

REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DA AÇÃO SISTÊMICA DA EXTENSÃO RURAL NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO

José Alves de Castro

1 – ANTECEDENTES

Ao contrário de outros países (Estados Unidos pelo menos) onde “o Serviço de Extensão Rural surgiu de uma situação”, (1) ou seja, a partir de uma necessidade sentida, no Brasil parece que mais uma vez o “acaso” ou pelo menos a interferência externa teve sua participação assegurada no aparecimento da Extensão Rural.

Este fato, aparentemente inexpressivo, apresenta repercussões que influenciam, ainda hoje, a maneira como a Extensão Rural é analisada ou mesmo chamada a participar do processo de desenvolvimento rural do País.

A primeira experiência, de ação muito limitada, funcionou no Brasil a partir de 1948 denominada “Trabalhos Cooperativos em Santa Rita do Passa Quatro, São Paulo, mantida com recursos de agricultores, da indústria local, da Prefeitura, contribuição da AIA (Associação Internacional Americana) e contou com a cooperação das Secretarias de Educação e de Saúde de São Paulo” (2).

A outra experiência, “a ACAR, resultou do convênio firmado entre o Estado de Minas Gerais e a AIA” (3).

Nota-se mais uma vez a presença de um organismo internacional influenciando a decisão e arcando com 75% dos custos operacionais.

Vale ressaltar que neste convênio a expressão “Extensão Rural” não aparece uma vez sequer.

Acrescente-se o fato de que mediante os resultados alcançados o convênio poderia ser renovado e portanto a sobrevivência da nova instituição assegurada “SE” as partes convenientes assim o acordassem, o que demonstra estar a estrutura do poder não muito consciente de sua necessidade.

Quais seriam as razões que estariam condicionando este comportamento do quadro institucional brasileiro?

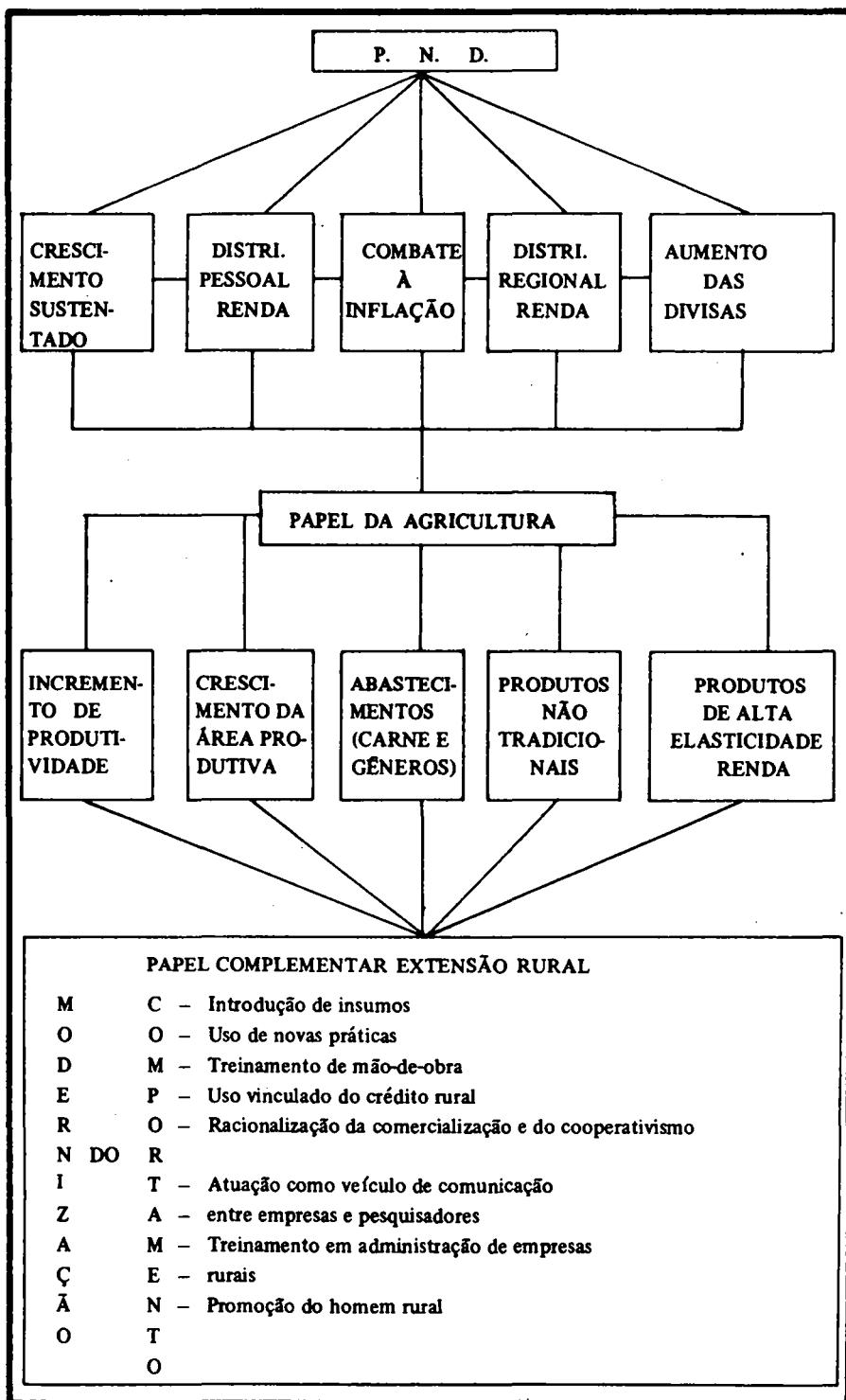
Uma ligeira análise da conjuntura em que o Brasil recebeu a Extensão Rural talvez seja suficiente para apontar algumas possíveis explicações para o fenômeno.

