade econômica. Ele procura incentivar o empreendedorismo, apoiando as micro e pequenas empresas individuais e coletivas já existentes. Busca também apontar novas oportunidades de negócio e criar ambientes favoráveis ao surgimento de novos empreendimentos que gerem empregos ou ocupações produtivas. Para isso, dissemina ações articuladas de apoio à agropecuária, indústria, comércio e serviço, incluindo treinamento, consultoria, orientação ao crédito, cooperativismo e desenvolvimento do empreendedorismo.

No caso de São Paulo, o Proder havia se iniciado em 1996 em quatro municípios, ampliando-se para 27 municípios em 1997/98, escolhidos segundo demandas locais. Os diagnósticos, nesta primeira fase, foram efetivados através de um convênio entre a Prefeitura Municipal com a participação da Associação Comercial e uma parceria técnica local, uma universidade ou um instituto de pesquisa. Além destes Proder Municipais, o Sebrae-SP inaugurou uma estratégia diferenciada em 1998: o Proder Regional, no qual a unidade de análise passou a enfatizar não uma base geográfica (o município), mas um conjunto de atividades econômicas, situadas numa dada base territorial, em quatro regiões do Estado (ABC, Baixada Santista, Presidente Prudente e Entre Serras e Águas) que agregam um conjunto de municípios com características comuns.

Ainda em 1998 iniciou-se um terceiro momento do Proder em São Paulo envolvendo 107 municípios. Este novo bloco de municípios, cujos Diagnósticos e Planos de Ação foram no decorrer de sua elaboração apresentados à Comunidade em três ocasiões (no início da coleta de dados, na finalização do diagnóstico e quando elaborados os primeiros esboços do plano de ações e na finalização do plano de ações). Desde então, os Escritórios Regionais do Sebrae passaram a realizar a integração/articulação necessária entre os atores locais a fim de viabilizar algumas das ações propostas nos planos. Estas propostas estão divididas nas especificidades do município e outras são comuns ao conjunto de municípios do entorno daquele que é objeto da análise. Alguns problemas de infraestrutura (por exemplo, resíduos sólidos e asfaltamento de rodovias de acesso aos municípios) têm mostrado que a solução implica em ações conjuntas do poder público e/ou iniciativa privada. Sem este tipo de problema resolvido é impossível, por exemplo, desenvolver potencialidades turísticas de várias regiões do Estado.

Além de outras iniciativas, o Sebrae-SP promove também a capacitação de gestores em projetos de desenvolvimento sócio-econômico, realizado em 2001, e que tem seu ponto de partida nos diagnósticos produzidos com base na metodologia DLIS. Por intermédio destas ações o Sebrae espera contribuir com a comunidade local na busca de alternativas para a construção da nova agenda do desenvolvimento.

A frequência e no modo como são utilizados os mecanismos de diagnóstico ou avaliação guardam uma relação com as formas como as instituições se financiam. Quando o financiamento é obtido através de resposta a editais públicos ou de projetos de organismos de cooperação, frequentemente é exigido das instituições que se utilizem dessas ferramentas, muitas vezes indicando que os métodos utilizados devem ser participativos. A necessidade de criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável para obtenção de recursos do Pronaf infra-estrutura tem levado muitas prefeituras a envolver os beneficiários nos planejamentos de suas ações. Alguns desses conselhos que funcionam de maneira efetiva tem adotado métodos de diagnóstico e planejamento que vão além dos conselhos, chegando às comunidades. Já as organizações que têm seus recursos repassados regularmente pelo Estado ou que têm recursos próprios se utilizam desses mecanismos conforme a sua conveniência. Parece surpresa que em geral as categorias da região sul adotam esses mecanismos com menor frequência do que suas congêneres no norte e nordeste. A influência dos financiadores pode ser uma das explicações para este fato.

5.5.2 Relação com outros atores institucionais

Para o desenvolvimento dos seus trabalhos a maior parte das instituições deseja ou necessita desenvolver algum tipo de parceria. Isso é confirmado na Tabela 5.22, que apresenta também com que tipo de instituição as categorias procuram se relacionar. Os dados mostram que a maioria delas se relaciona com um amplo leque de categorias, mas que com frequência privilegiam algumas delas. Da tabela apreende-se que as instituições que menos realizam parceria são as prestadoras de serviço, as cooperativas de produção e agroindústrias. Quando o fazem, as agroindústrias e cooperativas realizam parcerias principalmente com instituições de pesquisa e com empresas, mostrando que buscam aí testar conjuntamente novas tecnologias e insumos. As prestadoras de serviço também desenvolvem parcerias com empresas, mas principalmente as cooperativas de trabalho possuem vínculos fortes com organizações de produtores. Todas as demais categorias desenvolvem laços privilegiados com as organizações de trabalhadores, mas também preferem trabalhar junto com categorias com as quais compartilham a missão ou métodos de trabalho. Assim as prefeituras desenvolvem parcerias importantes com o governo estadual, as outras públicas com governos e universidades, as ONGs se relacionam muito com outras ONGs, mas também desenvolvem parcerias com os poderes públicos.

As parcerias institucionais também mudam de configuração conforme a região. Assim, no sul as representativas têm muito menos parcerias com ONGs que nas outras regiões do país, sendo que esta parceria é particularmente forte no norte e nordeste. Isso pode demonstrar que no sul as representativas são mais auto-determinadas, mas também pode eventualmente estar revelando uma tensão política entre estas categorias. No sul também há menos ligações entre ONGs e representativas com universidades. Um exemplo da importância das parcerias para uma instituição

Tabela 5.22 Tipos de instituições com as quais cada uma das categorias de instituições de Ater no Brasil realiza algum trabalho em parceria, expresso em percentagem

Categoria	Desenvolve parcerias	Desenvolve parcerias com:										Não faz parcerias	Sem resposta
		Organ. agricultores	Governo federal	Governo estadual	Governo municipal	Organ. de pesquisa	Universidades	Outros estab. Ensino	ONG	Empresas	Outros		
Prefeituras	96	68	47	78	51	30	32	19	25	23	5	3	1
Ong's	97	80	52	56	59	51	56	30	82	25	11	0	3
Representativas	90	59	27	40	46	21	18	10	33	12	13	5	6
Prestadora de Serviços	57	38	19	19	21	15	15	7	16	23	8	41	2
Cooperativas de Produção	72	36	26	27	36	48	28	9	14	44	1	20	9
Ensino e Pesquisa	90	69	48	61	68	53	55	45	61	45	6	4	6
Cooperativas de Crédito	90	90	50	50	40	20	20	10	70	20	20	0	10
Agroindústrias	70	40	20	40	40	50	50	20	0	50	0	30	0
Outras Públicas	93	73	73	53	80	67	80	40	53	47	13	0	7
Sistema S	83	100	83	83	100	67	83	67	67	83	17	0	17

de ensino na região Norte demonstra bem a necessidade de buscar interligar ações para que os objetivos da própria instituição sejam alcançados. Um exemplo da importância de parcerias para uma instituição de ensino na região norte é apresentado no Box 5.8.

Box 5.8 A CFR de Medicilândia: educação rural em alternância e Ater

A Casa Familiar Rural de Medicilândia-PA, fundada em 1995, foi a primeira da região norte. Trata-se de uma associação civil sem fins lucrativos (ela é, assim, além de Instituição de Ensino e Pesquisa, em parte uma organização representativa dos agricultores) composta principalmente pelos pais de possíveis alunos. Seus objetivos são formar (da 4ª à 8ª série) os filhos de agricultores através da pedagogia da alternância, dentro de sua própria realidade, e formar os agricultores como "profissionais técnicos". Por trás desses objetivos encontra-se uma missão de resgate da identidade dos próprios agricultores, a qual os membros da CFR de Medicilândia consideram desvalorizada.

Esta instituição tem várias origens. Por um lado, ela foi inspirada por uma ONG francesa, que trouxe para o Brasil (inicialmente para o Paraná) a experiência das "Maisons Familiares Rurales" da França. Ela prosperou desde o início pois foi apoiada e articulada com as organizações representativas dos agricultores da região da Transamazônica no Estado do Pará, além de ter uma forte parceria de cooperação técnica com o campus da universidade federal em Altamira.

Apesar de ter atualmente 37 jovens em formação (31 já se formaram desde a fundação da CFR), ter somente três técnicos (monitores) e atuar unicamente no município de Medicilândia, ela se insere em um movimento, bastante forte na região norte atualmente, de educação rural por alternância (onde o jovem alterna períodos na sala de aula e no estabelecimento agrícola de sua família, estes últimos estando pedagogicamente integrados no seu currículo), o qual envolve também as experiências das Escolas Família Agrícola. Este tema é percebido como de grande interesse pela maior parte das instituições interessadas no desenvolvimento rural da região, o que se reflete no fato da CFR de Medicilândia ter relações de cooperação com vários tipos de instituições, além das citadas acima, entre elas a Prefeitura de Medicilândia, o Governo do Estado do Pará, a Ceplac-PA, o BNDES e o Ministério do Meio Ambiente, entre outros. Este grande interesse (e sua grande capacidade de articulação institucional) se deve à percepção de que estes jovens agricultores podem de algum modo se tornar uma ponte entre o seu próprio mundo rural e o mundo das instituições de pesquisa e tecnologia agropecuária, e assim peças importantes nos serviços de Ater para os agricultores familiares. Com a multiplicação das escolas rurais por alternância eles formariam uma rede densa e socialmente bem inserida de possíveis "agricultores técnicos", e não é coincidência que a APA de Ouro Preto D'Oeste (Box 5.6), apóie uma Escola Família Agrícola. Este exemplo também mostra como uma atividade em educação rural pode ser também uma atividade de Ater.

Um dos principais entraves percebidos pela CFR de Medicilândia, além das dificuldades em obter um financiamento regular para pagamento de seus técnicos, é a própria formação destes técnicos que vão ser os professores (monitores) dos jovens agricultores. A formação que eles recebem nas escolas agrotécnicas e nas universidades não os prepara para os desafios da educação rural por alternância.

A Tabela 5.23, que apresenta a participação das instituições em fóruns, conselhos e redes também dá uma idéia de como as organizações se articulam para trabalhar em conjunto para o desenvolvimento das regiões nas quais trabalham. Atualmente uma série de políticas descentralizadas são coordenadas a nível municipal por conselhos, daí a existência de conselhos em várias áreas (desenvolvimento rural, meio ambiente, saúde, educação, entre outros) que requerem sempre a participação de representantes do poder municipal e da sociedade civil, o que faz com que a maioria absoluta das prefeituras e organizações representativas participem destes. Instituições com participação significativa são também as ONGs, cooperativas de produção, instituições de ensino e pesquisa e outras públicas. Mais uma vez, em função de seu objetivo e modo de trabalho as prestadoras de serviço, as cooperativas e as agroindústrias são as que menos participam destes fóruns.

Tabela 5.23 Participação das instituições de diferentes categorias de instituições de Ater no Brasil em conselhos, fóruns e redes

Categoria	nenhuma	CMDRS	CEDRS	Outros conselhos	Fóruns	Redes
Prefeituras	8	82	11	37	19	2
Ong's	8	42	11	46	46	50
Representativas	7	68	12	54	25	12
Prestadora de Serviços	48	27	5	18	11	3
Cooperativas de Produção	32	44	5	26	5	6
Ensino e Pesquisa	13	43	21	31	27	23
Cooperativas de Crédito	20	30	10	10	50	20
Agroindústrias	60	20	10	20	0	0
Outras Públicas	0	40	33	53	40	13
Sistema S	0	17	67	33	17	0

A participação em fóruns e redes, que procuram passar informação, articular debates e propor ações conjuntas ainda não são tão popularizadas. Fazem parte deles principalmente as ONGs, as cooperativas de crédito, as instituições de ensino e pesquisa e as outras públicas. As redes têm uma ação importante na articulação das instituições que trabalham com desenvolvimento solidário e são particularmente fortes no nordeste, onde a Rede Pardal ilustra bem como elas atuam (Box 5. 9)

Box 5.9 A Rede Potiguar Rural para o Desenvolvimento e Autonomia Local (Rede Pardal) no Rio Grande do Norte

Com o término do Programa Luminar, no final da década de 90, as instituições que participavam do programa não quiseram paralisar os trabalhos em andamento nos assentamentos e decidiram criar a Rede Pardal. No início o objetivo da rede era articular as entidades de modo a contribuir na formulação de políticas públicas, constituindo-se num a força local capaz de pressionar instituições públicas a concretizarem essas propostas, objetivo que continua presente. Juntas as instituições elaboraram um projeto estadual envolvendo 15 instituições, inclusive a Fetaern, que foi submetido ao MDA para que pudessem prestar Ater no estado. Na finalização do projeto surgiram divergências e algumas entidades abandonaram o projeto comum. A rede organiza eventos em conjunto, implanta projetos e permite uma troca permanente de idéias, experiências e informações. A rede Pardal se esforça para unificar as metodologias de trabalho, respeitando as especificidades de cada instituição ao mesmo tempo em que procura construir uma linguagem comum. O enfoque participativo trabalha principalmente com as seguintes metodologias: Criar (Ciclo de Resolução de Interesses Associativos), Inpa (intervenção participativa de Atores), Zoop, Metaplan e DRPs

Atualmente a rede Pardal é composta pelas seguintes instituições: CPT; cooperativas de técnicos Tecne, Terra Viva, Cactus, Coopervida, Sertão Verde; ONGs Proelo, CEHS e AACC-RN que coordena as atividades da rede. A capilaridade da rede Pardal permite abranger as principais regiões do estado e aumenta o poder das instituições afiliadas enquanto atores institucionais. O público atendido abrange agricultores familiares, assentados, artesãos e microempresários rurais, realizando atividades específicas com jovens e mulheres.

5.6 Realizações e limites das instituições de Ater

5.6.1 Os resultados do trabalho das instituições de Ater

As dificuldades para levantar os resultados do trabalho das instituições discutidas neste capítulo são ainda mais fortes que as listadas anteriormente para as instituições governamentais de Ater, já que a maioria das categorias não adota indicadores que possam avaliar de maneira mais objetiva os avanços decorrentes dos seus esforços. Os resultados apresentados representam freqüentemente percepções e intenções de resultado, que a pesquisa, e até mesmo as próprias instituições, não têm condições de aferir.

Os resultados foram levantados apenas nas entrevistas, a partir do levantamento dos diferentes programas/projetos e resultados a eles associados. A análise dessa informação permite distinguir *grosso modo* duas linhas distintas de resultados de ação de Ater, que corroboram o perfil levantado das diferentes categorias. A primeira linha é voltada para as atividades relacionadas à produção, que em geral aponta como resultados o número de projetos de crédito aprovados, o aumento da produção ou do volume dos produtos inseridos no mercado, a quantidade de mudas distribuídas, o número de cursos realizados. Nesta linha são colocados principalmente os resultados quantitativos, do mundo dos números, que deixam transparecer uma identificação com um modo de trabalho mais tradicional. As agroindústrias, as cooperativas de produção, as prestadoras de serviço e algumas prefeituras tendem a apresentar resultados nesta linha. O sistema S apresenta seus resultados principalmente quantificando os cursos realizados e número de indivíduos que passaram por processos de capacitação.

