

PROPOSTA PARA A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO BRASIL

Apresentação

Este texto visa contextualizar a situação atual da assistência técnica e extensão rural (ATER) no Brasil, destacando os aspectos que caracterizam a prestação de serviços em funcionamento e seus atores, bem como pontuar os principais desafios que devem ser enfrentados e apresentar as propostas estratégicas, formuladas pelos principais agentes envolvidos na gestão e operacionalização da ATER, visando a sua melhoria.

A construção deste documento foi participativa, baseada na sistematização de contribuições dos órgãos estaduais, que integram a rede nacional de ATER. Essas instituições disponibilizaram informações sobre os recursos (financeiros, humanos, tecnológicos e outros) que dispõem, as principais ações que realizam e parcela dos resultados que alcançam.

Nas seções iniciais são trabalhadas as questões relacionadas ao diagnóstico da situação da ATER pública, de modo a fornecer elementos para a melhor compreensão da estrutura atualmente existente. O capítulo seguinte apresenta aspectos do cenário da agricultura e as implicações para a prestação desses serviços aos produtores. Nos 2 (dois) capítulos que se sucedem é trabalhada a principal proposta para estruturar a ATER no Brasil: a sua organização na forma de um sistema de política pública. Nesse contexto são abordados os principais desafios que devem ser enfrentados. Ao final se colocam questões importantes para que o foco da ATER esteja voltado para resultados e sobre formas de financiamento do sistema.

É importante destacar que a construção deste documento foi feita a partir de um texto base de referência, que propunha reflexões e questionamentos sobre temas centrais que interferem na prestação desses serviços aos produtores rurais. Várias instituições apresentaram diferentes concepções sobre o contexto geral da execução da ATER no país e formularam sugestões, as quais foram sintetizadas e estão contidas nesta versão inicial de documento.

A apresentação de boxes com questões que devem ser levadas em consideração na formulação de políticas e outros destacando os compromissos que os órgãos estaduais esperam sejam assumidos pelo novo governo federal visam chamar a atenção para aspectos considerados primordiais para melhorar o desempenho da ATER no Brasil.

Este texto não se apresenta como uma proposta definitiva. Ao contrário, trata-se de uma versão inicial para a qual se espera contar com novos aportes e contribuições, de modo que possa ser aprimorada. Neste processo, uma versão mais bem elaborada deverá ser apresentada aos candidatos à Presidência da República, de modo que estes tenham elementos para melhorar a sua compreensão sobre a ATER e sejam capazes de assumir compromissos para que esta possa ser um instrumento efetivo para a promoção de um desenvolvimento rural no Brasil, inclusivo e sustentável.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| PROPOSTA PARA A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO BRASIL..... | 1 |
| Apresentação | 1 |
| CARTA DO PRESIDENTE..... | 4 |
| 1 - A ESTRUTURA DE ATER NO BRASIL..... | 6 |
| 1.1 – Os recursos estaduais para ATER..... | 6 |
| 1.2 - Estrutura de pessoal | 8 |
| 1.3 - Estrutura de atendimento..... | 12 |
| 1.4 - Público atendido | 14 |
| 2 – O BRASIL PRECISA DE UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL | 16 |
| 2.1 – Implicações das tendências da agricultura..... | 17 |
| 2.2 – A construção e a articulação de estratégias | 18 |
| 3 – A ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE ATER..... | 19 |
| 3.1 – A constituição de um sistema de ATER | 21 |
| 3.2 – O papel da ATER e sua forma de organização | 23 |
| 3.3 – A montagem do sistema | 24 |
| 3.2.1 – O papel do Governo Federal | 24 |
| 3.2.2 – O papel dos governos estaduais | 25 |
| 3.2.3 - Ampliar a participação dos municípios | 26 |
| 3.2.4 – A participação da iniciativa privada | 29 |
| 4 – PLANEJAMENTO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA..... | 31 |
| 4.1 - A metodologia de trabalho..... | 31 |
| 4.2 – A formação dos extensionistas..... | 32 |
| 4.3 - Um Plano de ATER como instrumento para a articulação | 33 |
| 5 – DIRECIONAMENTO DA ATER PARA RESULTADOS..... | 34 |
| 6 - FINANCIAMENTO E GESTÃO DOS RECURSOS | 35 |
| 6.1 – A criação de fundos para a gestão dos recursos..... | 36 |
| 6.1.1 – Como o Fundo de ATER irá funcionar | 37 |
| 6.2 – Mais recursos para a ATER..... | 39 |

CARTA DO PRESIDENTE

Este ano de 2018 ficará marcado por mais um processo eleitoral que renovará a Presidência da República, Governos Estaduais, Congresso Nacional e Assembleias Legislativas. Independente dos desdobramentos mais imediatos e de curto prazo essa eleição se revestirá de grande importância, devendo os setores organizados demonstrarem capacidade de mobilização para que possam fazer valer seus posicionamentos pela defesa de políticas públicas de interesse.

Neste contexto, antes que se conheça o escolhido pelo voto popular e enquanto os candidatos, seus partidos e aliados definem programas e projetos que defenderão nas suas campanhas, a ASBRAER como instituição de representação dos órgãos de assistência técnica e extensão rural do Brasil cumpre sua missão de liderança e representação do setor e apresenta sua visão, reivindicações e propostas para o desenvolvimento da agropecuária brasileira.

Com a elaboração deste documento a ASBRAER espera se fazer ouvir pelos candidatos, entendendo que a postura de fomentar o debate em tempos eleitorais sobre temas de interesse contribui decisivamente para a democracia.

A elaboração deste documento é resultado de um processo de mobilização e escuta dos diversos segmentos que fazem a ATER brasileira, sendo representativo de suas aspirações e anseios. O documento sistematiza elementos de diagnóstico, aponta os grandes gargalos enfrentados, apresenta propostas e sugestões que entende capazes de impulsionar a produção agropecuária brasileira e melhorar as condições de vida dos produtores rurais e de milhões de pessoas que optaram por viver nas áreas rurais do país.