O modelo de desenvolvimento adotado era o da substituição de importações de bens industriais.

O crescimento da agricultura apresentava-se superior ao da população, ensejando o financiamento do processo industrial nascente.

“Apesar do reconhecimento tácito da relevância do setor agrícola, a preferência dos governos vinha sendo para o fundamentalismo industrial e todas as ações efetivamente dirigidas para aquele setor, na crença de que seu desenvolvimento induziria os demais setores da economia” (4).

Ao lado de tais situações notaram-se também alguns estímulos governamentais ao setor agrícola:



- Incentivos creditícios, juros negativos (Lei do Crédito Rural, definida em 1964).
- Preços sustentados (café, cana, cacau) para produtos de exportação (isto significa contrapartida do modelo de substituição de importações, ou o país funcionando como primário exportador).
- Incentivos fiscais (liberação de pagamento de tributos).

De tudo isto se conclui que, principalmente pelo fato da inexistência de política agrícola, no período considerado, não apenas o setor agrícola deixou de ter papel definido, como também os instrumentos de viabilização de uma possível política agrícola. Daí o fato da sobrevivência dos órgãos ligados ao setor ser fruto, entre outras coisas, do esforço quixotesco de grupos de abnegados e da vontade ocasional de algumas autoridades.

2 – PROCESSO ATUAL

A partir do I – PND, tornam-se presentes certos pré-requisitos daquilo que OJALA (5) classifica como principais componentes de um programa de desenvolvimento agrícola;

- a) formação de objetivos e estratégica do desenvolvimento agrícola dentro do contexto dos objetivos gerais do desenvolvimento do País;
- b) fixação de metas para todos os ramos importantes da agricultura no período considerado;
- c) formulação detalhada de políticas e medidas a serem adotadas para o atingimento das metas fixadas;
- d) listagem de objetivos especiais de investimento público necessário, com justificação detalhada;
- e) formulação das necessidades de longo alcance da agricultura que demanda certas providências já no período do plano definido;
- f) Relação de algumas mudanças organizacionais necessárias para promover ou facilitar a implementação do plano, e também para acompanhar o progresso desta implementação; e
- g) definição do total dos dispêndios públicos necessários a implementação do programa.