A outra linha apresenta como resultados o fortalecimento das organizações de agricultores, a implantação de modelos de gestão diferenciados, seja do uso de recursos naturais ou de arranjos organizacionais, como a instalação de agroindústrias familiares ou comunitárias (muito citadas no sul e no centro-oeste), a garantia da segurança alimentar e o acesso a infraestrutura e serviços básicos (em particular no nordeste), o acesso a novos conhecimentos, a contribuição na proposição de políticas públicas. Ainda que muitas das instituições também apresentem alguns resultados quantitativos, nesta linha são mais valorizados os resultados de caráter mais qualitativo, o que é mais freqüente nas ONGs, instituições de ensino e pesquisa e em algumas prefeituras. Um exemplo dentro desta linha é apresentado no Box 5.10, que apresenta os resultados de uma prefeitura em Santa Catarina. Dentro da categoria representativas, também há uma divisão, com as organizações sindicais apresentando resultados nesta linha, enquanto as associações tendem a apresentar seus resultados de modo semelhante às cooperativas.

Como a análise dos resultados das entrevistas demonstra a fragilidade dos dados trazidos pelas instituições, ela é útil principalmente para demonstrar o quanto é necessário avançar neste tema, uma vez que a cobranças dos beneficiários e financiadores dos serviços é cada vez mais intensa.

Box 5.10 Programas/resultados, o caso da Secretaria Municipal de Quilombo-SC

A listagem de programas/resultados fornecida pela Secretaria Municipal de Quilombo, Santa Catarina, resgata a atividade produtiva em si, mas não se esgota em suas fronteiras. Um dos programas citados, por exemplo, é o de Saneamento Básico, cujos resultados foram assim definidos: aumento da conscientização dos agricultores em relação ao uso racional da água; melhoria da qualidade da água consumida pelas famílias; diminuição da poluição ambiental e redução dos problemas de saúde relacionados à água de má qualidade. Por sua vez, o Programa de Reflorestamento de Propriedades resultou em: aumento da área reflorestada das propriedades e, em decorrência, do município; melhoria da renda familiar (através da venda de madeira) e reflexos na proteção ambiental (relacionados às áreas declivosas). Estes programas apresentam preocupações e ações tangentes à saúde e ao meio ambiente. Ainda na listagem destacam-se: o Programa Campo Verde, com reflexos no aumento do uso de adubos verdes, na melhoria da conservação e fertilidade dos solos e na redução dos custos de produção; o Programa Troca-troca de calcário, que resultou na expansão de áreas corrigidas e, finalmente, o Programa de Incentivo à Propriedade Rural (baseado na utilização de equipamentos e máquinas agrícolas) que apresenta como resultados a viabilização de infra-estrutura para a instalação de aviários e chiqueiros, a melhoria da qualidade genética dos animais, o aumento da renda familiar e da inclusão econômica de famílias de baixa renda.

5.6.2 Por que não se faz mais: os entraves apontados pelas instituições

Na Tabela 5.22 são apresentados os limites identificados pelas próprias instituições para um trabalho de melhor qualidade. Como pode ser observado, os dois entraves mais importantes percebidos pelas instituições são o volume de recursos financeiros e as políticas específicas para o setor. A ordem de importância destes entraves varia entre categorias e também entre regiões. As categorias que mais levantaram o volume de recursos financeiros como limitante, que as impede de contratar mais profissionais e realizar mais atividades, com mais famílias e com mais qualidade, foram as prefeituras, ONGs, instituições de ensino e pesquisa, as cooperativas de crédito e as outras públicas. As ONGs, prestadoras de serviços e Sistema S levantam que a falta de continuidade dos recursos financeiros é também bastante importante, sendo o problema mais significativo para as duas últimas categorias.

As instituições que deram mais importância às políticas para o setor foram as cooperativas de produção, enquanto que as agroindústrias citaram as políticas públicas em geral com um pouco mais de frequência. As representativas perceberam em igual ordem de importância os problemas relacionados a recursos e às políticas públicas. As entrevistas revelam que o problema identificado na área de políticas públicas varia de categoria para categoria. As cooperativas de produção e as prestadoras de serviço apontam os problemas da instabilidade dos programas de crédito e a concepção desses programas, que leva os agricultores ao endividamento, bem como falta de apoio governamental às suas atividades. Outras instituições, como as ONGs e representativas, ressaltam a ausência de políticas integradas de desenvolvimento rural ao nível federal e estadual. Em alguns casos, mesmo reconhecendo que houve avanços na política para agricultura familiar a nível federal, colocam que isso não foi acompanhado pelos governos estaduais e municipais, que não priorizam os programas para a agricultura familiar. Quando a maior parte das instituições fala das políticas públicas, em geral é ressaltada a falta de infraestrutura (estradas, armazéns, eletrificação), o baixo atendimento de demandas na área de educação e a insuficiência de medidas de combate à pobreza.

Tabela 5.24 Tipos de entraves para uma melhor atuação apontados pelas categorias de instituições de Ater no Brasil, expresso em percentagem

Categoria	Tecnológicos	Institucionais	Políticas públicas específicas para o setor	Políticas públicas em geral	Estrutura agrária da Região	Volume de recursos financeiros	Continuidade dos recursos financeiros	Outros
Prefeituras	33	16	34	18	6	63	24	9
Ong's	17	10	37	25	16	55	43	16
Representativas	23	19	44	22	8	44	25	9
Prestadora de Serviços	14	7	50	12	6	19	53	19
Cooperativas de Produção	26	9	52	26	6	31	30	10
Ensino e Pesquisa	13	31	21	21	8	62	39	10
Cooperativas de Crédito	20	0	30	20	20	50	20	10
Agroindústrias	10	10	40	50	10	30	30	10
Outras Públicas	13	33	53	0	20	73	40	20
Sistema S	17	33	33	17	0	17	50	33

Os problemas institucionais, que refletem o quanto a estrutura da instituição está preparada para lidar com as atividades de Ater, foram ressaltados principalmente nas instituições públicas que desenvolvem Ater de maneira subsidiária, nas instituições de ensino e pesquisa, nas outras públicas e também pelo Sistema S. Curiosamente as instituições não perceberam como um limitante determinante os entraves tecnológicos, a carência de tecnologias adaptadas aos meios e públicos com os quais trabalham. Não que esses problemas não sejam sentidos por elas, mas têm uma importância menor. Na alternativa 'outros' um limitante que apareceu com muita frequência, e em quase todas as categorias foi a formação inadequada dos técnicos. Também foi bastante citada a falta de organizações dos agricultores, e algumas instituições, como as prestadoras de serviço e cooperativas colocaram como limitante ao trabalho o baixo nível educacional dos agricultores.

Existem diferenças marcantes entre as regiões. No norte e nordeste os problemas relacionados a volume de recursos foram citados com uma frequência muito maior. No centro-oeste e no sudeste, ainda que as percentagens relativas às políticas para o setor tenham ficado num patamar apenas ligeiramente menor que o volume de recursos, nas entrevistas os entraves relacionados às políticas públicas apareceram com maior força. No sul a maioria das instituições colocou a ausência de política para o setor como um problema mais importante. Isso demonstra uma menor escassez de recursos e o quanto as políticas públicas não integradas representam um entrave para Ater, mesmo que existam recursos para a atividade.

5.6.2 *Balço da diversidade institucional da Ater*

A diversidade de instituições que trabalham com Ater no Brasil é múltipla em muitos sentidos. Ela começa na diversidade de categorias existentes, e a partir de cada elemento analisado é possível verificar o quanto elas se diferenciam, muitas vezes internamente às próprias categorias. Em vários pontos apreciados as diferenças regionais entre categorias não chegam a ser importantes, mas em outros elas são muito fortes. É alarmante que nas regiões menos desenvolvidas no país, seja no norte e nordeste, ou nas áreas mais pobres do centro-sul, haja menos instituições trabalhando com produtores familiares. Isso acaba gerando um círculo vicioso, onde a falta de dinamismo da agricultura faz com que poucas instituições estejam presentes e por sua vez essa pouca presença é um dos entraves para que esse dinamismo seja estimulado. Uma coisa positiva é que, apesar do número reduzido, as instituições que trabalham nas regiões menos desenvolvidas não se encontram atrás de seus congêneres no que diz respeito a métodos de trabalho.

Embora as próprias instituições tenham dificuldade de mensurar o impacto de sua ação, a contribuição delas para o desenvolvimento rural é inegável. A descrição do perfil das categorias deixa claro no entanto, que essa contribuição tem sido limitada por uma série de fatores. Mesmo que os fatores relacionados a recursos sejam o maior entrave para muitas delas, várias conseguiram driblar esses problemas e estão desenvolvendo experiências extremamente ricas, como foi atestado nos vários estudos de caso apresentados. No entanto, várias categorias têm tido dificuldade de ser renovar e por isso o seu potencial é afetado para trabalhar em consonância com os rumos que se pretende dar às políticas de desenvolvimento rural no país. A maior parte das instituições está preparada para desenvolver um trabalho agrícola e técnico, mas para apoiar a diversidade de processos e atividades do meio rural brasileiro há necessidade que sejam apoiadas para realizar algumas modificações nas suas estruturas e métodos de trabalho. O capítulo seguinte discute os limites e potenciais de cada categoria e apresenta alguns pontos que mereceriam atenção daqueles que participaram da elaboração de políticas para o desenvolvimento rural no país.

6. Ater e desenvolvimento sustentável no Brasil: limites e potencialidades

A realização deste trabalho foi motivada, entre outros, por uma percepção cada mais forte entre os gestores de políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, que as carências da Ater no país estão entre os principais fatores que contribuem para que as políticas recentes para o setor não estejam alcançando tanto quanto seria esperado delas. O quadro que surge deste trabalho, no entanto, embora revele a existência de deficiências enormes, mostra uma situação que apresenta muitas perspectivas.

Por um lado, o sistema oficial de extensão, mesmo tendo sofrido reveses consideráveis com o fim da Embrater (tanto pela ausência de uma política nacional para Ater como pela diminuição de recursos federais), está presente e bastante enraizado em todo o país. As governamentais de Ater são de longe as instituições com maior cobertura, maior nível de atendimento e também institucionalmente mais fortes em todo o país. Algumas delas estão desenvolvendo experiências metodológicas e modificando suas estruturas, buscando apoiar a agricultura familiar de maneira mais efetiva. Isso demonstra a capacidade que as instituições estatais têm tido de se renovar, e que é possível para elas trabalhar em aliança com diferentes setores da sociedade em prol do desenvolvimento de seus estados.

Do que se pode apreender através deste levantamento, três pontos mais importantes para consideração na adaptação de políticas para o setor devem ser ressaltados: as disparidades regionais, onde as instituições do norte e nordeste se encontram numa situação mais difícil que as suas congêneres do centro-sul do país; a importância do processo de municipalização dos serviços; e o impacto que o envolvimento das instituições com o crédito agrícola tem trazido para o funcionamento da Ater oficial.

- *Disparidades regionais*

Praticamente não houve ponto abordado na análise das instituições oficiais de Ater onde as instituições do norte e nordeste não tenham ficado em desvantagem. Ela começa pela enorme diferença no atendimento às populações, que cai a menos de 30% do público potencial atendido no nordeste, e segue mostrando que os recursos humanos têm sido menos renovados, as estruturas físicas estão mais deficitárias, e os métodos de trabalho ainda estão calcados num modelo de transferência de tecnologia. As tentativas de reorganizar as instituições de modo a adaptá-las aos ajustes estruturais nos estados não têm resultado em arranjos mais eficientes. Ao contrário, muitas instituições apresentam um quadro de grande estabilidade/fragilidade, onde as barreiras para o cumprimento de suas missões são muito grandes. Essa situação é resultado da deficiência orçamentária na maior parte dos casos, mas várias instituições carecem tanto de uma política norteadora de suas ações, que esteja integrada a outras ações de reforço à agricultura familiar, quanto se ressentem de orçamento mais substantivo.

- *Os processos de municipalização*

O processo de envolvimento das prefeituras no trabalho de extensão da Ater oficial está bastante generalizado em todo o país. Ele resulta da escolha da nação em transferir poder para a esfera municipal decorrente da constituição de 88, mas é principalmente uma consequência da necessidade dos estados em partilhar custos e responsabilidades entre os governos estaduais e municipais. Uma das dificuldades de lidar com processo de municipalização é que freqüentemente ele é todo permeado por questões político-partidárias. Elas estão presentes desde o momento em que uma prefeitura decide realizar ou cancelar um convênio com a instituição estadual de Ater, passa pela escolha de técnicos a serem contratados com recursos da prefeitura, e chega à decisão sobre os tipos de trabalho em parceria a serem realizados. Isso gera um mosaico de situações a serem administradas pelas instituições de Ater que são bastante complexas e que dificultam a adoção de procedimentos comuns pelo conjunto de escritórios de uma mesma microrregião.

O reconhecimento que a esfera municipal deve ser privilegiada no planejamento de ações de Ater necessariamente leva a situações complexas, uma vez que as realidades municipais diferem muito. O desafio é realizar o estabelecimento de parcerias que obedeçam a critérios comuns para o estado ou micro/mesoregiões e dar estabilidade a esses arranjos, principalmente através de um maior envolvimento dos beneficiários e das várias forças das sociedades locais.

- *Ater oficial e crédito*

Os dados levantados tornam bastante explícito que as instituições onde a elaboração/acompanhamento de projetos de crédito tem um peso grande no conjunto de suas ações, apresentam dificuldade de adotar métodos que não os inspirados nos modelos de transferência de tecnologia. A maneira como as operações de financiamento estão organizadas atualmente torna praticamente inexequível a elaboração e acompanhamento de projetos para um grande número de agricultores sem a adoção de pacotes, e as atividades a serem desempenhadas pelos técnicos para atender às demandas dos projetos deixam pouco tempo para o desenvolvimento de outros trabalhos. A forte demanda para atender os produtores financiados, aliada ao estímulo existente em algumas situações para arrecadar recursos para as instituições através de seu envolvimento com o crédito, faz com que agricultores que não são financiados acabem por ficar marginalizados quanto ao atendimento.