Neste momento, em meio a uma crise política e econômica de enormes proporções, em que a sociedade é chamada, mais uma vez, a renovar suas instituições e o mandato dos governantes a ASBRAER demonstra sua força, organização e disposição para colaborar com o desenvolvimento rural sustentável, apontando para mais e melhores políticas para o setor.

Ao oferecer sua efetiva contribuição ao debate político e econômico busca, em contrapartida, obter dos candidatos compromissos com a ATER, que lhe permitam cumprir sua missão de promover o dinamismo econômico das áreas rurais e fazer chegar aos lugares mais distantes as políticas públicas capazes de melhorar a vida das

pessoas. Seu conteúdo está livre de qualquer viés partidário ou ideológico, sendo oferecido, ao mesmo tempo e com a mesma redação a todos os candidatos.

A expectativa da ASBRAER é de que este documento seja capaz de estimular o debate e subsidiar a formulação e implementação de medidas capazes de efetivamente melhorar as condições para a prestação de serviços de ATER no Brasil.

Luiz Ademir Hessmann

Presidente da ASBRAER

1 - A ESTRUTURA DE ATER NO BRASIL

O Brasil possui importante estrutura voltada para a prestação de serviços de ATER aos produtores rurais, a qual é formada por instituições governamentais (da esfera federal, estadual e municipal) e não governamentais (ONGs, cooperativas, empresas privadas, etc.). Essa estrutura mobiliza um volume significativo de recursos humanos e financeiros para atuar cotidianamente junto aos produtores rurais, contribuindo de modo importante para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da agropecuária brasileira. Uma representação esquemática dos setores integrantes dessa rede, destacando alguns dados significativos da sua estrutura e os papéis principais que desempenham podem ser visualizados na Figura 1, apresentada a seguir.



Figura 1. Diagrama representativo dos setores que participam da prestação de serviços de ATER no Brasil, as principais estruturas envolvidas, papel e contexto de atuação

1.1 – Os recursos estaduais para ATER

Existem instituições públicas de ATER em cada uma das 27 unidades da federação, viabilizando a atuação de equipes técnicas em quase 90% dos municípios brasileiros. Informações consolidadas pela Asbraer¹ sobre a estrutura existente indicam que para o exercício de 2018 está prevista a alocação de R\$ 2,80 bilhões, considerando os valores consignados nas Leis Orçamentarias Anuais (LOAs) para serem executados pelos

¹ A consolidação dos dados considerou as informações obtidas junto a 25 órgãos estaduais (deixaram de informar apenas os estados do PI e RR).

órgãos estaduais de ATER. Esse valor é próximo ao executado em 2017 e cerca de 22% superior aos valores aplicados por esses mesmos órgãos no ano de 2016. A Figura 2 apresenta a consolidação dos valores orçamentários totais da ATER para o Brasil e por grande região geográfica para o ano de 2018, estabelecendo um referencial com os gráficos relativos a execução orçamentária realizada nos anos de 2016 e 2017, de modo que seja possível visualizar o crescimento experimentado e a distribuição dos recursos pelas regiões e entre os principais elementos de despesa: pessoal, custeio e investimento.

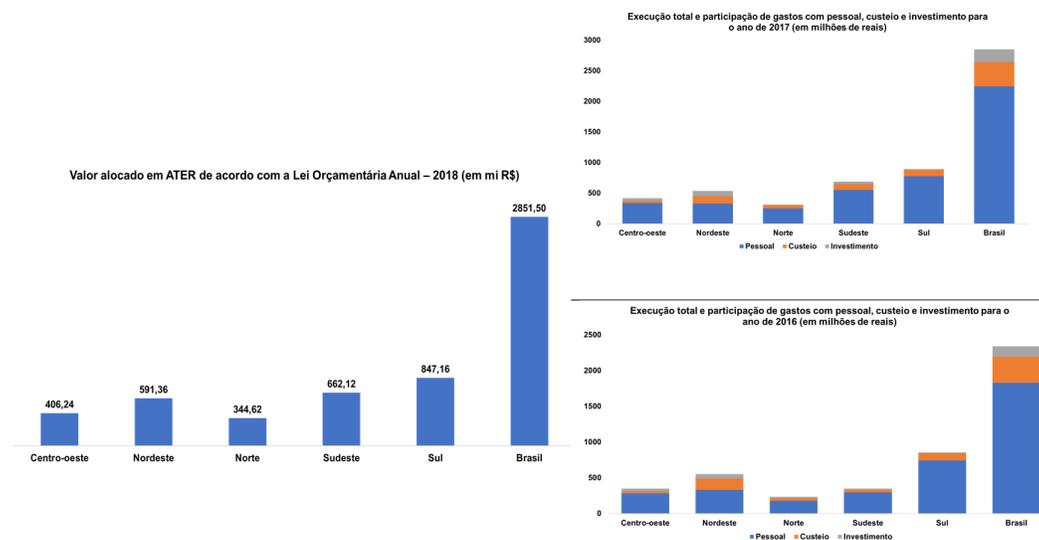


Figura 2. Gráfico do orçamento previsto para os órgãos estaduais de ATER no ano de 2018, comparado com a execução orçamentária realizada nos anos de 2016 e 2017 (destacando pessoal, custeio e investimento)

Os dados da execução financeira realizada em 2017 revelam que 79% desses recursos correspondem a pessoal, 14% a custeio e 7% a investimentos. Esses valores são muito similares, em percentual, aos executados em 2016, que foram de 78%, 16% e 6%, respectivamente. Como os dispêndios com pessoal, na prática, são pouco compressíveis, os órgãos estaduais apresentam importantes limites de disponibilidade de recursos de custeio e investimento.

Os maiores aportes em ATER são feitos pelos estados das regiões sul e sudeste, as quais são seguidas pela região nordeste, que proporcionalmente apresenta os maiores valores de custeio, em relação ao orçamento total. Por outro lado, os menores volumes de recursos alocados em ATER são verificados na região norte, com menor participação relativa dos recursos de custeio, o que merece especial destaque, dado que os custos de logística tendem a ser mais elevados e há uma maior expansão da produção

agropecuária nesta região. Essa região também possui baixa capacidade de investimento, de forma similar ao que ocorre na região sul. Esses dados representam importantes referências para a formulação de políticas nacionais de atendimento por ATER.