Se bem que são raros os países a apresentarem tratamento adequado a todos esses elementos, no Brasil é de se notar o esforço em modernizar sua técnica de planejamento.

3 – METAS DO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO

O I-PND apresenta três objetivos gerais ou metas fundamentais a serem perseguidos:

- a) crescimento rápido e sustentado do PIB;
- b) combate à inflação; e
- c) aumento das divisas, visando a “um desenvolvimento com crescente independência em relação ao mundo externo, o que só pode ser obtido com elevadas reservas internacionais e significativos aumentos das exportações” (6).

No atingimento desses três objetivos gerais está o alicerce para que se obtenham dois dos objetivos de natureza social e de significativa importância:

- a) diminuição de desigualdades na distribuição pessoal da renda nacional; e
- b) redução das desigualdades na distribuição regional da renda.

Segundo CARVALHO (7), “à agricultura se deve dar prioridade absoluta, pois de seu desenvolvimento depende o sucesso na consecução dos cinco principais objetivos da política e econômico-social brasileira”.

Parece que não há dúvidas quanto ao papel dinâmico que a agricultura deva desempenhar a fim de que aqueles objetivos sejam alcançados.

4 – PAPEL DA AGRICULTURA

Neste caso, para que a agricultura cumpra a sua missão, espera-se que haja:

- a) incremento de produtividade;
- b) crescimento da área produtiva;
- c) melhoria quantitativa e qualitativa do abastecimento (carne e gêneros alimentícios);
- d) introdução de produtos não tradicionais (soja, sorgo, etc); e
- e) atenção especial aos produtos de alta elasticidade de renda.

A partir do momento em que são fixados tais objetivos a serem perseguidos pelo setor agrícola, fica mais fácil detectar os papéis a serem desempenhados pelo quadro institucional responsável pela operacionalização dos programas e/ou projetos e, logicamente, pela extensão rural.

Para tanto, far-se-ia um levantamento dos elementos de dinamização do processo, delegando à extensão rural aquelas que melhor fossem por ela viabilizados.

5 – PAPEL DA EXTENSÃO RURAL

Considerando as características da realidade brasileira e a atual política econômica do Governo Federal, para que a agricultura possa bem desempenhar o seu papel e por conseguinte atingir aquelas metas preconizadas, a extensão rural deve, através de uma ação educacional e em interação com os demais elementos do sistema operacional, atuar Complementarmente visando à modernização do comportamento nos diversos públicos engajados no processo de desenvolvimento, através de:

- introdução de insumos modernos;
- uso de novas máquinas;
- treinamento de mão-de-obra;
- uso vinculado do Crédito Rural;
- racionalização da Comercialização e do Cooperativismo;
- atuação como veículo de comunicação entre Produtores e Pesquisadores;
- treinamento em administração de empresas rurais; e
- promoção do homem rural.

6 – PRÉ-CONDIÇÕES

Evidentemente que determinados pré-requisitos são essenciais a fim de

que estas metas sejam alcançadas com certo grau de racionalidade, entre outros salientamos:

a) A nível de Governo:

- decisão política de promover o desenvolvimento da agricultura e
- implementação desta decisão criando as condições necessárias para o desenvolvimento;

b) A nível institucional:

- recepção e interpretação das diretrizes governamentais e definindo claramente seus objetivos;
- elaboração de programas para alcance dos objetivos a custos menos onerosos; e
- atuação eminentemente sistêmica.

Sendo a extensão rural um dos instrumentos de viabilização de “política agrícola para o desenvolvimento”, há de se considerar o que se entende por desenvolvimento quer seja global ou setorial.

Entendendo-se o desenvolvimento como processo que envolve “aspectos multidimensionais, envolvendo variáveis econômicas, psico-sociais, políticas, religiosas, etc... o desenvolvimento agrícola, como parte do desenvolvimento global, também apresenta as mesmas características, mas aceita-se que, pelo menos, ele vise à obtenção de maior produção, maior produtividade e aumento das oportunidades de realização pessoal nos campos econômico, social e político” (8).