É importante porém ressaltar que a disponibilização de créditos específicos para a agricultura familiar em meados da década de 90, além de representar um avanço enorme em termos de políticas públicas para a agricultura familiar, serviu para dinamizar o trabalho de muitas instituições, que tiveram que se esforçar para atender a esta nova demanda. Em alguns locais, o primeiro crédito para vários agricultores foi também o primeiro momento de contato com um técnico de uma instituição de Ater. Isto indica que é necessário repensar como os mecanismos de crédito podem ser aperfeiçoados, como as instituições de Ater podem continuar este importante trabalho de outras maneiras, e refletir sobre formas de remunerar o trabalho da Ater que não induzam as instituições a privilegiar os produtores financiados.

A pesquisa demonstra que o surgimento de várias outras instituições realizando Ater, além das instituições oficiais, não tem relação com uma possível decadência desses serviços. Ao contrário, onde a Ater oficial continuou oferecendo um serviço de abrangência e qualidade também ocorre uma maior diversidade de serviços. A Ater governamental atuou como incentivadora de muitas dessas instituições, e a pluralidade de atores trabalhando com Ater resulta do fortalecimento da sociedade civil e da pluralidade de modos de pensar e agir sobre o desenvolvimento rural. Essa pluralidade é motivo para otimismo, uma vez que oferece à sociedade uma grande riqueza de experiências com potencial de lidar com a diversidade e complexidade do meio rural brasileiro.

Como o objetivo deste trabalho era levantar a diversidade de situações existentes, até agora procurou-se não analisar quais categorias têm maior potencial para contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar, mas é necessário agora falar em limites e potenciais de cada instituição. Antes disso é importante mencionar alguns dos resultados da pesquisa que merecem uma leitura mais atenta: o número e distribuição de instituições, que também apresenta especificidades regionais; os seus interesses e métodos de trabalho, de onde derivam o seu potencial de envolvimento com políticas públicas; e a capacidade das instituições em estabelecer parcerias com diferentes setores da sociedade civil.

- *Categorias: número e distribuição*

É no centro-sul do país que existe uma maior diversidade de atores institucionais, já que nem todas as categorias se encontram presentes nas regiões norte e nordeste. Do ponto de vista quantitativo, o sudeste e em especial o sul, apresentam um número maior de instituições em todas as categorias. Como certas categorias atendem de maneira marginal agricultores familiares e assentados, é natural que nas regiões mais pobres do país elas estejam menos presentes. Mas mesmo as organizações que têm uma afinidade maior com agricultores mais pobres e assentados estão presentes em proporção muito aquém do que seria desejado nas regiões menos desenvolvidas. Parece claro que não se trata apenas de ampliar o atendimento a agricultores, o que poderia ser feito reforçando-se apenas as instituições governamentais ou algumas poucas outras, mas é necessário também diversificar o atendimento aos agricultores, criar alternativas que ao ensaiar novas possibilidades em diferentes municípios e microrregiões permitam dinamizar a agricultura e as economias baseadas na produção rural e no extrativismo nestas regiões.

Ao analisarmos os números de instituições impressiona o fato de duas categorias se sobressaírem em termos numéricos: as prestadoras de serviço e as prefeituras. Como será tratado a seguir, nem todas as instituições têm o mesmo potencial para se constituírem em referencial para políticas públicas ou participar de sua implementação, por mais numerosas que sejam. Mas parece evidente que o potencial das prefeituras, cada vez mais envolvidas com Ater, precisa ser melhor explorado, já que se encontram presentes em todos os municípios brasileiros. Um exemplo de que novos atores institucionais podem ser criados ou que outros já existentes podem ser estimulados a trabalhar com Ater é o projeto Lumiar. Apesar de sua curta duração, o Lumiar contribuiu para criação de um novo tipo de prestadora de serviços, com características bastante diferentes das empresas de planejamento. Mesmo com o fim do projeto, estas instituições sobreviveram, e principalmente na região norte, mudaram bastante o cenário de Ater para assentados.

- *Interesses e métodos de trabalho*

Os métodos de trabalho utilizados pelas instituições estão totalmente relacionados com o interesse delas. Aquelas categorias que buscam na Ater uma forma de melhorar a lucratividade de sua ação dificilmente adotarão metodologias participativas e onde os agricultores estejam ativamente envolvidos no trabalho de Ater que é realizado. Há pouco o que propor a elas para modificar sua forma de ação. Outras instituições, no entanto, têm interesse em contribuir de maneira mais efetiva para o fortalecimento da agricultura familiar, mas têm dificuldade de modificar sua forma de ação porque não têm os meios e/ou as informações necessárias para isso. Isso coloca a necessidade de apoio a estas instituições para que aperfeiçoem seus métodos de trabalho. Na seção seguinte será discutido o caso específico de cada categoria.

- *Parcerias para o desenvolvimento local/territorial*

A existência de relações formais ou informais entre os diferentes atores de Ater ganha mais importância quando as políticas públicas em vigor buscam adotar um enfoque territorial para o desenvolvimento rural. A pesquisa identificou que muitas categorias, de maneira mais ou menos intensa, estão desenvolvendo parcerias e realizando vários tipos de ação em conjunto. No entanto, em muitas situações as parcerias são apenas táticas, isto é, visam a obtenção de objetivos comuns bastante específicos, enquanto que as situações onde as instituições procuram construir um trabalho articulado de longo prazo são mais escassas. Parece haver ainda uma certa desconfiança mútua entre setores do governo e da sociedade civil organizada, o que faz que muitas vezes as parcerias sejam frágeis ou restritas. Nas entrevistas algumas vezes fica latente que muitos atores têm uma percepção de que existe uma dicotomia entre serviços governamentais e aqueles serviços organizados pela sociedade, onde há mais concorrência que complementaridade. Isso pode estar levando à dispersão de

esforços. Este quadro levanta a necessidade de estimular a realização de parcerias estratégicas entre atores, que ao atuarem em concertação gerem sinergias entre os trabalhos realizados e influenciem de maneira mais intensa o desenvolvimento das regiões nas quais trabalham.

6.1 Limites e potencialidades de cada categoria

A reorganização de políticas públicas específicas para Ater a nível federal deve necessariamente levar em consideração os limites e possibilidades de cada categoria institucional, visando buscar em cada uma delas o que melhor sabe fazer e fornecendo os estímulos e o apoio necessário para que aperfeiçoem sua atuação. A seguir são tratados em detalhe os limites e potencialidades identificados para cada categoria.

Governamentais de Ater

As governamentais de Ater, por sua capilaridade, estrutura, posição institucional que lhe garante permanência contínua em quase todo o país e que faz com que tenham um enorme conhecimento acumulado das realidades onde atuam, são ainda as instituições mais importantes e fundamentais no apoio aos agricultores familiares e assentados brasileiros, por mais que pesem as dificuldades. Seus maiores limites hoje são uma certa instabilidade institucional em alguns estados; a pouca flexibilidade de suas estruturas, que muitas vezes dificulta a adoção em larga escala de novos métodos de trabalho, embora existam experiências inovadoras localizadas; a falta de renovação de quadros técnicos, apesar de terem a melhor estrutura para aperfeiçoamento contínuo de pessoal; e também uma baixa interdisciplinariedade das equipes. Os entraves relacionados ao trabalho ligado ao crédito já foram levantados e ficam como desafio para aqueles com poder de decisão sobre as políticas para o setor.

As governamentais de Ater têm ainda um potencial enorme para articulação de parcerias a nível estadual, microrregional e municipal. Por sua missão e presença em conselhos elas estão em uma posição que lhes permite buscar articular os demais atores em busca de construção de projetos locais/territoriais de desenvolvimento.

Prefeituras

As prefeituras aparecem como uma força nova no cenário da extensão rural. A criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável serviu para alavancar o seu envolvimento com Ater, que já vinha ocorrendo em várias regiões. Sua ação é beneficiada pela maior proximidade geográfica com os agricultores e conhecimento da realidade. Seus serviços de Ater também podem ser potencializados pelo fato do poder municipal poder direcionar seus recursos para ações de infraestrutura que reforcem as ações de desenvolvimento rural promovidas pela Ater. No entanto, a escala municipal como unidade de planejamento também pode apresentar limitações em algumas circunstâncias, principalmente nos municípios menores e com menos recursos.

Por outro lado, ficou patente que as prefeituras estão entre as instituições com infraestrutura mais deficitária e seus técnicos freqüentemente atuam de maneira isolada, tendo poucas possibilidades de treinamento e intercâmbio. A instabilidade da atuação, muitas vezes motivada por questões político-partidárias, é um limite particularmente importante para o seu trabalho.

As prefeituras parecem ser as instituições que mais carecem de um marco referencial, de uma diretriz para o trabalho de Ater que seja promovida pelo estado ou governo federal. As características descritas acima, aliadas ao fato de estarem presentes em todo o país, permitem colocar as

prefeituras entre as instituições que mais deveriam merecer atenção específica dos formuladores de políticas de Ater.

ONGs

As ONGs têm demonstrado uma enorme capacidade de inovação metodológica e nisso reside a sua maior contribuição para as outras categorias. Sua ligação com as organizações de agricultores e agricultores de base é um de seus pontos fortes. Esse aspecto, aliado às suas opções metodológicas, que incluem mecanismos participativos de diagnóstico e planejamento, permite que o trabalho seja desenvolvido com grande participação dos agricultores e que seja bastante adaptado às realidades com as quais trabalham. As ONGs também apresentam como potencialidades equipes um pouco mais multidisciplinares que as outras categorias. Os profissionais destas instituições são beneficiados pela atuação em rede, que é bastante freqüente entre ONGs, o que permite um constante acesso a informações. Outro de seus pontos forte é a grande flexibilidade, que lhes permite uma adaptação rápida a mudanças de cenários.

Mesmo que através do trabalho em parcerias as instituições estejam conseguindo reproduzir as suas experiências em áreas mais abrangentes, um dos limites do trabalho das ONGs é que ele é realizado em geral em pequena escala, atendendo a um número limitado de agricultores. Também têm certa estabilidade institucional, em função da oscilação dos recursos disponíveis.

Representativas

Uma das principais vantagens das representativas é justamente o fato delas serem instituições dos agricultores, portanto tendo suas atividades definidas e controladas por estes. Como representam os agricultores, têm alta capacidade de mobilizá-los e conhecem muito bem seus modos de vida e problemas, as representativas são muito procuradas por outras instituições para a realização de parcerias. Quando estão à frente do trabalho de Ater suas equipes são um pouco mais multidisciplinares que a média das instituições, e do ponto de vista metodológico desenvolvem várias experiências inovadoras, sendo que estão entre as que mais envolveram os agricultores nas suas equipes de Ater.

A prestação de serviços de Ater, no entanto, é secundária para a maioria das instituições. Por ser uma atividade relativamente cara, dependente de recursos externos, a atividade é também bastante instável. Com poucos recursos de maneira geral, as representativas são as instituições que têm a infraestrutura mais deficitária para realizar seus trabalhos de Ater.

Dentro do quadro atual, ainda que a disponibilização de mais recursos para essas instituições possa tanto aumentar quanto melhorar sua atuação como prestadores de Ater, o seu grande potencial está na capacidade de articular/mobilizar agricultores na perspectiva de ampliar/ potencializar trabalhos bem sucedidos de outras instituições em parceria com elas.

Prestadoras de Serviços

Os indicadores analisados mostraram que as empresas de planejamento não estão atendendo agricultores familiares de maneira expressiva, e que seu modo de trabalho, muito ligado ao atendimento do crédito e métodos (atendimento individual, baixa participação) parecem pouco adaptados às necessidades dos agricultores mais pobres. São instituições também bastante frágeis e instáveis, extremamente dependentes das políticas agrícolas de crédito e preços, mas ao mesmo tempo bastante flexíveis, com uma rápida capacidade de adaptação às mudanças nas políticas.

Um dado importante das prestadoras de serviço é o elevado número de instituições atuantes, o que mostra a existência de uma rede privada de serviços já consolidada para o atendimento de agricultores mais capitalizados em quase todo o país.

As cooperativas de trabalho, que atuam principalmente junto a assentados, fazem um trabalho que vai além da elaboração dos projetos de crédito, ainda que esta seja uma tarefa extremamente importante para elas. Algumas acabam desenvolvendo projetos paralelos, onde funcionam de maneira muito semelhante às ONGs.

Um ponto em comum entre as cooperativas e as empresas de planejamento é que elas foram formadas por profissionais que se encontravam disponíveis no mercado de trabalho em resposta a estímulos provenientes de políticas públicas. O perfil delas é resultante em parte do estímulo que as gerou. Outro ponto extremamente importante e que é comum aos dois tipos de instituição presentes dentro desta categoria é que elas são as únicas a desenvolverem relações contratuais com o seu público, que as seleciona e avalia.

Cooperativas de Produção

Em todas as regiões as cooperativas, com raras exceções, desenvolvem um trabalho muito mais técnico e de apoio à produção do que de desenvolvimento rural. A maioria das instituições ainda trabalha com métodos tradicionais, que frequentemente selecionam os agricultores mais produtivos.

As cooperativas atuam com recursos próprios, o que permite que elas tenham condições de contratar e definir sem interferências o trabalho realizado por seus técnicos. Seu potencial reside no fortalecimento das capacidades produtivas e da inserção da produção nos mercados.

Ensino e pesquisa

As instituições de ensino desenvolvem um papel fundamental na formação de quadros técnicos que vão atuar em todas as categorias. Nesse sentido, quanto mais intenso é o seu envolvimento com atividades de extensão junto a agricultores familiares, e mais aberta ao trabalho de ensaios de novas metodologias, mais importante é a sua contribuição para o desenvolvimento rural. Suas principais vantagens residem no acesso a informação, capacidade de reflexão sobre suas práticas e proposição de novas idéias. As EFAs e CFRs são uma inovação recente e que merece particular atenção, em função de sua articulação com os movimentos sociais e por sua capacidade de gerar agentes de desenvolvimento saídos do próprio meio rural, fortalecendo as organizações locais e com potencial para atuar como ponto de contato com outras instituições.

As instituições de pesquisa trabalham com limites metodológicos onde, com algumas exceções, o processo de geração de conhecimento é desvinculado das atividades de Ater e do envolvimento dos agricultores. A Ater para a maior parte das instituições tem o papel de difundir as informações geradas pela pesquisa.

Um limitante importante dentro da categoria ensino e pesquisa é que a Ater é sempre uma atividade secundária. Principalmente nas universidades e centros de pesquisa não é tão valorizada quanto as outras atividades e portanto é institucionalmente limitada. Em geral estas instituições trabalham com um público que é numericamente reduzido.

Cooperativas de crédito

As potencialidades e limitantes das cooperativas de crédito parecem muito semelhantes ao das cooperativas de produção. Seu perfil difere um pouco destas por se tratarem de instituições mais recentes e que trabalham numa perspectiva de democratização de acesso ao crédito, e por isso várias procuram integrar as ações de crédito às questões mais amplas do desenvolvimento da região onde trabalham, mas ainda assim se concentram muito nos aspectos gerenciais da produção.