Questões a serem consideradas na formulação de políticas públicas para a ATER

- A participação efetiva do governo federal no financiamento da ATER, mediante a disponibilização de recursos com flexibilidade, para que possam ser utilizados principalmente no custeio geral das atividades (e em investimentos), itens nos quais os órgãos estaduais apresentam disponibilidade limitada;
- A formulação de estratégias para ampliação da ATER que potencializem a utilização dos recursos humanos disponíveis, uma vez que representam o maior volume de recursos alocados pelos governos estaduais são em número expressivo, possuem formação especializada e experiência.

1.2 - Estrutura de pessoal

Os órgãos estaduais de ATER contam atualmente com um quadro permanente de 11.265 extensionistas, o que não deixa de ser relevante, mas significa que o serviço vem perdendo profissionais num ritmo superior ao da renovação promovida pelos concursos públicos. Dentre os profissionais que atuam no sistema, 58% possuem nível superior e 42% são profissionais com formação de nível médio na área de ciências agrárias. Dentre os que possuem nível superior 30% possuem especialização, 11,3% mestrado e 1,5% doutorado. Esses números refletem, por um lado o bom grau de formação, mas por outro, a necessidade de atuar em várias frentes para elevar o grau de especialização dos extensionistas, aumentando sua capacidade de contribuir com os processos de desenvolvimento rural. A distribuição dos extensionistas pelas regiões é apresentada a seguir, na Figura 3, destacando a diferenciação nos níveis de formação. Uma diferença perceptível é que o Nordeste apresenta maior participação dos profissionais com formação de nível médio em ciências agrárias com relação ao total de seus profissionais, quando comparado com as demais regiões. Nas demais regiões os profissionais com formação superior são em número superior aos de nível médio com ensino técnico na área de ciências agrárias. Destaque-se inclusive, o significativo percentual de extensionistas com especialização, principalmente nas regiões sul e sudeste.

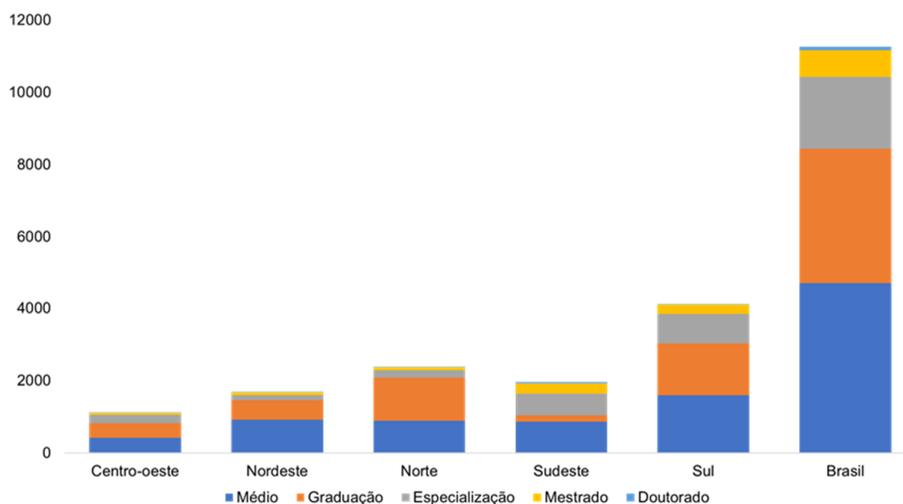


Figura 3. Número total de extensionistas integrantes do quadro permanente dos órgãos estaduais de ATER e distribuição por região, considerando seu grau de formação

O total de extensionistas representa 65% da força de trabalho dos órgãos estaduais. O número total de servidores é de 17.721, sendo que deste total praticamente 80% está distribuído pela rede de atendimento, enquanto as sedes desses órgãos congregam cerca de 20% dos servidores. A Figura 4 representa essa distribuição de pessoal por região. Mais uma vez o Nordeste se destaca das demais regiões, por apresentar maior índice relativo de profissionais lotados nas sedes dos órgãos estaduais (32,5% do total).

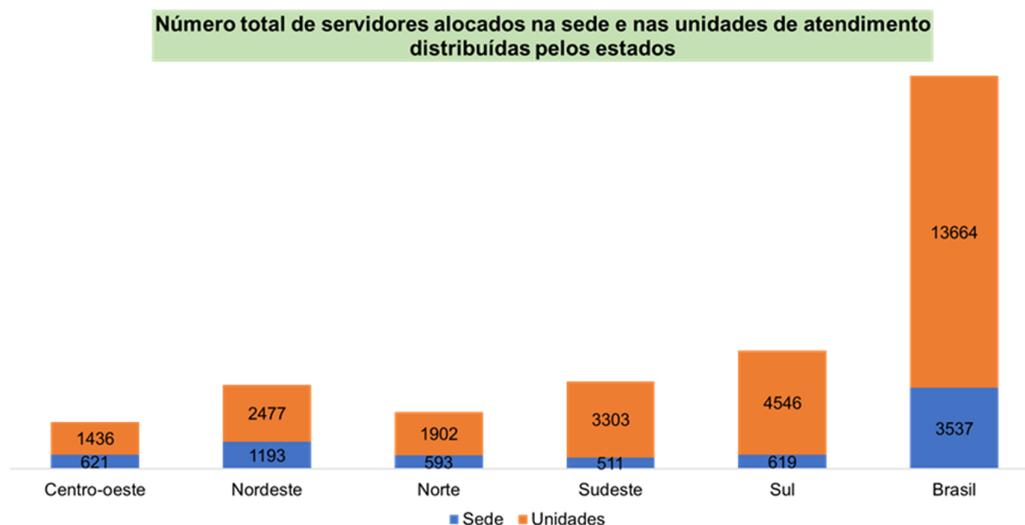


Figura 4. Distribuição dos servidores dos órgãos estaduais de ATER, considerando as sedes e as unidades de atendimento

O quadro de pessoal dos órgãos estaduais de ATER é complementado com pessoal temporário. Com isso, mais 1.258 profissionais são incorporados temporariamente na

prestação dos serviços, sendo 85% desse total na região nordeste, numa evidência de que os órgãos nela localizados se ressentem pela carência de pessoal para realizar o atendimento do imenso contingente de agricultores familiares. A seguir, aparecem as regiões norte e centro-oeste como contratantes de pessoal temporário. A composição desse quadro por região, considerando o grau de formação, é apresentada a seguir na Figura 5.