Como estas variáveis que entram na conceituação do desenvolvimento global ou agrícola não agem isoladamente, ipso facto também os instrumentos chamados a participar não terão condições de apresentar índices de eficiência e eficácia desejáveis sem que haja uma atuação sistêmica onde todas as tarefas terão que ser executadas.

A esta altura, um conceito que julgamos básico é o de sistema, por melhor explicar, a nosso ver, o processo de ação inter-institucional. Segundo CHURCHMAN (9), “sistema é um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades”.

O desenvolvimento do pensamento sistêmico parece-nos indispensável para melhor compreendermos a validade ou não de qualquer instrumento dentro de um processo desenvolvimentista.

As considerações dadas a seguir não acontecem necessariamente em sequência, todavia são julgadas por CHURCHMAN (10) imprescindíveis no estudo de um sistema:

- a) os objetivos totais do sistema e, mais especificamente, as medidas de rendimento do sistema inteiro;
- b) o ambiente do sistema;
- c) os recursos do sistema;
- d) os componentes do sistema, suas atividades, finalidades e medidas de rendimento; e
- e) a administração do sistema.

Há de se reconhecer as dificuldades em montar um modelo visando a uma atuação sistêmica: este parece ser um bom desafio a ser lançado aos economistas rurais por ocasião da XII Reunião Anual de sua sociedade de classe.

Entre as dificuldades poderíamos citar uma série de resistências naturais de caráter valorativo, cognitivo e mesmo porque não existem experiências comprovadas no Brasil que possam tanto estimular os mais entusiastas, como transformar a opinião dos céticos.

O SOAPA (Sistema Operacional de Agricultura, Pecuária e Abastecimento) em Minas Gerais é de criação recente e sua consolidação se constitui em preocupação constante do atual governo mineiro.

No dizer de CHURCHMAN (11), “infelizmente até agora na maioria dos governos das cidades e estados não há uma correta análise sistêmica do sistema total em função dos componentes reais; por motivos históricos, os governos do Estado e das cidades são divididos em departamentos e divisões que em geral não têm importância para os verdadeiros componentes do sistema. Como consequência, a administração de nossos grandes sistemas de governo de estados e cidades torna-se cada vez mais difícil cada ano. A atribuição de responsabilidade é fixada por lei e impossível de ser quebrada”.

7 – PAPEL DOS ECONOMISTAS RURAIS

Apesar das dificuldades, acreditamos que a modificação desta situação depende mais da nossa capacidade de pensar, planejar e implementar os modelos frutos de nossas pesquisas, estudos e atuações.

É justamente neste campo que reside a grande oportunidade para economistas e sociólogos rurais irmanados com outros profissionais de áreas afins, no sentido de contribuírem com fundamentação teórica e científica visando, entre outras coisas, a:

- Contribuir para o aprimoramento dos planos Nacionais, Regionais, Estaduais e Municipais.
- Contribuir para melhor adequação dos Planos Setoriais aos Planos Nacionais.
- Contribuir nas pesquisas e implementação de modelos de sistemas operacionais.
- Contribuir para melhor detecção dos papéis de cada um dos sistemas do ecúmeno.
- Contribuir para criação de uma nova mentalidade de atuação inter-institucional.
- Contribuir na formação de estratégias alternativas de trabalho com os diversos sistemas clientes (na agricultura pelo menos os dois mais amplos: comercial e subsistencial).
- Contribuir, segundo PASTORE (12), para que “os serviços de extensão tenham respostas concretas sobre como devem proceder no tocante ao recrutamento e preparação da população para trabalhar com novas tecnologias”.
- Contribuir “no estabelecimento de “pacotes” tecnológicos adequados que abrangem tanto mudanças técnicas como sociais”.
- Contribuir para a formulação de um processo de controle e avaliação dos componentes relacionados com a medida de rendimento do sistema global.