Agroindústria

A agroindústria tem os mesmos limitantes que as cooperativas de produção. No entanto a articulação de seu trabalho com o desenvolvimento rural é ainda menor, pois ainda que busque apoiar os produtores a melhorar o desempenho de sua atividade, seu principal interesse está na redução do custo de matérias primas e na melhoria da qualidade da sua própria produção. Dessa forma atua em pontos específicos das cadeias produtivas e seleciona os agricultores com maior capacidade de resposta.

Outras públicas

O grande trunfo das instituições dentro desta categoria é o domínio de questões específicas com as quais trabalham, que varia muito de caso a caso (a questão fundiária, problemas ambientais, trabalho com pescadores, indígenas, etc). Por outro lado, assim como em outras categorias, a Ater não é uma ação priorizada institucionalmente na maioria dos casos. Essas instituições porém têm uma grande contribuição a dar nos trabalhos que podem desenvolver em parceria com outras instituições.

Sistema S

O Sistema S tem entre a suas principais vantagens o volume significativo de recursos, a sua ação coordenada a nível nacional, mas presente em todos os estados e em muitos municípios. Em particular o Sebrae, justamente por ter como missão estimular a modernização dos pequenos e médios empreendimentos, adota métodos atualizados de trabalho com seu público e atua de maneira bastante dinâmica, estabelecendo parcerias e sendo capaz de dar grande visibilidade ao seu trabalho.

O principal limitante desta categoria é que a sua ação acaba ficando muitas vezes circunscrita à capacitação, não havendo acompanhamento do público capacitado e dos resultados efetivos do processo de capacitação.

O Quadro 6.1 apresenta um resumo dos principais limites e potencialidades das categorias analisadas.

Quadro 6.1: Principais vantagens comparativas e limitantes das categorias de Ater

Categoria	Vantagens comparativas	Principais limitantes
Governamentais de Ater	Grande capilaridade, estrutura, quadro técnico, experiência e conhecimento da realidade, capacidade de estabelecimento de parcerias	Pouca flexibilidade das estruturas, baixa renovação de quadros técnicos.
Prefeituras	Proximidade do público, capacidade de potencializar recursos unindo ação de infraestrutura, outros serviços e Ater.	Infraestrutura deficitária, instabilidade das equipes e planos de trabalho, dificuldade de planejamento de médio e longo prazo.
ONGs	Capacidade de inovação (de métodos, de técnicas, de arranjos institucionais), boa articulação com movimentos sociais, flexibilidade das ações, trabalho em redes.	Cobertura limitada, dependência de recursos externos e descontinuidade de recursos.
Representativas	Grande capacidade de mobilização ao nível local/regional. Desenvolvem as poucas experiências de extensão agricultor-agricultor. Presença em vários tipos de parcerias.	Poucos recursos e instáveis.
Prestadoras de Serviços	Numericamente muito importantes, flexíveis, com alta capacidade de adaptação a mudanças no cenário econômico e institucional. Estabelecimento de relações contratuais com agricultores.	Instáveis e muito dependentes de políticas de crédito. Empresas de Planejamento: Baixa capacidade articulação com outros atores, métodos tradicionais de trabalho. Público prioritário não é agricultura familiar
Cooperativas de Produção	Funcionamento financiado pelos clientes e recursos próprios.	Atuação concentrada na área técnica. Métodos de trabalho que selecionam os agricultores mais produtivos
Ensino e Pesquisa	Capacidade de inovação (de métodos, de técnicas), grande capacidade de articulação com outros atores, em particular com a pesquisa. Formação de quadros para as outras instituições	Cobertura limitada, atividade com baixa prioridade institucional
Cooperativas de Crédito	Boa capacidade de articulação do crédito com a produção.	Ater é atividade muito secundária.
Agroindústria	Financiada com recursos próprios.	Trabalho limitado a pontos específicos da cadeia produtiva. Baixa capacidade de articulação com outros atores. Métodos de trabalho que selecionam os agricultores mais produtivos
Outras Públicas	Bom conhecimento das questões específicas em que atuam, quadros técnicos, envolvimento em parcerias	Ater é atividade secundária
Sistema S	Volume de recursos, coordenação nacional e capilaridade, flexibilidade.	Ações muito pontuais na área de capacitação.

6.2 Conclusões e proposições

Uma das conclusões importantes do trabalho é que por mais importantes que sejam os esforços empreendidos pelas instituições, eles não são suficientes. Não apenas existe uma grande massa de agricultores que não está sendo atendida por qualquer tipo de serviço de Ater, mas principalmente os mais pobres estão praticamente excluídos destes serviços. Mesmo as instituições que atuam junto à população mais pobre acabam trabalhando com os agricultores que estão mais organizados, que estão mais propensos a experimentar as inovações técnicas ou organizacionais propostas, que têm mais acesso à informação. Enquanto os serviços de Ater não chegarem às camadas mais empobrecidas da população rural estas continuaram alijadas dos processos de desenvolvimento.

Dessa forma é importante que os serviços sejam ampliados, e isso precisa acontecer de maneira mais intensa no norte e principalmente no nordeste, onde se concentra metade dos agricultores familiares do país. Essa ampliação do atendimento passa necessariamente pela ampliação de recursos investidos em Ater. Como foi colocado anteriormente, a diversidade de instituições é uma fonte de riqueza e as intervenções para ampliar os serviços de Ater requerem tanto investimento nas instituições governamentais de Ater como no estímulo a manutenção dessa diversidade, incentivando as categorias que têm maior capacidade de trabalho junto aos agricultores familiares a expandirem a sua ação. Mas os serviços não precisam apenas ser ampliados, eles precisam também ser aperfeiçoados, e nesse sentido a pesquisa aponta o quanto ainda há a fazer.

Como colocado por Buarque (2000), as experiências bem sucedidas de desenvolvimento local resultam da formação de ambientes onde existe uma convergência dos atores envolvidos em torno de prioridades e orientações básicas para gerir as alternativas a serem ensaiadas. A criação de processos endógenos de desenvolvimento ou enraizamento de processos exógenos requer a ampliação da massa crítica de recursos humanos e domínio da informação, atores com capacidade de compreender e responder a processos de mudança se utilizando de suas próprias forças e talentos. Isso coloca para as políticas de Ater dois desafios muito importantes.

Um primeiro é que o fortalecimento dos serviços de Ater não deve se concentrar apenas no apoio às instituições individualmente, mas precisa ter como ação prioritária o estímulo à criação e fortalecimento de redes de intercâmbio de experiências entre instituições, assim como de espaços de diálogo institucional para a tomada de decisões. Esses espaços podem permitir uma maior participação e controle social por parte das populações beneficiadas e suas organizações representativas, assim como uma maior articulação entre instituições governamentais e não governamentais. Não se trata de propor uma coordenação centralizada e rígida, mas de estímulos a uma concorrência salutar entre as diversas instituições mesclada com o apoio à cooperação em torno de redes de intercâmbio e espaços de diálogo institucional.

Outro trabalho essencial a ser realizado, que alicerça todas as outras ações que podem contribuir para a melhoria dos serviços de Ater, é a formação e capacitação de agentes de extensão. Existe hoje uma experiência acumulada na formação de profissionais para atuarem especificamente com agricultores familiares e assentados em diversas instituições de ensino, mas estas experiências precisam ser mais difundidas, abranger um número maior de instituições e também envolver profissionais que não sejam apenas das ciências agrárias. Nos processos de capacitação é importante ter em mente que não se trata apenas de treinar os técnicos em metodologias participativas ou em agroecologia, mas de procurar produzir programas contínuos que gerem profissionais capazes de refletir constantemente sobre sua atuação e consigam adaptar seus métodos de trabalho à diversidade econômica, social e ambiental do meio rural onde trabalham.

Um elemento para as políticas de Ater que deve merecer bastante atenção é que é necessário estimular as instituições a realizar de maneira mais séria a avaliação e monitoramento de suas ações.

Ainda que muitas ações da Ater sejam de avaliação extremamente complexa, existem diversas áreas onde se pode estabelecer alguns parâmetros ou indicadores comuns, para que os gestores da política possam perceber o avanço, a contribuição de diferentes instituições e estabelecer as áreas onde elas precisam de apoio. Mais importante ainda é fazer com que estas avaliações sejam feitas com participação das populações atendidas e que o planejamento de ações seja realizado também junto aos beneficiários. É dessa forma que se pode ir paulatinamente exercendo relações contratuais entre prestadores de serviço e público, relação tão rara no cenário encontrado, mas que parece importante para que os agricultores possam influenciar de maneira mais incisiva a qualidade dos serviços que lhes são prestados.

Finalmente, é importante atentar para o fato que as políticas de Ater, para serem bem sucedidas, precisam estar integradas a outras políticas e ações. A necessidade de articulação política de crédito com a Ater já foi tratada acima. A integração da extensão com a pesquisa agropecuária é outra área que precisa ser trabalhada. A compartimentalização da atividade de geração de inovações e de difusão das inovações geradas já foi alvo de crítica de inúmeros autores e é cada vez mais percebida como problema por várias instituições. Como foi visto, algumas instituições de Ater se encontram envolvidas em atividades de pesquisa, muitas vezes envolvendo os agricultores no processo, e há instituições de pesquisa fazendo Ater, mas poucas instituições trabalham metodologicamente esse processo de geração de conhecimento de maneira integrada, e há muito a caminhar nisso.

A extensão rural também tem muito a oferecer e também a se renovar se forem buscadas articulações de seu trabalho com políticas ambientais e políticas de combate à pobreza. Dois campos onde as instituições de Ater avançaram muito na última década foram na conservação do meio ambiente e do fortalecimento das instituições de agricultores e outros beneficiários da Ater. No entanto, detecta-se em alguns órgãos de governo e em algumas regiões a tendência a trabalhar de maneira independente e com agentes específicos temas que poderiam ser integrados. Essa integração é possível em várias escalas, mas precisa ocorrer principalmente no nível dos municípios e dos territórios, e para tanto mais uma vez se aponta a necessidade de articulação institucional.

6. Ater e desenvolvimento sustentável no Brasil: limites e potencialidades

A realização deste trabalho foi motivada, entre outros, por uma percepção cada mais forte entre os gestores de políticas públicas para a agricultura familiar e reforma agrária, que as carências da Ater no país estão entre os principais fatores que contribuem para que as políticas recentes para o setor não estejam alcançando tanto quanto seria esperado delas. O quadro que surge deste trabalho, no entanto, embora revele a existência de deficiências enormes, mostra uma situação que apresenta muitas perspectivas.

Por um lado, o sistema oficial de extensão, mesmo tendo sofrido reveses consideráveis com o fim da Embrater (tanto pela ausência de uma política nacional para Ater como pela diminuição de recursos federais), está presente e bastante enraizado em todo o país. As governamentais de Ater são de longe as instituições com maior cobertura, maior nível de atendimento e também institucionalmente mais fortes em todo o país. Algumas delas estão desenvolvendo experiências metodológicas e modificando suas estruturas, buscando apoiar a agricultura familiar de maneira mais efetiva. Isso demonstra a capacidade que as instituições estatais têm tido de se renovar, e que é possível para elas trabalhar em aliança com diferentes setores da sociedade em prol do desenvolvimento de seus estados.

Do que se pode apreender através deste levantamento, três pontos mais importantes para consideração na adaptação de políticas para o setor devem ser ressaltados: as disparidades regionais, onde as instituições do norte e nordeste se encontram numa situação mais difícil que as suas congêneres do centro-sul do país; a importância do processo de municipalização dos serviços; e o impacto que o envolvimento das instituições com o crédito agrícola tem trazido para o funcionamento da Ater oficial.

- *Disparidades regionais*

Praticamente não houve ponto abordado na análise das instituições oficiais de Ater onde as instituições do norte e nordeste não tenham ficado em desvantagem. Ela começa pela enorme diferença no atendimento às populações, que cai a menos de 30% do público potencial atendido no nordeste, e segue mostrando que os recursos humanos têm sido menos renovados, as estruturas físicas estão mais deficitárias, e os métodos de trabalho ainda estão calcados num modelo de transferência de tecnologia. As tentativas de reorganizar as instituições de modo a adaptá-las aos ajustes estruturais nos estados não têm resultado em arranjos mais eficientes. Ao contrário, muitas instituições apresentam um quadro de grande estabilidade/fragilidade, onde as barreiras para o cumprimento de suas missões são muito grandes. Essa situação é resultado da deficiência orçamentária na maior parte dos casos, mas várias instituições carecem tanto de uma política norteadora de suas ações, que esteja integrada a outras ações de reforço à agricultura familiar, quanto se ressentem de orçamento mais substantivo.

- *Os processos de municipalização*

O processo de envolvimento das prefeituras no trabalho de extensão da Ater oficial está bastante generalizado em todo o país. Ele resulta da escolha da nação em transferir poder para a esfera municipal decorrente da constituição de 88, mas é principalmente uma consequência da necessidade dos estados em partilhar custos e responsabilidades entre os governos estaduais e municipais. Uma das dificuldades de lidar com processo de municipalização é que freqüentemente ele é todo permeado por questões político-partidárias. Elas estão presentes desde o momento em que uma prefeitura decide realizar ou cancelar um convênio com a instituição estadual de Ater, passa pela escolha de técnicos a serem contratados com recursos da prefeitura, e chega à decisão sobre os tipos de trabalho em parceria a serem realizados. Isso gera um mosaico de situações a serem administradas pelas instituições de Ater que são bastante

complexas e que dificultam a adoção de procedimentos comuns pelo conjunto de escritórios de uma mesma microrregião.

O reconhecimento que a esfera municipal deve ser privilegiada no planejamento de ações de Ater necessariamente leva a situações complexas, uma vez que as realidades municipais diferem muito. O desafio é realizar o estabelecimento de parcerias que obedçam a critérios comuns para o estado ou micro/mesoregiões e dar estabilidade a esses arranjos, principalmente através de um maior envolvimento dos beneficiários e das várias forças das sociedades locais.

- *Ater oficial e crédito*

Os dados levantados tornam bastante explícito que as instituições onde a elaboração/acompanhamento de projetos de crédito tem um peso grande no conjunto de suas ações, apresentam dificuldade de adotar métodos que não os inspirados nos modelos de transferência de tecnologia. A maneira como as operações de financiamento estão organizadas atualmente torna praticamente inexequível a elaboração e acompanhamento de projetos para um grande número de agricultores sem a adoção de pacotes, e as atividades a serem desempenhadas pelos técnicos para atender às demandas dos projetos deixam pouco tempo para o desenvolvimento de outros trabalhos. A forte demanda para atender os produtores financiados, aliada ao estímulo existente em algumas situações para arrecadar recursos para as instituições através de seu envolvimento com o crédito, faz com que agricultores que não são financiados acabem por ficar marginalizados quanto ao atendimento.