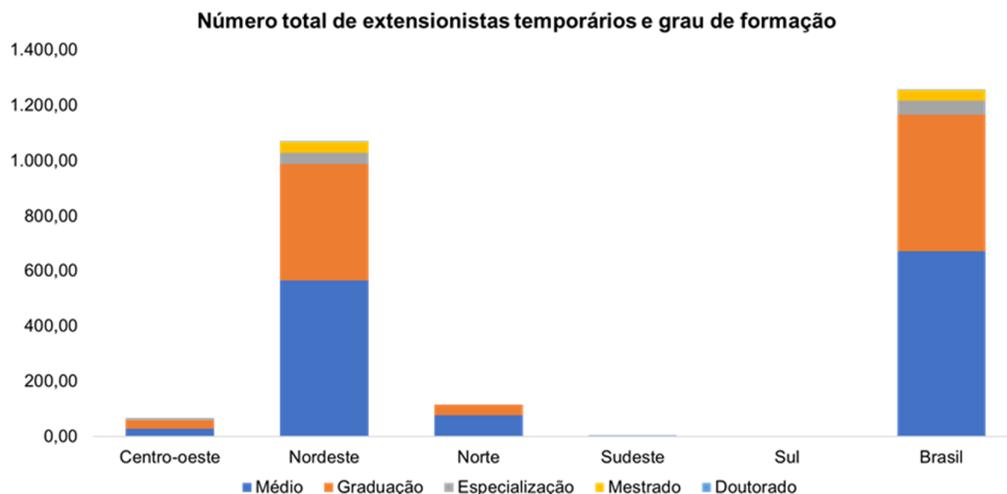


Figura 5. Quadro temporário de extensionistas, considerando seu grau de formação e distribuição pelas regiões brasileiras

A remuneração média dos extensionistas no Brasil e por regiões é apresentada a seguir na Figura 6. Os profissionais com formação de nível superior apresentam uma remuneração um pouco superior à dos profissionais com formação de nível médio na área de ciências agrárias. Enquanto a remuneração média desses profissionais se situa na faixa dos R\$ 4 mil ao mês, a dos extensionistas de nível superior está em cerca de R\$ 6,5 mil, havendo pouca diferenciação para maiores graus de escolaridade (especialização, mestrado e doutorado).

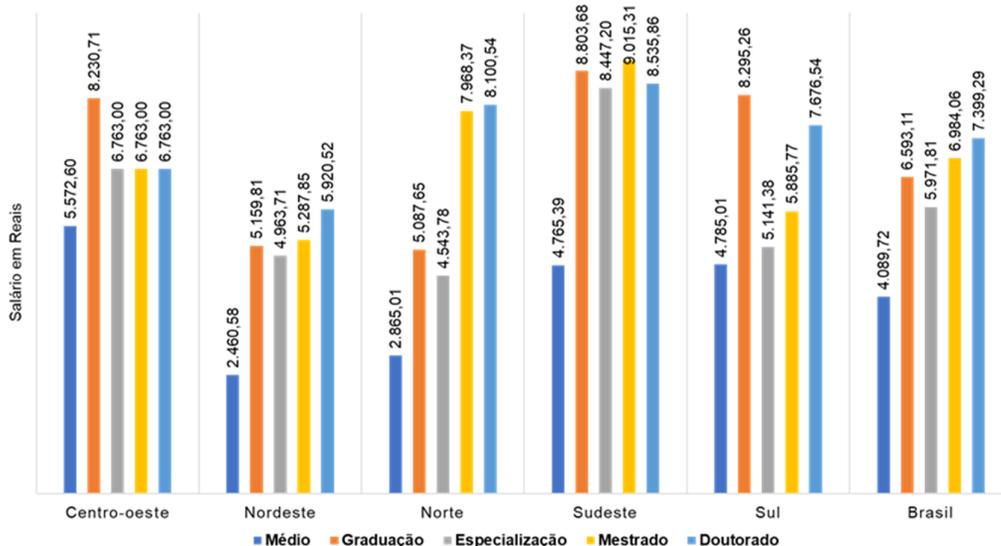


Figura 6. Remuneração média dos extensionistas, de acordo com o grau de escolaridade, por regiões

As instituições das regiões sudeste e sul são aquelas que remuneram melhor seus profissionais, enquanto as das regiões nordeste e norte apresentam menores salários. Apenas pouco mais da metade das instituições (55%) possuem plano de cargos, carreira e salários (PCCS) para seus extensionistas.

Compromissos esperados do novo Governo Federal

Os órgãos estaduais de ATER vêm reduzindo paulatinamente seu quadro de pessoal permanente o que indica a necessidade de políticas por parte do governo federal que detenham essa tendência e enfrentem os problemas mais evidentes: (i) os déficits quantitativos de pessoal para atuação; (ii) as distorções na remuneração do pessoal, com pagamento de salários muito baixos em alguns estados; (iii) a necessidade de melhorar continuamente a formação dos profissionais que integram a rede de serviços. Neste sentido, as propostas que se espera do governo federal devem ser capazes de:

- estimular os estados para que realizem concursos públicos para a contratação de novos extensionistas, de modo a recompor a capacidade de atuação dos órgãos estaduais e renovar os quadros da extensão rural;
- fortalecer os planos de carreira, cargos e salários (PCCS) das instituições de ATER, vinculados a programas de formação e capacitação continuada de seu corpo técnico;
- fornecer instrumentos facilitadores e estímulos financeiros que contribuam para corrigir os desequilíbrios regionais existentes, tanto em termos quantitativos (número de profissionais insuficiente para atender a demanda pelos serviços), quanto do grau de formação (ampliar o quadro de profissionais especializados)

e remuneração dos profissionais (salários compatíveis em todas as regiões do país);

- criar programas de educação continuada (de âmbito nacional) que melhorem a formação dos extensionistas que integram a rede;
- criar instrumentos de remuneração, que possibilitem o pagamento de melhores salários para profissionais com grau de escolaridade mais adequada às necessidades da ATER;
- utilizar programas de residência agrônômica para suprir parte das demandas de pessoal para as atividades de ATER.