Especificamente sobre avaliação, alguns técnicos tiveram a preocupação de efetuar pesquisas e estudos visando a avaliação de atividades do sistema de extensão rural. Entre outros, podemos citar CLIFTON R. WHARTON JR. (13), JOSÉ TEIXEIRA DA SILVA (14), MANOEL BARBOSA FILHO (15) e, em campo mais amplo, CLÁUDIO MOURA CASTRO (16) sobre investimentos em educação.

Em que pesem os resultados positivos dessas avaliações, somos de opinião que o que constitui maior motivo de frustrações para o extensionista não seriam os possíveis resultados negativos apontados nos processos de aferição, mas a ausência de perspectiva de atuação integrada com os demais componentes de um possível sistema operacional.

Considerando ser a extensão rural um instrumento de viabilização de uma "política agrícola", a aferição de seu rendimento tornar-se-ia mais fácil a partir do momento que existisse de fato uma "política agrícola".

Disto se conclui a dificuldade que tiveram os técnicos ao tentar avaliar os resultados da extensão rural.

Segundo CHURCHMAN (13), "a finalidade última do pensamento com relação aos componentes é descobrir esses componentes (missões), cujas medidas de rendimento são verdadeiramente relacionadas com a medida de rendimento global".

"Este problema de medir o rendimento de um componente chega a ser muito complicado e difícil à medida que nos aprofundamos no projeto de largos sistemas. Embora a simples exigência de que a medida do rendimento do componente deva crescer com o rendimento total do sistema pareça de todo óbvia, apesar disso não se segue que um componente possa simplesmente avançar na sua medida de rendimento e ignorar tudo dos outros componentes".

8 — EXPERIÊNCIA DO SOAPA DE MINAS GERAIS

Não seria ocioso, no momento, tecer algumas considerações sobre experiências de administração pública onde órgãos com funções complementares se agrupam, conformando um sistema operacional.

Por se apresentar mais familiar, tomaremos o caso de Minas Gerais, abordando os antecedentes, sua criação e, finalmente, uma breve apreciação dos resultados de seu desempenho.

Em Minas Gerais, a ausência de planejamento que, ao longo dos anos, caracterizava a ação do setor público, trouxe como consequência a criação de diversos órgãos sem objetivos claramente definidos, prejudicando seriamente a eficiência da administração estadual. O setor agropecuário não se situou à margem desse processo, sendo, via de regra, colocado em plano secundário e, por isso mesmo, com importância diminuída no âmbito administrativo do Estado.

A fim de estabelecer novas normas de ação governamental, após o Sistema Estadual de Planejamento, foi instituído o Sistema Estadual de Reforma Administrativa, procurando estabelecer uma orientação filosófica onde técnicas de organização e administração pudessem ser melhor aproveitadas em busca de maior eficiência da ação do setor público.

Nesse sentido, o Sistema Operacional de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, criado pelo decreto nº 14.446, de 12 de abril de 1972, representa um arranjo institucional onde a tônica é a harmonização de funções através de integração de entidades que exerçam atividades afins, sob o comando definido da Secretaria da Agricultura, para implantação de programas setoriais em perfeita consonância com as diretrizes do Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social.

Tendo a Secretaria da Agricultura como órgão central, compõem a SOAPA as seguintes entidades, com atividades específicas:

- Instituto Estadual de Florestas – IEF;
- Cia. Agrícola de Minas Gerais – CAMIG;
- Cias. de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais – CASEMG;
- Frigoríficos de Minas Gerais SA – FRIMISA;
- Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – CEASA/MG;
- Associação de 'Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais – ACAR;
- Fundação Rural Mineira – Colonização e Desenvolvimento Agrário – RURALMINAS.

Passados dois anos de sua implantação, ainda não se procedeu a uma avaliação do desempenho do SOAPA pelo fato de estar atravessando uma fase de maturação e consolidação. Tão pouco, tentou-se avaliar isoladamente a atuação dos componentes visto que tal atitude não apresentaria qualquer coerência com a idéia básica que norteou a criação do sistema.