É importante porém ressaltar que a disponibilização de créditos específicos para a agricultura familiar em meados da década de 90, além de representar um avanço enorme em termos de políticas públicas para a agricultura familiar, serviu para dinamizar o trabalho de muitas instituições, que tiveram que se esforçar para atender a esta nova demanda. Em alguns locais, o primeiro crédito para vários agricultores foi também o primeiro momento de contato com um técnico de uma instituição de Ater. Isto indica que é necessário repensar como os mecanismos de crédito podem ser aperfeiçoados, como as instituições de Ater podem continuar este importante trabalho de outras maneiras, e refletir sobre formas de remunerar o trabalho da Ater que não induzam as instituições a privilegiar os produtores financiados.

A pesquisa demonstra que o surgimento de várias outras instituições realizando Ater, além das instituições oficiais, não tem relação com uma possível decadência desses serviços. Ao contrário, onde a Ater oficial continuou oferecendo um serviço de abrangência e qualidade também ocorre uma maior diversidade de serviços. A Ater governamental atuou como incentivadora de muitas dessas instituições, e a pluralidade de atores trabalhando com Ater resulta do fortalecimento da sociedade civil e da pluralidade de modos de pensar e agir sobre o desenvolvimento rural. Essa pluralidade é motivo para otimismo, uma vez que oferece à sociedade uma grande riqueza de experiências com potencial de lidar com a diversidade e complexidade do meio rural brasileiro.

Como o objetivo deste trabalho era levantar a diversidade de situações existentes, até agora procurou-se não analisar quais categorias têm maior potencial para contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar, mas é necessário agora falar em limites e potenciais de cada instituição. Antes disso é importante mencionar alguns dos resultados da pesquisa que merecem uma leitura mais atenta: o número e distribuição de instituições, que também apresenta especificidades regionais; os seus interesses e métodos de trabalho, de onde derivam o seu potencial de envolvimento com políticas públicas; e a capacidade das instituições em estabelecer parcerias com diferentes setores da sociedade civil.

- *Categorias: número e distribuição*

É no centro-sul do país que existe uma maior diversidade de atores institucionais, já que nem todas as categorias se encontram presentes nas regiões norte e nordeste. Do ponto de vista quantitativo, o sudeste e em especial o sul, apresentam um número maior de instituições em todas as categorias. Como certas categorias atendem de maneira marginal agricultores familiares e assentados, é natural que nas regiões mais pobres do país elas estejam menos presentes. Mas mesmo as organizações que têm uma afinidade maior com agricultores mais pobres e assentados estão presentes em proporção muito aquém do que seria desejado nas regiões menos desenvolvidas. Parece claro que não se trata apenas de ampliar o atendimento a agricultores, o que poderia ser feito reforçando-se apenas as instituições governamentais ou algumas poucas outras, mas é necessário também diversificar o atendimento aos agricultores, criar alternativas que ao ensaiar novas possibilidades em diferentes municípios e microrregiões permitam dinamizar a agricultura e as economias baseadas na produção rural e no extrativismo nestas regiões.

Ao analisarmos os números de instituições impressiona o fato de duas categorias se sobressaírem em termos numéricos: as prestadoras de serviço e as prefeituras. Como será tratado a seguir, nem todas as instituições têm o mesmo potencial para se constituírem em referencial para políticas públicas ou participar de sua implementação, por mais numerosas que sejam. Mas parece evidente que o potencial das prefeituras, cada vez mais envolvidas com Ater, precisa ser melhor explorado, já que se encontram presentes em todos os municípios brasileiros. Um exemplo de que novos atores institucionais podem ser criados ou que outros já existentes podem ser estimulados a trabalhar com Ater é o projeto Lumiar. Apesar de sua curta duração, o Lumiar contribuiu para criação de um novo tipo de prestadora de serviços, com características bastante diferentes das empresas de planejamento. Mesmo com o fim do projeto, estas instituições sobreviveram, e principalmente na região norte, mudaram bastante o cenário de Ater para assentados.

- *Interesses e métodos de trabalho*

Os métodos de trabalho utilizados pelas instituições estão totalmente relacionados com o interesse delas. Aquelas categorias que buscam na Ater uma forma de melhorar a lucratividade de sua ação dificilmente adotarão metodologias participativas e onde os agricultores estejam ativamente envolvidos no trabalho de Ater que é realizado. Há pouco o que propor a elas para modificar sua forma de ação. Outras instituições, no entanto, têm interesse em contribuir de maneira mais efetiva para o fortalecimento da agricultura familiar, mas têm dificuldade de modificar sua forma de ação porque não têm os meios e/ou as informações necessárias para isso. Isso coloca a necessidade de apoio a estas instituições para que aperfeiçoem seus métodos de trabalho. Na seção seguinte será discutido o caso específico de cada categoria.

- *Parcerias para o desenvolvimento local/territorial*

A existência de relações formais ou informais entre os diferentes atores de Ater ganha mais importância quando as políticas públicas em vigor buscam adotar um enfoque territorial para o desenvolvimento rural. A pesquisa identificou que muitas categorias, de maneira mais ou menos intensa, estão desenvolvendo parcerias e realizando vários tipos de ação em conjunto. No entanto, em muitas situações as parcerias são apenas táticas, isto é, visam a obtenção de objetivos comuns bastante específicos, enquanto que as situações onde as instituições procuram construir um trabalho articulado de longo prazo são mais escassas. Parece haver ainda uma certa desconfiança mútua entre setores do governo e da sociedade civil organizada, o que faz

que muitas vezes as parcerias sejam frágeis ou restritas. Nas entrevistas algumas vezes fica latente que muitos atores têm uma percepção de que existe uma dicotomia entre serviços governamentais e aqueles serviços organizados pela sociedade, onde há mais concorrência que complementaridade. Isso pode estar levando à dispersão de esforços. Este quadro levanta a necessidade de estimular a realização de parcerias estratégicas entre atores, que ao atuarem em concertação gerem sinergias entre os trabalhos realizados e influenciem de maneira mais intensa o desenvolvimento das regiões nas quais trabalham.

6.1 Limites e potencialidades de cada categoria

A reorganização de políticas públicas específicas para Ater a nível federal deve necessariamente levar em consideração os limites e possibilidades de cada categoria institucional, visando buscar em cada uma delas o que melhor sabe fazer e fornecendo os estímulos e o apoio necessário para que aperfeiçoem sua atuação. A seguir são tratados em detalhe os limites e potencialidades identificados para cada categoria.

Governamentais de Ater

As governamentais de Ater, por sua capilaridade, estrutura, posição institucional que lhe garante permanência contínua em quase todo o país e que faz com que tenham um enorme conhecimento acumulado das realidades onde atuam, são ainda as instituições mais importantes e fundamentais no apoio aos agricultores familiares e assentados brasileiros, por mais que pesem as dificuldades. Seus maiores limites hoje são uma certa instabilidade institucional em alguns estados; a pouca flexibilidade de suas estruturas, que muitas vezes dificulta a adoção em larga escala de novos métodos de trabalho, embora existam experiências inovadoras localizadas; a falta de renovação de quadros técnicos, apesar de terem a melhor estrutura para aperfeiçoamento contínuo de pessoal; e também uma baixa interdisciplinariedade das equipes. Os entraves relacionados ao trabalho ligado ao crédito já foram levantados e ficam como desafio para aqueles com poder de decisão sobre as políticas para o setor.

As governamentais de Ater têm ainda um potencial enorme para articulação de parcerias a nível estadual, microrregional e municipal. Por sua missão e presença em conselhos elas estão em uma posição que lhes permite buscar articular os demais atores em busca de construção de projetos locais/territoriais de desenvolvimento.

Prefeituras

As prefeituras aparecem como uma força nova no cenário da extensão rural. A criação dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável serviu para alavancar o seu envolvimento com Ater, que já vinha ocorrendo em várias regiões. Sua ação é beneficiada pela maior proximidade geográfica com os agricultores e conhecimento da realidade. Seus serviços de Ater também podem ser potencializados pelo fato do poder municipal poder direcionar seus recursos para ações de infraestrutura que reforcem as ações de desenvolvimento rural promovidas pela Ater. No entanto, a escala municipal como unidade de planejamento também pode apresentar limitações em algumas circunstâncias, principalmente nos municípios menores e com menos recursos.

Por outro lado, ficou patente que as prefeituras estão entre as instituições com infraestrutura mais deficitária e seus técnicos frequentemente atuam de maneira isolada, tendo poucas possibilidades de treinamento e intercâmbio. A instabilidade da atuação, muitas vezes

motivada por questões político- partidárias, é um limite particularmente importante para o seu trabalho.

As prefeituras parecem ser as instituições que mais carecem de um marco referencial, de uma diretriz para o trabalho de Ater que seja promovida pelo estado ou governo federal. As características descritas acima, aliadas ao fato de estarem presentes em todo o país, permitem colocar as prefeituras entre as instituições que mais deveriam merecer atenção específica dos formuladores de políticas de Ater.

ONGs

As ONGs têm demonstrado uma enorme capacidade de inovação metodológica e nisso reside a sua maior contribuição para as outras categorias. Sua ligação com as organizações de agricultores e agricultores de base é um de seus pontos fortes. Esse aspecto, aliado às suas opções metodológicas, que incluem mecanismos participativos de diagnóstico e planejamento, permite que o trabalho seja desenvolvido com grande participação dos agricultores e que seja bastante adaptado às realidades com as quais trabalham. As ONGs também apresentam como potencialidades equipes um pouco mais multidisciplinares que as outras categorias. Os profissionais destas instituições são beneficiados pela atuação em rede, que é bastante freqüente entre ONGs, o que permite um constante acesso a informações. Outro de seus pontos forte é a grande flexibilidade, que lhes permite uma adaptação rápida a mudanças de cenários.

Mesmo que através do trabalho em parcerias as instituições estejam conseguindo reproduzir as suas experiências em áreas mais abrangentes, um dos limites do trabalho das ONGs é que ele é realizado em geral em pequena escala, atendendo a um número limitado de agricultores. Também têm certa estabilidade institucional, em função da oscilação dos recursos disponíveis.

Representativas

Uma das principais vantagens das representativas é justamente o fato delas serem instituições dos agricultores, portanto tendo suas atividades definidas e controladas por estes. Como representam os agricultores, têm alta capacidade de mobilizá-los e conhecem muito bem seus modos de vida e problemas, as representativas são muito procuradas por outras instituições para a realização de parcerias. Quando estão à frente do trabalho de Ater suas equipes são um pouco mais multidisciplinares que a média das instituições, e do ponto de vista metodológico desenvolvem várias experiências inovadoras, sendo que estão entre as que mais envolveram os agricultores nas suas equipes de Ater.

A prestação de serviços de Ater, no entanto, é secundária para a maioria das instituições. Por ser uma atividade relativamente cara, dependente de recursos externos, a atividade é também bastante instável. Com poucos recursos de maneira geral, as representativas são as instituições que têm a infraestrutura mais deficitária para realizar seus trabalhos de Ater.

Dentro do quadro atual, ainda que a disponibilização de mais recursos para essas instituições possa tanto aumentar quanto melhorar sua atuação como prestadores de Ater, o seu grande potencial está na capacidade de articular/mobilizar agricultores na perspectiva de ampliar/potencializar trabalhos bem sucedidos de outras instituições em parceria com elas.

Prestadoras de Serviços

Os indicadores analisados mostraram que as empresas de planejamento não estão atendendo agricultores familiares de maneira expressiva, e que seu modo de trabalho, muito ligado ao atendimento do crédito e métodos (atendimento individual, baixa participação) parecem pouco adaptados às necessidades dos agricultores mais pobres. São instituições também bastante frágeis e instáveis, extremamente dependentes das políticas agrícolas de crédito e preços, mas ao mesmo tempo bastante flexíveis, com uma rápida capacidade de adaptação às mudanças nas políticas.

Um dado importante das prestadoras de serviço é o elevado número de instituições atuantes, o que mostra a existência de uma rede privada de serviços já consolidada para o atendimento de agricultores mais capitalizados em quase todo o país.

As cooperativas de trabalho, que atuam principalmente junto a assentados, fazem um trabalho que vai além da elaboração dos projetos de crédito, ainda que esta seja uma tarefa extremamente importante para elas. Algumas acabam desenvolvendo projetos paralelos, onde funcionam de maneira muito semelhante às ONGs.

Um ponto em comum entre as cooperativas e as empresas de planejamento é que elas foram formadas por profissionais que se encontravam disponíveis no mercado de trabalho em resposta a estímulos provenientes de políticas públicas. O perfil delas é resultante em parte do estímulo que as gerou. Outro ponto extremamente importante e que é comum aos dois tipos de instituição presentes dentro desta categoria é que elas são as únicas a desenvolverem relações contratuais com o seu público, que as seleciona e avalia.

Cooperativas de Produção

Em todas as regiões as cooperativas, com raras exceções, desenvolvem um trabalho muito mais técnico e de apoio à produção do que de desenvolvimento rural. A maioria das instituições ainda trabalha com métodos tradicionais, que freqüentemente selecionam os agricultores mais produtivos.

As cooperativas atuam com recursos próprios, o que permite que elas tenham condições de contratar e definir sem interferências o trabalho realizado por seus técnicos. Seu potencial reside no fortalecimento das capacidades produtivas e da inserção da produção nos mercados.

Ensino e pesquisa

As instituições de ensino desenvolvem um papel fundamental na formação de quadros técnicos que vão atuar em todas as categorias. Nesse sentido, quanto mais intenso é o seu envolvimento com atividades de extensão junto a agricultores familiares, e mais aberta ao trabalho de ensaios de novas metodologias, mais importante é a sua contribuição para o desenvolvimento rural. Suas principais vantagens residem no acesso a informação, capacidade de reflexão sobre suas práticas e proposição de novas idéias. As EFAs e CFRs são uma inovação recente e que merece particular atenção, em função de sua articulação com os movimentos sociais e por sua capacidade de gerar agentes de desenvolvimento saídos do próprio meio rural, fortalecendo as organizações locais e com potencial para atuar como ponto de contato com outras instituições.

As instituições de pesquisa trabalham com limites metodológicos onde, com algumas exceções, o processo de geração de conhecimento é desvinculado das atividades de Ater e do envolvimento dos agricultores. A Ater para a maior parte das instituições tem o papel de difundir as informações geradas pela pesquisa.

Um limitante importante dentro da categoria ensino e pesquisa é que a Ater é sempre uma atividade secundária. Principalmente nas universidades e centros de pesquisa não é tão

valorizada quanto as outras atividades e portanto é institucionalmente limitada. Em geral estas instituições trabalham com um público que é numericamente reduzido.

Cooperativas de crédito

As potencialidades e limitantes das cooperativas de crédito parecem muito semelhantes ao das cooperativas de produção. Seu perfil difere um pouco destas por se tratarem de instituições mais recentes e que trabalham numa perspectiva de democratização de acesso ao crédito, e por isso várias procuram integrar as ações de crédito às questões mais amplas do desenvolvimento da região onde trabalham, mas ainda assim se concentram muito nos aspectos gerenciais da produção.