1.3 - Estrutura de atendimento

A estrutura de atendimento por ATER é bastante capilarizada, constituindo uma das maiores redes de prestação de serviços do país, com capacidade de disseminar políticas públicas para as populações rurais, inclusive nas localidades mais distantes. São 4.022 unidades de atendimento no âmbito local (municipal), o que proporciona uma cobertura de 89% dos municípios brasileiros, quando consideradas as 181 unidades avançadas, as 319 regionais, os 78 centros de capacitação e as 60 unidades de pesquisa. Considerados apenas os escritórios locais (municipais) e o total de municípios brasileiros a cobertura seria de 72%. No entanto, é notório que algumas unidades de atendimento têm sido eliminadas ao longo dos últimos anos, visando maior racionalidade da utilização dos limitados recursos disponíveis. A Figura 8 apresentada a seguir, contém a estrutura de ATER existente e sua distribuição regional, evidenciando que a região sudeste é aquela mais bem servida. O Nordeste dispõe de uma importante estrutura, a qual deve ser preservada para não comprometer o atendimento dos segmentos mais carentes da agricultura familiar, localizados justamente nessa região.

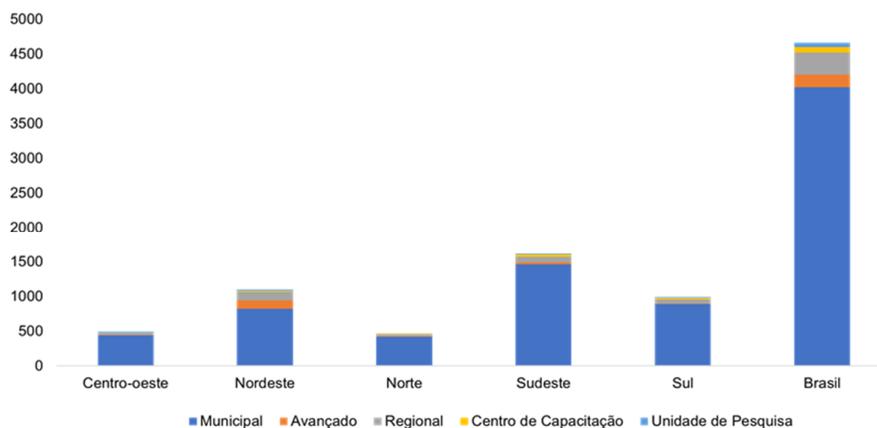


Figura 8. Estrutura de atendimento, considerando diferentes tipos de unidades e sua distribuição por região

A cobertura em relação aos municípios é maior para as unidades da federação que integram a região sul, aproximando-se de 100%, seguida de perto por outras 3 (N, CO e SE), num patamar semelhante aos 90%. A região nordeste com pouco mais de 70% apresenta o menor grau de cobertura. O grau de cobertura da estrutura de atendimento da ATER é apresentado na Figura 9, por região e agregada para o país.

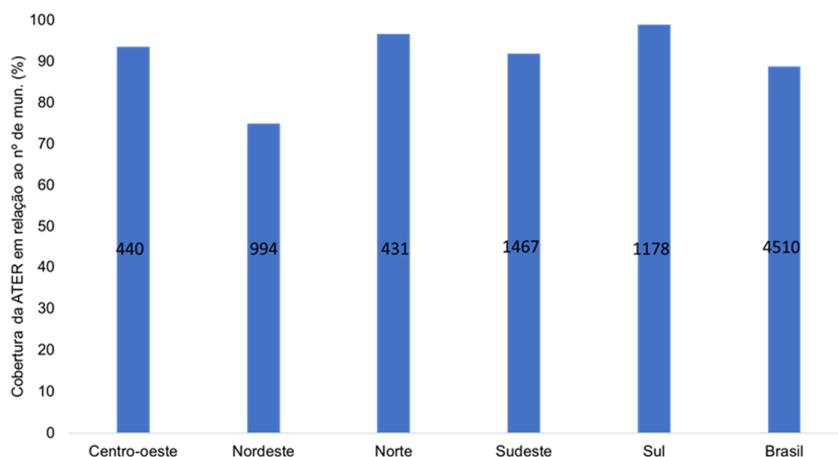


Figura 9. Grau de cobertura da estrutura de ATER disponível em relação ao total de municípios por região

Questões a serem consideradas na formulação de políticas públicas para a ATER

Os órgãos estaduais de ATER possuem uma estrutura importante que possibilita realizar atendimento bastante significativo (individual e coletivo), a qual pode ser de grande valia para fazer chegar as políticas públicas para as populações rurais situadas nas localidades mais distantes. O que se espera do governo federal é que haja a valorização dessa estrutura como instrumento de acesso às políticas públicas pelas populações rurais. Conferindo maior importância e utilidade crescente para essa rede é de se esperar maior valorização, resultando em melhores condições para a sua manutenção.

O atendimento prestado por essa estrutura pode ser aprimorado, desde que haja melhores condições de trabalho (melhor infraestrutura dos escritórios, equipamentos adequados e uma maior atualização tecnológica das agências de ATER). Maior efetividade pode ser alcançada, com a realização de um monitoramento do atendimento prestado em nível nacional (com base na definição de parâmetros, métodos e tipologias) e com a utilização dos resultados verificados para orientar a implantação das mudanças necessárias. As políticas de ATER a serem formuladas pelo governo federal devem contemplar estratégias que valorizem a rede existente e contribuam para o aprimoramento dos serviços prestados aos produtores rurais.