Todavia, se se tomarem os índices representativos do desempenho do setor agropecuário do Estado como indicadores do desempenho do SOAPA, pode-se concluir que a atuação sistêmica trouxe inegáveis benefícios à agropecuária mineira. Com efeito, o produto agropecuário que, no quinquênio imediatamente anterior à safra 1971/1972, decresceu a taxa média de 0,5% ao ano, apresentou crescimento em torno de 15% nos dois anos seguintes e, para o ano em curso, espera-se igual desempenho.

Esses resultados são a consequência do trabalho solidário de todos os órgãos do SOAPA – Sistema Operacional de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – que em todos esses anos receberam todo o apoio para os programas desenvolvidos, quer da administração pública, quer da iniciativa privada.

Em âmbito nacional, espera-se que, com a criação da EMBRATER e definição dos papéis dos instrumentos operacionais, haja maior aproveitamento dos recursos disponíveis e conseqüentemente eliminação dos paralelismos tão nefastos ao desenvolvimento do País.

O campo é fértil, os operários são muitos e diligentes, oportunidades estão batendo às nossas portas.

É hora de demonstrarmos uma maneira objetiva de ver um sistema, construir um modelo de sistema e descrever seu *modus operandi*.

Somos apologistas de que a era dos “antiplanejadores” está passando, pois existem muitas outras características a qualificar uma boa administração além de “experiência e esperteza”.

LITERATURA CITADA

1. KELSEY, L. DAVID e HEARN, C.C. – Serviço de Extensão Cooperativa – Programa de Publicação Didática – USAID – Rio de Janeiro – 1966.
2. ABCAR – I Plano Diretor Quinquenal – Rio de Janeiro – 1960 – Novembro VIII – Parte, Pag. 195.
3. ABCAR – idem.
4. LOPES, RENATO SIMPLÍCIO – Extensão em Minas Gerais – Editorial – Belo Horizonte – Ano I – nº 2 – maio/junho – 1972.
5. OJALA, E.M., APEC/ABCAR – “A Programação do Desenvolvimento Agrícola” – in Agricultura e Desenvolvimento – Coordenação José Pastore – pág. 27-69.
6. CARVALHO, EDUARDO PEREIRA DE – Diretrizes de Política Agrícola no Brasil com Vistas ao Desenvolvimento Econômico – Simpósio sobre Agricultura Brasileira – XV Congresso Internacional de Economistas Agrícolas – São Paulo – 20 a 29-8-73.
7. CARVALHO – Obra citada.
8. LOPES, RENATO SIMPLÍCIO – Extensão – Instrumento Versátil de Desenvolvimento – in Extensão em Minas Gerais – Belo Horizonte – Ano I – Nº 1 – pág. 7 – 1972.
9. CHURCHMAN, C. WEST – Introdução à Teoria dos Sistemas – 2a. Edição – Vozes – pág. 50.
10. CHURCHMAN – Obra citada.
11. CHURCHMAN – Obra citada.
12. PASTORE, JOSÉ – O Papel do Sociólogo Rural no Desenvolvimento Econômico da América Latina – Extensão Rural – Ano VIII – nº 85 – jan/73 – pág. 18.
13. WHARTON, JR., CLIFTON, R. – “A case study of the economic impact of the Technical Assistance” – Capital and Technology in Agricultural Development of Minas Gerais – Brazil – Chicago University – 1958 – Tese de PhD.
14. SILVA, JOSÉ TEIXEIRA DA – “Impacto do Plano Integrado do Vale do Palmítal”, Minas Gerais – Brasil – No período de 1962/63 a 1968/70 – Universidade Federal de Viçosa – Minas Gerais – Tese de M.S.

15. BARBOSA FILHO, MANUEL – Impacto da Extensão Rural nos Municípios de Patos e São José do Bonfim – Paraíba – Universidade Federal de Viçosa – Tese de M.S.

16. CASTRO, CLÁUDIO MOURA – Investimento em Educação no Brasil – Comparação de três estudos em Itabirito e Belo Horizonte, 67/68, por Cláudio Moura Castro em São Paulo – 68 – Por Samuel Levy e no Brasil – 60 e 69 por Carlos Geraldo Langoni.