Agroindústria

A agroindústria tem os mesmos limitantes que as cooperativas de produção. No entanto a articulação de seu trabalho com o desenvolvimento rural é ainda menor, pois ainda que busque apoiar os produtores a melhorar o desempenho de sua atividade, seu principal interesse está na redução do custo de matérias primas e na melhoria da qualidade da sua própria produção. Dessa forma atua em pontos específicos das cadeias produtivas e seleciona os agricultores com maior capacidade de resposta.

Outras públicas

O grande trunfo das instituições dentro desta categoria é o domínio de questões específicas com as quais trabalham, que varia muito de caso a caso (a questão fundiária, problemas ambientais, trabalho com pescadores, indígenas, etc). Por outro lado, assim como em outras categorias, a Ater não é uma ação priorizada institucionalmente na maioria dos casos. Essas instituições porém têm uma grande contribuição a dar nos trabalhos que podem desenvolver em parceria com outras instituições.

Sistema S

O Sistema S tem entre a suas principais vantagens o volume significativo de recursos, a sua ação coordenada a nível nacional, mas presente em todos os estados e em muitos municípios. Em particular o Sebrae, justamente por ter como missão estimular a modernização dos pequenos e médios empreendimentos, adota métodos atualizados de trabalho com seu público e atua de maneira bastante dinâmica, estabelecendo parcerias e sendo capaz de dar grande visibilidade ao seu trabalho.

O principal limitante desta categoria é que a sua ação acaba ficando muitas vezes circunscrita à capacitação, não havendo acompanhamento do público capacitado e dos resultados efetivos do processo de capacitação.

O Quadro 6.1 apresenta um resumo dos principais limites e potencialidades das categorias analisadas.

Quadro 6.1: Principais vantagens comparativas e limitantes das categorias de Ater

Categoria	Vantagens comparativas	Principais limitantes
------------------	-------------------------------	------------------------------

Governamentais de Ater	Grande capilaridade, estrutura, quadro técnico, experiência e conhecimento da realidade, capacidade de estabelecimento de parcerias	Pouca flexibilidade das estruturas, baixa renovação de quadros técnicos.
Prefeituras	Proximidade do público, capacidade de potencializar recursos unindo ação de infraestrutura, outros serviços e Ater.	Infraestrutura deficitária, instabilidade das equipes e planos de trabalho, dificuldade de planejamento de médio e longo prazo.
ONGs	Capacidade de inovação (de métodos, de técnicas, de arranjos institucionais), boa articulação com movimentos sociais, flexibilidade das ações, trabalho em redes.	Cobertura limitada, dependência de recursos externos e descontinuidade de recursos.
Representativas	Grande capacidade de mobilização ao nível local/regional. Desenvolvem as poucas experiências de extensão agricultor-agricultor. Presença em vários tipos de parcerias.	Poucos recursos e instáveis.
Prestadoras de Serviços	Numericamente muito importantes, flexíveis, com alta capacidade de adaptação a mudanças no cenário econômico e institucional. Estabelecimento de relações contratuais com agricultores.	Instáveis e muito dependentes de políticas de crédito. Empresas de Planejamento: Baixa capacidade articulação com outros atores, métodos tradicionais de trabalho. Público prioritário não é agricultura familiar
Cooperativas de Produção	Funcionamento financiado pelos clientes e recursos próprios.	Atuação concentrada na área técnica. Métodos de trabalho que selecionam os agricultores mais produtivos
Ensino e Pesquisa	Capacidade de inovação (de métodos, de técnicas), grande capacidade de articulação com outros atores, em particular com a pesquisa. Formação de quadros para as outras instituições	Cobertura limitada, atividade com baixa prioridade institucional
Cooperativas de Crédito	Boa capacidade de articulação do crédito com a produção.	Ater é atividade muito secundária.
Agroindústria	Financiada com recursos próprios.	Trabalho limitado a pontos específicos da cadeia produtiva. Baixa capacidade de articulação com outros atores. Métodos de trabalho que selecionam os agricultores mais produtivos
Outras Públicas	Bom conhecimento das questões específicas em que atuam, quadros técnicos, envolvimento em parcerias	Ater é atividade secundária
Sistema S	Volume de recursos, coordenação nacional e capilaridade, flexibilidade.	Ações muito pontuais na área de capacitação.

6.3 Conclusões e proposições

Uma das conclusões importantes do trabalho é que por mais importantes que sejam os esforços empreendidos pelas instituições, eles não são suficientes. Não apenas existe uma grande massa de agricultores que não está sendo atendida por qualquer tipo de serviço de Ater, mas principalmente os mais pobres estão praticamente excluídos destes serviços. Mesmo as instituições que atuam junto à população mais pobre acabam trabalhando com os agricultores que estão mais organizados, que estão mais propensos a experimentar as inovações técnicas ou organizacionais propostas, que têm mais acesso à informação. Enquanto os serviços de Ater não chegarem às camadas mais empobrecidas da população rural estas continuaram alijadas dos processos de desenvolvimento.

Dessa forma é importante que os serviços sejam ampliados, e isso precisa acontecer de maneira mais intensa no norte e principalmente no nordeste, onde se concentra metade dos agricultores familiares do país. Essa ampliação do atendimento passa necessariamente pela ampliação de recursos investidos em Ater. Como foi colocado anteriormente, a diversidade de instituições é uma fonte de riqueza e as intervenções para ampliar os serviços de Ater requerem tanto investimento nas instituições governamentais de Ater como no estímulo a manutenção dessa diversidade, incentivando as categorias que têm maior capacidade de trabalho junto aos

agricultores familiares a expandirem a sua ação. Mas os serviços não precisam apenas ser ampliados, eles precisam também ser aperfeiçoados, e nesse sentido a pesquisa aponta o quanto ainda há a fazer.

Como colocado por Buarque (2000), as experiências bem sucedidas de desenvolvimento local resultam da formação de ambientes onde existe uma convergência dos atores envolvidos em torno de prioridades e orientações básicas para gerir as alternativas a serem ensaiadas. A criação de processos endógenos de desenvolvimento ou enraizamento de processos exógenos requer a ampliação da massa crítica de recursos humanos e domínio da informação, atores com capacidade de compreender e responder a processos de mudança se utilizando de suas próprias forças e talentos. Isso coloca para as políticas de Ater dois desafios muito importantes.

Um primeiro é que o fortalecimento dos serviços de Ater não deve se concentrar apenas no apoio às instituições individualmente, mas precisa ter como ação prioritária o estímulo à criação e fortalecimento de redes de intercâmbio de experiências entre instituições, assim como de espaços de diálogo institucional para a tomada de decisões. Esses espaços podem permitir uma maior participação e controle social por parte das populações beneficiadas e suas organizações representativas, assim como uma maior articulação entre instituições governamentais e não governamentais. Não se trata de propor uma coordenação centralizada e rígida, mas de estímulos a uma concorrência salutar entre as diversas instituições mesclada com o apoio à cooperação em torno de redes de intercâmbio e espaços de diálogo institucional.

Outro trabalho essencial a ser realizado, que alicerça todas as outras ações que podem contribuir para a melhoria dos serviços de Ater, é a formação e capacitação de agentes de extensão. Existe hoje uma experiência acumulada na formação de profissionais para atuarem especificamente com agricultores familiares e assentados em diversas instituições de ensino, mas estas experiências precisam ser mais difundidas, abranger um número maior de instituições e também envolver profissionais que não sejam apenas das ciências agrárias. Nos processos de capacitação é importante ter em mente que não se trata apenas de treinar os técnicos em metodologias participativas ou em agroecologia, mas de procurar produzir programas contínuos que gerem profissionais capazes de refletir constantemente sobre sua atuação e consigam adaptar seus métodos de trabalho à diversidade econômica, social e ambiental do meio rural onde trabalham.

Um elemento para as políticas de Ater que deve merecer bastante atenção é que é necessário estimular as instituições a realizar de maneira mais séria a avaliação e monitoramento de suas ações. Ainda que muitas ações da Ater sejam de avaliação extremamente complexa, existem diversas áreas onde se pode estabelecer alguns parâmetros ou indicadores comuns, para que os gestores da política possam perceber o avanço, a contribuição de diferentes instituições e estabelecer as áreas onde elas precisam de apoio. Mais importante ainda é fazer com que estas avaliações sejam feitas com participação das populações atendidas e que o planejamento de ações seja realizado também junto aos beneficiários. É dessa forma que se pode ir paulatinamente exercendo relações contratuais entre prestadores de serviço e público, relação tão rara no cenário encontrado, mas que parece importante para que os agricultores possam influenciar de maneira mais incisiva a qualidade dos serviços que lhes são prestados.

Finalmente, é importante atentar para o fato que as políticas de Ater, para serem bem sucedidas, precisam estar integradas a outras políticas e ações. A necessidade de articulação política de crédito com a Ater já foi tratada acima. A integração da extensão com a pesquisa agropecuária é outra área que precisa ser trabalhada.. A compartimentalização da atividade de geração de inovações e de difusão das inovações geradas já foi alvo de crítica de inúmeros autores e é cada vez mais percebida como problema por várias instituições. Como foi visto, algumas instituições de Ater se encontram envolvidas em atividades de pesquisa, muitas vezes envolvendo os agricultores no processo, e há instituições de pesquisa fazendo Ater, mas poucas instituições trabalham metodologicamente esse processo de geração de conhecimento de maneira integrada, e há muito a caminhar nisso.

A extensão rural também tem muito a oferecer e também a se renovar se forem buscadas articulações de seu trabalho com políticas ambientais e políticas de combate à pobreza. Dois campos onde as instituições de Ater avançaram muito na última década foram na conservação do meio ambiente e do fortalecimento das instituições de agricultores e outros beneficiários da Ater. No entanto, detecta-se em alguns órgãos de governo e em algumas regiões a tendência a trabalhar de maneira independente e com agentes específicos temas que poderiam ser integrados. Essa integração é possível em várias escalas, mas precisa ocorrer principalmente no nível dos municípios e dos territórios, e para tanto mais uma vez se aponta a necessidade de articulação institucional.

Referências

- ASBRAER, CONTAG, FASER, FAO,MA/SDR/DATER, PNUD. 1998. *Workshop Nacional 'Uma Nova Assistência Técnica e Extensão Rural Centrada na Agricultura Familiar. Proposta*. Brasília: PNUD
- Buarque, S.C. 2002. *Construindo o desenvolvimento local sustentável. Metodologia de Planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond
- Caporal, F. R. 1998. *La Extbesión Agrária del Sector Publico Ante los Desafios del Desarrollo Sostenible: el Caso de Rio Grande do Sul, Brasil*. Instituto de Sociologia y Estudios Campesinos (Tesis Doctoral).Universidade de Córdoba, España.
- Christopolos, I. e Kidd, 2000. *Guide for Monitoring, Evaluation and Joint Analyses of Pluralistic Extension Support*. Lindau: Neuchâtel Initiative
- Christopolos, I., Farrington, J., Kidd, A. 2000.*Extension, Poverty Vulnerability. Inception Report*. Uppsala Universitet, ODI, PACTeam.
- Echenique, O. S. 1998. *Perspectivas de Evolución de los Servicios de Asistencia Técnica Agrícola em Brasil: Análisis del Projeto LUMIAR y de Asistencia Técnica e Extensión rural. Informe de Consultoria*. Brasília FAO-INCRA
- FAO-INCRA.2000. *Novo Retrato da Agricultura Familiar. O Brasil Redescoberto*. Brasília DF/Tabulação especial para o PRONAF.
- Farrington, J., Christopolos, I., Kidd, A. e Beckman, M. 2002.*Extension, Poverty and Vulnerability: The Scope for Policy Reform. Final Report of a Study for the Neuchâtel Initiative*. Working Paper 155. London: ODI
- Favareto, A. e Damarco. D. 2002. *O sistema IDRS de planejamento, monitoramento e avaliação – elementos para uma maior contratualização das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil*. São Paulo/Brasília: Plural/IICA-MDA
- Fonseca, M.T. L. 1985.A Extensão Rural no Brasil, um projeto Educativo para o Capital. São Paulo: Edições Loyola
- IBASE, 1999. *Avaliação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável em 4 estados: ES,MS, PE e SC*. IBASE-IICA/MDA
- INCRA.2003. *Dados sobre assentados no Brasil, por município*. Superintendência de Desenvolvimento Agrário. Brasília
- INCRA.2003. *Dados sobre assentados no Brasil, por unidade da Federação 1900-2003*. Superintendência de Desenvolvimento Agrário. Brasília
- Kataz, E. e Barandun, A. 2002 . *Innovative Approaches to Financing Extension for Agriculture and Natural Resource Management. Conceptual Considerations and Analysis of Experience*. Lindau: Swiss Center for Agricultural Extension
- Marinozzi, G (coord). 2003. *Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural no Estado de Goiás e seu Papel na Gestão Participativa do Desenvolvimento Local*. Goiânia:FUNDATER/Agência Rural- SAF-MDA
- Olinger, G. 1996. *Ascensão e Decadência da Extensão Rural no Brasil*. Florianópolis: Epagri.
- PCT-IICA-PRONAF-FECAMP.2002. *Estudos de Caso em Campo de Avaliação do PRONAF*. Campinas: FECAMP
- Rivera, W. M. 2003. *Extension's Pluralism, Emergent Priorities and the Central Role of National Government*. University of Maryland, College Park (versão preliminar)
- Queda, O e Szmrecsányi T. e. 1976. In Szmrecsányi T e Queda, O. *Vida Rural e Mudança Social*. São Paulo: Companhia Editora Nacional

Tendler, J. 1997. *Good Governance in the Tropics*. Baltimore: The Jonh Hopkins University Press

Unefab.2001. Escola Família Agrícola- abrindo novas perspectivas para o jovem rural. Agenda 2001. Segrad Editora

Anexo I

Questionário enviado para as instituições



1. Caracterização e histórico da instituição

0.1 1.1 Identificação da Instituição

Nome Completo da Instituição: _____	Sigla: _____
Endereço: _____	
Município: _____	Estado: _____
CEP: _____	Telefone: () _____
	Fax: () _____
Nome do Responsável pela Instituição: _____	Cargo: _____
E-mail: _____	Home Page: _____

1.2 Qual é o ano de criação de sua Instituição? _____

1 1.3 Sua Instituição é

<input type="checkbox"/> Governamental	<input type="checkbox"/> Federal	<input type="checkbox"/> Estadual	<input type="checkbox"/> Municipal
<input type="checkbox"/> Não Governamental			

2 1.4 Como pode ser classificada sua instituição

<input type="checkbox"/> Participante da ASBRAER (ex: Emater)
<input type="checkbox"/> Secretaria de Governo (ex: Secretarias de Agricultura, Meio Ambiente)
<input type="checkbox"/> Associação civil sem fins lucrativos (ONGs)
<input type="checkbox"/> Organização sindical (sindicatos, federações)
<input type="checkbox"/> Organização representativa (ex: associações de agricultores, pescadores etc)
<input type="checkbox"/> Cooperativa de Produção (ex: cooperativa de cafeicultores, de assentados)
<input type="checkbox"/> Cooperativa de Crédito
<input type="checkbox"/> Cooperativa de Serviço (ex: Cooperativa de Técnicos)
<input type="checkbox"/> Instituição de Pesquisa (ex: Embrapa)
<input type="checkbox"/> Instituição de Ensino Superior (ex: Universidades)
<input type="checkbox"/> Instituição de Ensino Médio (ex: escolas técnicas, escolas família agrícola)
<input type="checkbox"/> Outro tipo de instituição pública (ex: Institutos de terras, IBAMA)
<input type="checkbox"/> Empresa (Agroindústrias, frigoríficos, escritórios de planejamento)
<input type="checkbox"/> Outra Qual? _____

1.5 A ATER(Assistência Técnica e Extensão Rural) é sua atividade principal? Sim Não

1.6 Desde que ano sua instituição trabalha com ATER? _____

2. Abrangência e Público

3 2.1 Qual é o âmbito de atuação da sua instituição?