1.4 - Público atendido

A rede de ATER atende a um grupo diversificado de produtores rurais, o qual inclui agricultores familiares, assentados da reforma agrária, médios produtores, trabalhadores rurais e outros públicos. São mais de 2,5 milhões de atendimentos anuais, sendo a maioria (mais de 1,6 milhão), direcionada para os agricultores familiares. Isso configura uma prioridade, não uma exclusividade, na medida em que ocorrem mais de 600 mil atendimentos para outros públicos, dentre os quais cerca de 100 mil assentados da reforma agrária e número similar de médios produtores. O quadro completo do atendimento realizado, distribuído por regiões é apresentado na Figura 10.

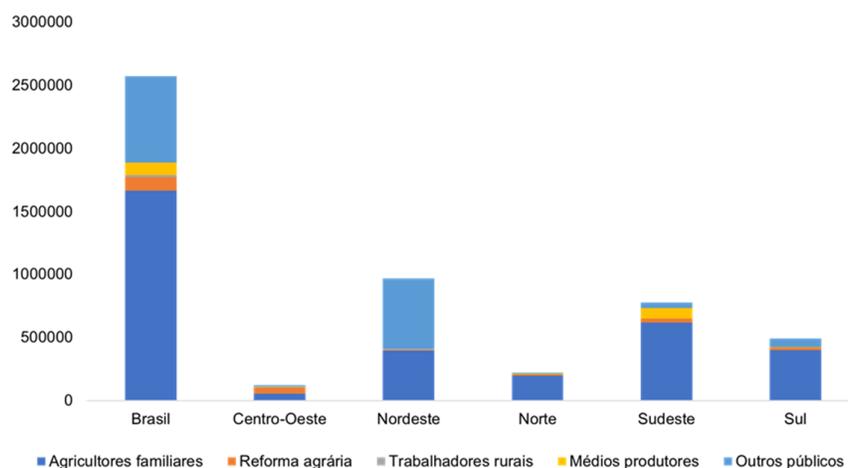


Figura 10. Atendimentos realizados pelos órgãos estaduais de ATER, considerando o tipo de agricultor e as regiões brasileiras

Para aferir o potencial da prestação de serviços, um indicador a ser considerado se refere ao público atendido por município. A média brasileira indica um público pouco superior a 500 agricultores por município, sendo que a região nordeste apresenta um patamar superior, de quase 1.000 atendimentos por município, enquanto a região centro-oeste é a de menor atendimento médio, pouco superior a 200 produtores por município. O quadro completo é apresentado na Figura 11.

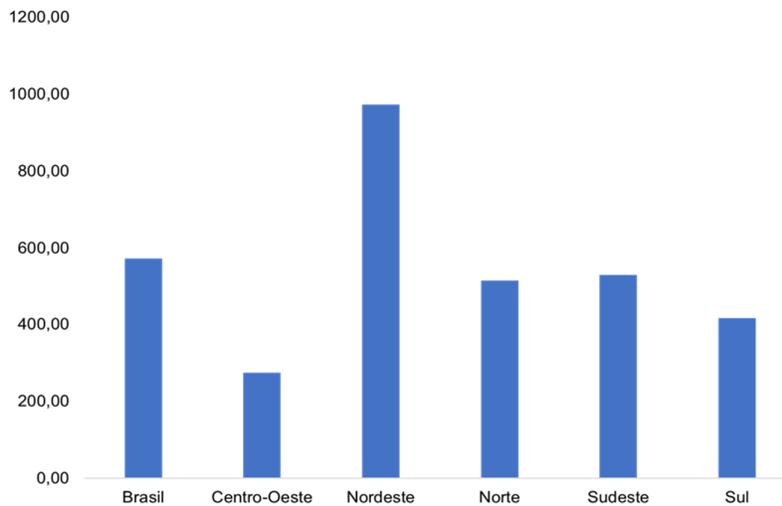


Figura 11. Média de público atendido por município

Se a análise deste indicador associarmos os dados de número de extensionistas por unidade de atendimento ficará evidenciada a situação de sobrecarga de trabalho. Considerada a disponibilidade de extensionistas por município (apresentada na Figura 12), pode-se inferir que cada extensionista da região nordeste estaria encarregado de quase 500 agricultores, o que se sabe, não permitiria o atendimento especializado e individualizado de qualidade.

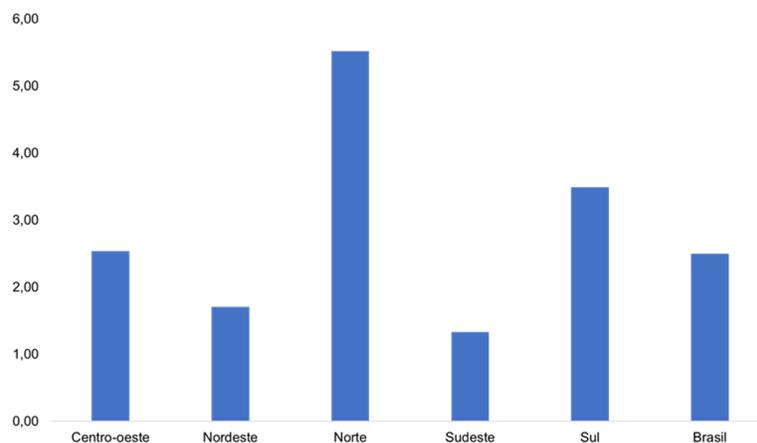


Figura 12. Número médio de extensionistas integrantes do quadro permanente por município, de acordo com as regiões

Questões a serem consideradas na formulação de políticas públicas para a ATER

- Os órgãos estaduais de ATER realizam um atendimento importante dos agricultores familiares, sem deixar de atender a outros públicos. Existe uma demanda crescente de outros públicos, especialmente, de médios produtores,

cujo atendimento deverá ser planejado para que possa ser suprido de modo crescente, com qualidade;

- É possível melhorar o atendimento proporcionado, com a adoção de mecanismos de planejamento e priorização do público que permitam uma distribuição mais racional dos recursos disponíveis;
- A melhoria do atendimento não poderá prescindir da maior disponibilidade de extensionistas, com perfil mais especializado e maior grau de conhecimento da realidade local;
- É importante estabelecer parâmetros para poder aferir a qualidade do atendimento prestado aos agricultores, os quais também deverão possibilitar o monitoramento dos resultados alcançados;
- A contratação dos serviços de ATER deve considerar os tipos de atendimento que devem ser prestados, remunerando de forma diferenciada os mais especializados e os que são mais intensivos na demanda por recursos.