<input type="checkbox"/> Local	<input type="checkbox"/> Estadual
<input type="checkbox"/> Municipal	<input type="checkbox"/> Inter-Estadual
<input type="checkbox"/> Inter-Municipal	<input type="checkbox"/> Nacional

2.2 Em quantos municípios são realizadas atividades de ATER? (informar o número) _____

2.3 Qual é o número de famílias envolvidas no trabalho de ATER? _____

4 2.4 Qual o público-alvo envolvido com as atividades de ATER da sua

<input type="checkbox"/> Assentados	<input type="checkbox"/> Ribeirinhos
<input type="checkbox"/> Agricultores Familiares	<input type="checkbox"/> Pescadores
<input type="checkbox"/> Agricultores patronais	<input type="checkbox"/> Artesãos
<input type="checkbox"/> Comunidades Indígenas	<input type="checkbox"/> Mulheres
<input type="checkbox"/> Quilombolas	<input type="checkbox"/> Jovens
<input type="checkbox"/> Extrativistas	<input type="checkbox"/> Outros

5 2.5 Como está distribuído o público-alvo de sua instituição dentro das

<input type="checkbox"/> Grupo A (assentados)	_____ %
<input type="checkbox"/> Grupo B (renda anual até R\$ 1.500,00)	_____ %
<input type="checkbox"/> Grupo C (renda anual de R\$ 1.500,00 até R\$ 10.000,00)	_____ %
<input type="checkbox"/> Grupo D (renda anual de R\$ 10.000,00 até R\$ 30.000,00)	_____ %

<input type="checkbox"/> Não atendidos pelo Pronaf (renda anual acima de R\$ 30.000,00 ou não familiar)	_____ %
<input type="checkbox"/> Informação não disponível	_____ %

3. Trabalho realizado com ATER

6 3.1 Quais são as principais linhas de atuação de sua instituição? (assinale)

<input type="checkbox"/> Técnicas e práticas produtivas
<input type="checkbox"/> Maneio e conservação dos recursos naturais (recursos hídricos, florestas, solos)
<input type="checkbox"/> Gestão do estabelecimento (planejamento, administração)
<input type="checkbox"/> Transformação da produção (agroindústria, artesanato)
<input type="checkbox"/> Comercialização/Certificação
<input type="checkbox"/> Crédito/Microcrédito
<input type="checkbox"/> Apoio institucional a organizações de agricultores
<input type="checkbox"/> Elaboração de Projetos
<input type="checkbox"/> Planejamento regional e gestão territorial
<input type="checkbox"/> Acompanhamento, monitoramento e proposição de políticas públicas
<input type="checkbox"/> Habitação, saúde e nutrição
<input type="checkbox"/> Educação rural
<input type="checkbox"/> Turismo rural
<input type="checkbox"/> Outras atividades rurais não-agrícolas. Especificar _____
<input type="checkbox"/> Outros. Especificar: _____

7 3.2 Como a sua instituição define as prioridades da ATER? (assinalar)

<input type="checkbox"/> Resposta a solicitações institucionais	<input type="checkbox"/> Através da demanda de agricultores e/ou suas organizações
<input type="checkbox"/> Resposta a editais públicos	<input type="checkbox"/> Através da elaboração de diagnósticos
<input type="checkbox"/> Outros. Quais: _____	

8 3.3 A sua instituição se relaciona/trabalha com seus beneficiários

<input type="checkbox"/> Contato individual / familiar	<input type="checkbox"/> Organizações dos beneficiários (associações, sindicatos)
<input type="checkbox"/> Grupos comunitários	<input type="checkbox"/> Outros. Quais: _____

9 3.4 A sua instituição utiliza instrumentos de diagnóstico planejamento

Diagnóstico	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Planejamento	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
Avaliação/ monitoramento	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

3.5 Os beneficiários desempenham alguma atividade formal de difusão e geração de tecnologia/conhecimento apoiado pela instituição Sim Não

3.6 O público-alvo participa dos processos de tomada de decisão desta instituição? Sim Não

10 3.7 Em caso de positivo, como?

<input type="checkbox"/> Diretamente nas instâncias decisórias da instituição
<input type="checkbox"/> Através de reuniões sistemáticas com as comunidades
<input type="checkbox"/> Respondendo a demandas formuladas por organizações de beneficiários
<input type="checkbox"/> Outros. Quais? _____

11 3.8 Quais destes meios a sua instituição utiliza para obter informações

<input type="checkbox"/> Instituições de pesquisa	<input type="checkbox"/> Assessorias técnicas
<input type="checkbox"/> Livros e outros documentos impressos	<input type="checkbox"/> Experiência dos agricultores / conhecimento local
<input type="checkbox"/> Internet e mídia eletrônica	<input type="checkbox"/> Pesquisas/experimentos da própria instituição
<input type="checkbox"/> Outros. Qual? _____	

3.9 A instituição realiza trabalhos em parcerias? Sim Não

3.10 Em caso positivo, assinale os tipos de instituições com as quais realiza algum trabalho em parceria e assinale a(s) finalidade(s) desta (Marque com um x no caso de existir)

11.0.0.0.1 Tipo de Instituição Parceira	Finalidade da parceria	
	<input type="checkbox"/> Estrutura física e logística	<input type="checkbox"/> Apoio institucional

Governo Estadual			
Governo Municipal			
Organismo de Pesquisa			
Universidades			
Outros estabelecimentos de ensino			
Organizações não governamentais			
Empresas/Companhias privadas			
Outros. Defina:			

3.11 A entidade participa de algum conselho, fórum ou câmara técnica

Sim Não

12 Em caso positivo, quais? (assinale quantas forem necessárias)

Conselho Municipal Desenvolvimento Rural Sustentável

Conselho Estadual Desenvolvimento Rural Sustentável

Outros Conselhos Qual/Quais?

Fórum Qual/Quais?

Rede Qual/Quais?

4. Estrutura e Recursos

4.1 Qual é o número de funcionários de sua instituição? _____

4.2 Equipe trabalhando com ATER

<i>12.0.0.0.1</i> Área de Atuação/Formação	Total (Número)	Atuando diretamente com público-alvo (Número)
<i>12.0.0.0.4</i> Técnico Agropecuário	<i>12.0.0.1.1</i>	
Agronomia		
Veterinária		
Zootecnia		
Engenharia Florestal		
Engenharia Agrícola		
Sociologia		
Economia		
Educação		
Economia Doméstica		
Serviço Social		
Saúde/Nutrição		
Jornalismo/Comunicação		
Outros. Quais?		
Agricultores(***)		

* Independente da escolaridade (Ex: contador, secretária, motorista, administrador)

** Ex: enfermagem ou outro de caráter não administrativo

*** Contratados, integrantes do quadro de funcionários da instituição

13 4.3 Qual é a estrutura física com a qual a sua instituição trabalha?

Tem prédio próprio? Sim Não Quantos?

Tem prédios alugados? Sim Não Quantos?

Sim Não Quantos?

Tem telefone? Sim Não

Tem computadores? Sim Não

Tem acesso a Internet? Sim Não

4.4 Qual foi o orçamento total da instituição no ano de 2001? R\$ _____

4.5 Quanto deste orçamento destinou-se à ATER? R\$ _____

14 4.6 Quais são as fontes dos recursos destinados à ATER? (Preencha)

Fonte	Porcentagem
-------	-------------

Governo Federal	_____ %
Governo Estadual	_____ %
Governo Municipal	_____ %
Organismos internacionais oficiais	_____ %
Organizações não governamentais internacionais	_____ %
Organizações não governamentais nacionais	_____ %
Empresas privadas	_____ %
Recursos próprios	_____ %
Agricultores/organização de agricultores	_____ %
Outros. Quais?	_____ %

4.7 Caso a sua instituição seja uma Secretaria Municipal de Agricultura, a Secretaria/prefeitura tem uma parceria específica com a empresa de extensão rural oficial de seu estado? (ex EMATER) Sim Não

15 Em caso positivo, que tipo de colaboração existe?

- A prefeitura paga salários dos técnicos e a empresa de extensão fornece infra-estrutura e orienta o trabalho técnico
- A prefeitura fornece infra-estrutura e a empresa de extensão paga salário dos técnicos e orienta o trabalho técnico
- A prefeitura paga salários dos técnicos e fornece infra-estrutura e a empresa de extensão orienta o trabalho técnico
- Outros Qual/Quais?

5. Entraves

16 5.1 Na sua opinião, quais os principais entraves para uma melhor atuação?

- Tecnológicos (ex: carência de pesquisa/conhecimento/alternativas)
- Institucionais (ex: problemas internos da instituição, dificuldade de trabalho em parcerias)
- Políticas públicas específicas para o setor (ex: preços, crédito, armazenamento)
- Políticas públicas em geral (ex: educação, saúde, estrada, eletrificação)
- Estrutura agrária da região (ex: conflitos fundiários, ausência de regularização)
- Volume de recursos financeiros (ex: equipe ou infra-estrutura insuficiente)
- Continuidade dos recursos financeiros (ex: Financiamentos incertos e de curto prazo)
- Outros. Especificar?

6. Informações sobre o preenchimento do questionário

6.1 Qual foi a data de preenchimento do questionário: _____/_____/_____

6.2 Qual o nome da pessoa que respondeu este questionário: _____

6.3 Qual é o seu cargo na instituição: _____

Anexo II

Questionário utilizado nas entrevistas



Ministério do Desenvolvimento Agrário - Food and Agriculture Organization
Pesquisa Avaliação dos Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural
no Brasil
Questionário Fase 2



Data da entrevista:	Entrevistador:
Nome do (s) Entrevistado (s)/Informante (s)	

1- Caracterização e histórico

1.1 Identificação da Instituição

Nome da instituição:		
Sigla:		
Endereço:	Município:	Estado:
Telefone:	Fax:	Correio eletrônico:
Home page:		
Nome do responsável pela instituição:		Cargo:

1.2 Qual é o ano de criação de sua instituição?.....

1.3 Sua instituição é:

- Governmental** Federal Estadual Municipal
 Não governamental

1.4 Como pode ser classificada sua instituição:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Participante da ASBRAER | <input type="checkbox"/> Cooperativa de Serviço |
| <input type="checkbox"/> Secretaria de Governo | <input type="checkbox"/> Instituição de pesquisa |
| <input type="checkbox"/> Associação civil sem fins lucrativos | <input type="checkbox"/> Instituição de Ensino Superior |
| <input type="checkbox"/> Organização sindical | <input type="checkbox"/> Instituição de Ensino Médio |
| <input type="checkbox"/> Organização representativa | <input type="checkbox"/> Outro tipo de instituição pública |
| <input type="checkbox"/> Cooperativa de Produção | <input type="checkbox"/> Empresa |
| <input type="checkbox"/> Cooperativa de Crédito | <input type="checkbox"/> Outra. Qual?..... |

1.5 Objetivos Gerais da Instituição e Objetivos gerais da ATER desenvolvida pela instituição

Missão:

1.6 Principais atividades da instituição (por ordem de prioridade: 1, 2, 3, 4, 5 ...)

- Técnicas e práticas produtivas
- Manejo e conservação dos recursos naturais (recursos hídricos, florestas, solos)
- Gestão do estabelecimento (planejamento, administração)
- Transformação da produção (agroindústria, artesanato)
- Comercialização/ certificação
- Crédito/Microcrédito
- Apoio institucional a organizações de agricultores
- Elaboração de projetos
- Planejamento regional e gestão territorial
- Acompanhamento, monitoramento e proposição de políticas públicas
- Habitação, saúde e nutrição
- Educação rural
- Turismo rural
- Outras atividades rurais não-agrícolas Especificar: _____
- Outros. Especificar: _____

1.7 Histórico (por que foi criada, quais foram as principais transformações da criação até hoje e quando ocorreram)

1.8 Quais são os pontos fortes da instituição?

2. Abrangência e Público

2.1 Abrangência

Local Municipal Regional Estadual Inter-estadual Nacional

2.2 Relacione os municípios que sua instituição atua:

MUNICIPIOS		11	
1		12	
2		13	
3		14	
4		15	
5		16	
6		17	
7		18	
8		19	
9		20	
10		21	

2.3 Qual é o número de famílias envolvidas no trabalho de ATER? _____

2.4 Qual é o público-alvo envolvido com as atividades de ATER da sua instituição?

- Assentados Agricultores familiares Agricultores patronais
 Comunidades indígenas Quilombolas Extrativistas
 Ribeirinhos Pescadores Artesãos
 Mulheres Jovens Micro-empresas rurais
 Outros

2.5 Dentro das categorias do Pronaf, como está distribuído o público potencial e o efetivamente atendido por sua instituição? (colocar porcentagem ou número absoluto)

Grupo	Público potencial	Público atendido	% Público atendido/potencial
Grupo A (assentados)			
Grupo B (renda anual até R\$ 1.500,00)			
Grupo C (renda anual até R\$ 1.500,00 até R\$ 10.000,00)			
Grupo D (renda anual até R\$ 10.000,00 até R\$ 30 000,00)			
Não atendidos pelo Pronaf (renda anual acima de R\$ 30 000,00 ou não familiar)			
Informação não disponível			
Total			

Será considerado publico potencial segundo dados do estudo FAO/INCRA O Brasil Redescoberto.