2 – O BRASIL PRECISA DE UMA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

O principal fator que determina os rumos da agricultura brasileira atualmente é a drástica e paulatina redução da relação entre o valor bruto gerado pela produção agropecuária (denominado VBP no censo agropecuário) e a crescente elevação dos custos dos insumos utilizados para a realização dessa produção. Nesta conjuntura, os agricultores para sobreviver da atividade se veem obrigados a ampliar cada vez mais o tamanho e a eficiência da sua produção. Esse cenário de baixa rentabilidade da agricultura é agravado pelo incremento progressivo do preço da terra no país, que vem se verificando nas últimas décadas, sendo a atividade cada vez mais ameaçada pelo envelhecimento no campo e pelas dificuldades crescentes em realizar a sucessão geracional nas propriedades. Mantidas essas tendências o cenário da agropecuária brasileira se caracterizará por um modelo no qual os traços mais marcantes serão a concentração produtiva (poucos agricultores produzindo grandes volumes) e a fragmentação fundiária (muitas propriedades pequenas com pouca produção). Este cenário, ainda não claramente perceptível para todos os atores, é representado esquematicamente na Figura 13.

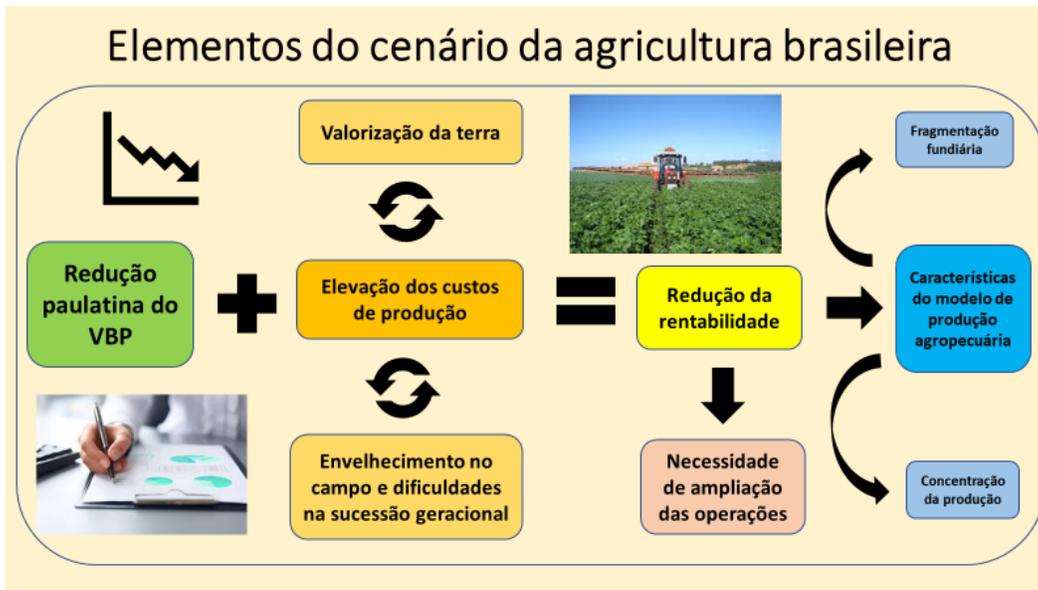


Figura 13. Representação esquemática dos principais fatores influenciadores da produção agropecuária

2.1 – Implicações das tendências da agricultura

Os sistemas de produção adotados por agricultores familiares, médios e grandes produtores apresentam significativos contrastes, no entanto, algumas tendências de ocorrência generalizada são facilmente identificadas: a especialização crescente das regiões de produção, a maior disponibilidade de tecnologia e a redução da disponibilidade de mão de obra no meio rural (Figura 14).

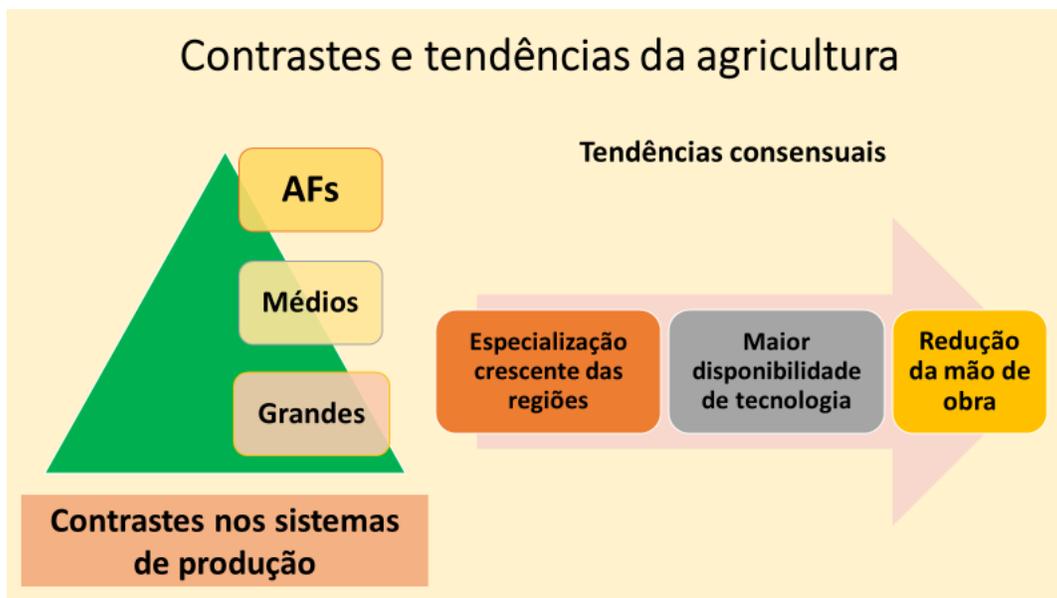


Figura 14. Representação esquemática das principais tendências da agricultura brasileira