2.6 Quantos escritórios tem a instituição: _____

2.7 Quantos municípios são atendidos por estes escritórios? _____

2.8 Quantos municípios não são atendidos? _____

2.9 A instituição trabalha com escritórios regionais ou escritórios pólo? () sim () não
Quantos pólo? _____ Quantos regionais? _____

MUNICIPIO SEDE	PÓLO OU REGIONAL?	QUANTO MUNICÍPIOS ATENDE
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		

3. Trabalho de ATER realizado

3.1 Quais são os principais projetos/programas ou atividades relacionados a ATER desenvolvidos nos últimos 3 anos.

<i>Programa/Projeto e/ou atividades desenvolvidas</i>	0.1 <i>Objetivos</i>	<i>Instituições parceiras*</i>	<i>Ano de início da atividade</i>	<i>Fontes de financiamento**</i>	<i>Valor Total</i>	<i>Contrapartida da entidade</i>	<i>Principais resultados já alcançados</i>

* informar se a instituição é ONG, organização de agricultores, governamental, privada, etc

** (1) agricultores, (2) governo federal, (3) governo estadual, (4) governo municipal, (5) Organismo internacional oficial, (6) ONGs internacionais, (7) ONGs nacionais, (8) empresas privadas, (9) recursos próprios, (10) outros ...

3.2 Participação em Conselhos ou Câmaras Técnicas

1	Nível	2	Nome/Tipo do Conselho
Federal			
Estadual			
Regional			
Municipais			

3.3 Participação em Fóruns e Redes. Quais ?

3.4 Qual é participação das prefeituras municipais no trabalho realizado pela instituição? (indicar número de prefeituras que têm convênio, número de técnicos conveniados, infra estrutura, e ambos)

	Técnicos	Infra-estrutura	Técnicos +Infra-estr.
Número de prefeituras com:			

3.5 Nos municípios onde há participação das prefeituras como é definido o trabalho técnico realizado?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Métodos de Trabalho

4.1 Como a sua instituição define as prioridades da ATER? (assinalar apenas uma alternativa)

- Resposta a solicitações institucionais
- Resposta a editais públicos
- Através da demanda de agricultores e/ou suas organizações
- Através da elaboração de diagnósticos
- Outros. Quais:

4.2 A sua instituição se relaciona/trabalha com seus beneficiários principalmente através de (colocar em ordem de importância)

- Contato individual / familiar
- Grupos comunitários
- Organizações dos beneficiários (associações, sindicatos)
- Outros. Quais

4.3 Descreva qual a orientação metodológica que orienta o trabalho de ATER de sua instituição e as respectivas técnicas/ferramentas em que se apoiam.

METODOLOGIA	TÉCNICAS

4.4 Na sua instituição, existem mecanismos formais para análise e diagnóstico sobre a realidade/problemas do meio rural? () sim () não

Quais:.....
.....
.....

Periodicidade em que realizam diagnóstico: mensal semestral anual outro

Esta produção (diagnóstico) é divulgada externamente a nível municipal/regional/estadual
() sim () não

4.5 Na sua instituição, existem mecanismos formais para planejamento das ações de ATER para o meio rural () sim () não

Em caso positivo como é feito esse planejamento?

.....
.....

Periodicidade que realizam planejamentos: () mensal () semestral () anual () outro

Esta produção (planejamento) é divulgada externamente a nível municipal/regional/estadual
() sim () não Em caso positivo como?

.....
.....

4.6 Na sua instituição, existem mecanismos formais para avaliação e monitoramento das ações de ATER para o meio rural () sim () não

Em caso positivo como é feita esta avaliação/monitoramento?

.....

Periodicidade em que realizam avaliação/monitoramento: () mensal () semestral () anual () outro

Esta produção (avaliação/monitoramento) é divulgado para o ambiente municipal/regional/estadual

() sim () não

Em caso positivo como?

.....

4.7 Os beneficiários participam dos processos de diagnóstico, planejamento e avaliação/monitoramento

Diagnóstico () sim () não	Como:
Planejamento () sim () não	Como:
Avaliação/Monitoramento () sim () não	Como:

4.8 Como são definidos o público/comunidades a serem atendidos/participarem das atividades promovidas pela instituição?

.....

4.9 Os beneficiários desempenham alguma atividade formal de difusão/geração de tecnologia/conhecimento apoiado pela instituição? () sim () não

Caso afirmativo, quais?

.....

4.10 Quais meios para comunicar/informar os agricultores:

3 MEIO	4 PERIODICIDADE
Cartilhas	
Jornal/Boletins	
Programa de Rádio	
Produção de vídeos e audiovisuais	
Página na internet	
Boletim Eletrônico	

4.11: Como e onde a instituição obtém as informações técnicas que precisa? (colocar as fontes abaixo em ordem de prioridade 1= mais importante, e assim por diante) Como ocorre o acesso?

FONTE	PRIORIDADE	1	ESPECIFICAR E DIZER COMO ocorre O ACESSO
Instituições de pesquisa			
Livros e outros documentos impressos			
Internet/ mídia eletrônica			
Assessorias Técnicas			
Experiências de Agricultores/Conhecimentos Locais			
Pesquisas/Experimentos das própria instituição			
Outros			

4.12 A sua instituição realiza trabalhos em parceria? () Sim () Não

Em caso positivo, assinale os tipos de instituições com as quais realiza algum trabalho em parceria e assinale a(s) finalidade(s) desta (Marque com um x no caso de existir)

		Finalidade da parceria	
<i>1.0.0.0.1</i>	<i>Tipo de Instituição Parceira</i>	<i>1.0.0.0.2</i>	<i>C</i>
			<i>o</i>
			<i>o</i>
			<i>p</i>
			<i>e</i>
			<i>r</i>
			<i>a</i>
			<i>ç</i>
			<i>ã</i>
			<i>o</i>
			<i>t</i>
			<i>é</i>
			<i>c</i>
			<i>n</i>
			<i>i</i>
			<i>c</i>
			<i>a</i>
<i>1.0.0.0.3</i>	<i>Organizações de Agricultores</i>	<i>1.0.0.0.4</i>	
<i>1.0.0.0.5</i>	<i>Governo Federal</i>	<i>1.0.0.0.6</i>	
	Governo Estadual		
	Governo Municipal		
	Organismo de Pesquisa		
	Universidades		
	Outros estabelecimentos de ensino		
	Organizações não governamentais		

Empresas/Companhias privadas			
Outros (qual?)			

5. Recursos humanos

5.1 Qual é o número de funcionários de sua instituição? _____

5.2 Quantos estão no escritório central? _____ E no escritório pólo? _____ E nos escritórios regionais? _____

5.3 Equipe trabalhando com ATER

<i>Área de Atuação/Formação</i>	<i>TOTAL (Número)</i>	<i>Sexo</i>		<i>Atuando diretamente com público alvo (Número)</i>
		<i>Masculino</i>	<i>Feminino</i>	
Pessoal de apoio e Administração (*)				
Técnico Agropecuário				
Outros Técnicos de segundo grau (**)				
Agronomia				
Veterinária				
Zootecnia				
Engenharia Florestal				
Engenharia Agrícola				
Sociologia				
Economia				
Educação				
Economia Doméstica				
Serviço Social				
Saúde/Nutrição				
Jornalismo/Comunicação				
Outros.				
Agricultores (***)				

* Independente da escolaridade (Ex: contador, secretaria, motorista, administrador)

** Ex: enfermagem ou outro de caráter não administrativo

*** Contratados, integrantes do quadro de funcionários da instituição

5.4 Técnicos de nível superior com pós graduação

<i>Nível de Formação Especialização</i>	<i>TOTAL (Número)</i>	<i>Principais áreas</i>
Mestrado		
Doutorado		

5.5 Atualmente, qual é o salário médio de um técnico de nível médio em início de carreira?
 R\$ _____ E em final de carreira? R\$ _____

5.6 Atualmente, qual é o salário médio de um técnico de nível superior em início de carreira?
 R\$ _____ E em final de carreira? R\$ _____

5.7. Qual o processo adotado para o aperfeiçoamento/capacitação da equipe?

Tipo	Frequência*	Número de pessoas envolvidas
Seminários		
Palestras		
Cursos		
Grupos de Estudo		
Oficinas		
Graduação		
Especialização		
Mestrado		
Doutorado		
Outros:		

* 1= semanal; 2 = mensal; 3 = semestral; 4 =anual; 5 = outros (especificar)

6. Estrutura Física

<i>Categoria</i>	<i>Especificação</i>		<i>Número</i>	
			Próprio	alugado
Imóveis	Escritórios			
	Salas de reunião			
	Alojamentos			
	Outros Imóveis (especificar)			

<i>Categoria</i>	<i>Especificação</i>	Número	
Computadores	Computadores		
	Computadores ligados à internet		
Veículos		até 4 anos de uso	+ de 4 anos de uso
	Carros de passeio		
	Caminhonetes		
	Peruas/Vans		
	Motos		
	Barcos		
	Outros		
			Número

Outros Equipamentos	Linhas telefônicas	
	Fax	
	TV	
	Vídeo	
	Filmadora	
	Data-show	

7. Orçamento da Instituição

7.1 Orçamento Anual da Instituição: montante e % sobre o total: exercício anterior

<i>Item</i>	<i>Montante (R\$)</i>	<i>Percentagem</i>
TOTAL		100
Salários e encargos		
Diárias e manutenção do pessoal em campo		
Combustível		
Outro material de consumo		
Manutenção de veículos		
Aluguel e/ou manutenção dos prédios		
Comunicação		
Serviços de Terceiros (especificar)		
Gastos com eventos para o público (seminários, dias de campo, oficinas, etc)		
Material de divulgação produzido		
Periódicos e Publicações adquiridas		
Participação da equipe em congressos e eventos		
Taxas e Impostos		
Investimentos (em bens duráveis)		
Outros		

7.2 Quanto desse orçamento foi destinada à ATER ? _____

8 . Entraves

Principais entraves para uma melhor atuação (colocar em ordem de importância, 1= mais importante, 2= importante, 3= regular, 4=pouco importante, 5= sem importância)

<i>Tipo de entrave *</i>	1	Detalhar	<i>Importância</i>
Tecnológico			
Institucionais			
Políticas Públicas específicas para o setor			
Políticas Públicas em geral			
Estrutura Agrária da Região			
Volume de recursos financeiros			
Continuidade dos recursos financeiros			
Outros			

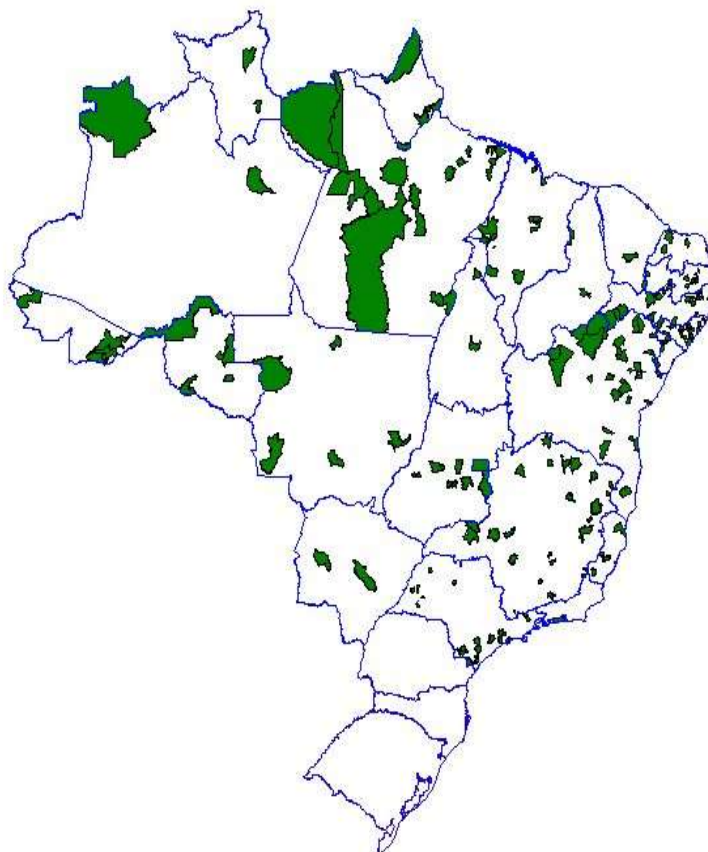
9. Outras observações e detalhes sobre as condições da entrevista (Colocar se o questionário foi preenchido por alguém da instituição, se a entrevista foi feita por um pesquisador da equipe, onde, qual duração da entrevista e outras informações relevantes)

10. Lista de documentos recolhidos/enviados na/pela instituição (publicações, folders, relatórios de atividades, etc).

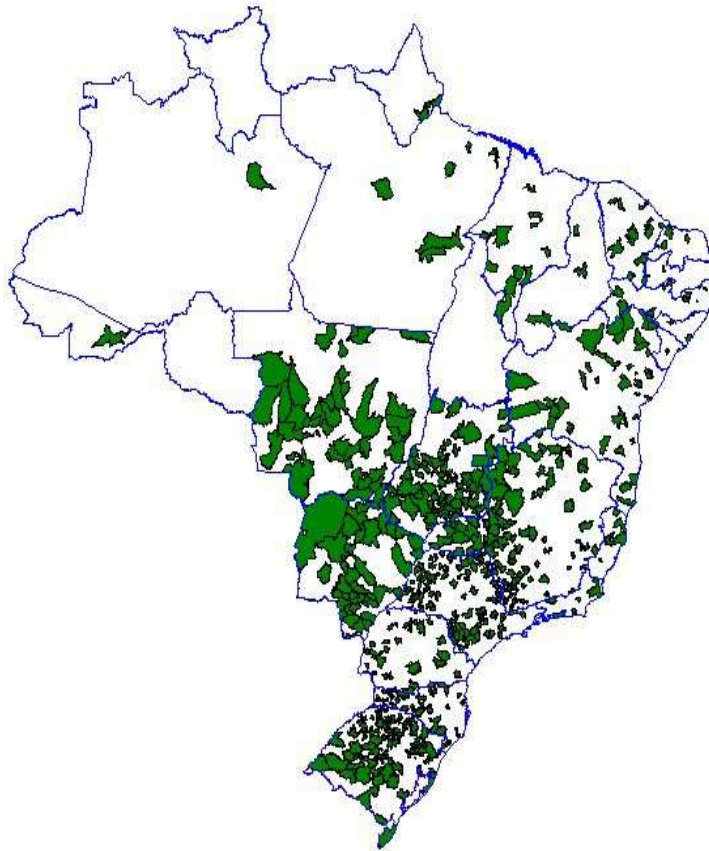
Anexo III

Mapas da distribuição das categorias

Mapa A-1: Distribuição da categoria representativas (não inclui instituições da região sul)



Mapa A-2: Distribuição da categoria cooperativas de produção



Mapa A-3: Distribuição da categoria ensino e pesquisa (não inclui dados da região sul)



Mapa A-4: Distribuição da categoria cooperativas de crédito