A forma de ocupação do território com a agricultura de escala direcionada para as grandes áreas mecanizáveis, os sistemas de produção agropecuária cada vez mais intensivos no uso de insumos externos, as dinâmicas produtivas diferenciadas de cada segmento produtivo, dentre outros fatores, configuram um quadro de complexidade e heterogeneidade, cujo enfrentamento impõe a necessidade de formulação de diferentes estratégias. Neste cenário, importantes desafios se apresentam para que se possa assegurar a viabilidade econômica, social e ambiental da atividade agropecuária, em meio ao crescimento da demanda por alimentos saudáveis. Na prática, o enfrentamento desses desafios implica na necessidade de construção de propostas voltadas para promover o desenvolvimento, mas que considerem esses elementos da realidade, e que, portanto, tenham caráter regional, para que sejam moldadas às especificidades de cada situação, além de estarem articuladas em âmbito nacional para oferecer novas e melhores perspectivas para um conjunto importante da população que vive e depende do rural.

2.2 – A construção e a articulação de estratégias

O conjunto de estratégias a ser formulado para enfrentar adequadamente os desafios propostos pelo cenário e tendências da agricultura brasileira deve estar articulado de modo a configurar um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Não se trata de retomar a dicotomia entre rural e urbano, uma vez que o dinamismo depende justamente da integração entre ambos, mas simplesmente discutir propostas de políticas públicas que ordenem o processo e tragam condições para que cidadãos possam viver no rural com os mesmos direitos dos que vivem nas cidades².

Com base no aprendizado acumulado no processo de construção de políticas públicas é possível aprimorar a construção participativa de um Plano, envolvendo todos os atores interessados no crescimento da agropecuária brasileira. As estratégias deverão combinar propostas de políticas *top down* (de cima para baixo, emanadas do governo federal) com projetos *button up* (de baixo para cima, formulados no âmbito regional e local), considerando, principalmente, as tendências gerais, as condições do mercado

² Em 2014 foi aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PNDRSS). Este plano foi elaborado com base em um processo de diálogo envolvendo a sociedade civil e as três esferas de governo. A discussão das propostas nele contidas foi feita na 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2ª CNDRSS) promovida pelo então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a qual foi precedida por etapas municipais, territoriais e estaduais, realizadas ao longo de 2013. O PNDRSS apresenta objetivos, metas e iniciativas de curto, médio e longo prazo para o desenvolvimento do rural brasileiro.

de trabalho rural, as atividades agroindustriais, as estruturas de comércio e as tecnologias disponíveis.

Ainda que a concepção de desenvolvimento predominante se concentre na melhoria das condições de vida das comunidades rurais e na maior inserção dos grupos excluídos, esta não poderá deixar de considerar melhorias da produção, produtividade e das práticas de preservação ambiental. Então trata-se de conciliar as questões políticas e sociais com as dimensões econômicas e ambientais.

Quaisquer que sejam as estratégias propostas, metas estabelecidas, metodologias de implementação ou unidades geográficas definidas para a implantação de um plano de desenvolvimento rural sustentável, a ATER terá papel fundamental junto às comunidades que as recebem, na articulação e integração de políticas, na mediação do diálogo entre atores-chave e agentes econômicos, na democratização de decisões e na promoção da utilização mais adequada dos recursos públicos. Sem dúvida, a ATER é um instrumento fundamental, parte essencial para a solução dos desafios que se apresentam no meio rural.

Compromisso esperado do novo Governo Federal

Criar todas as condições necessárias para a construção participativa de um novo Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) que articule as estratégias para o desenvolvimento da agropecuária brasileira.

A ATER deverá se constituir como instrumento fundamental para a implementação desse Plano, e seu envolvimento é essencial para que a discussão, e posteriormente a implementação das propostas formuladas chegue a todas as comunidades rurais.

O que se espera do governo federal é que hajam políticas públicas direcionadas para o meio rural e que essas tenham nos órgãos estaduais de ATER instrumentos da sua viabilização. Na medida em que hajam mais e melhores políticas públicas direcionadas para a população rural, será mais fácil viabilizar recursos para a manutenção da infraestrutura de ATER existente.

3 – A ESTRUTURAÇÃO DE UM SISTEMA DE ATER

Os dados apresentados na primeira seção deste documento evidenciaram a diversidade das condições para a prestação da ATER no cenário nacional, considerando seu financiamento, infraestrutura, estratégias, diretrizes de funcionamento e processos de gestão, principalmente. Cada uma das organizações estaduais goza de autonomia e há uma limitada cooperação entre os diferentes órgãos estaduais e com outras instituições

que também atuam na prestação desses serviços. A prioridade tem se concentrado na discussão das questões internas e nas necessidades de financiamento, ou seja, as dificuldades cotidianas consomem boa parcela da energia e da capacidade de ação das instituições que integram a rede.

De modo geral, há uma convicção generalizada da importância da rede de órgãos de ATER, independentemente de sua natureza pública ou privada. A questão é que essa importância nem sempre se evidencia para os atores externos. Os dados referentes aos resultados do trabalho realizado, na maioria das vezes, não estão visíveis. Se houvesse maior conhecimento sobre as ações empreendidas e seus efeitos, seria possível pleitear maior valorização e conseqüentemente, melhores condições de trabalho para as estruturas estaduais de ATER.

Para exemplificar, um importante resultado desse trabalho se relaciona com a obtenção e aplicação orientada do crédito rural. A Figura 15 a seguir apresenta o gráfico do valor do crédito (Pronaf e Pronamp) alavancado pelos órgãos estaduais de ATER. São R\$ 4,23 bilhões em crédito Pronaf e mais R\$ 2,70 bilhões do Pronaf. Esse valor representa quase 2,5 vezes o total alocado pelos governos estaduais em ATER, refletindo relevante capacidade de gerar dinamismo econômico, a qual pode ser potencializada com a articulação e integração de políticas públicas que direcione esses recursos para que sejam utilizados e gerem ciclos virtuosos nas economias locais.

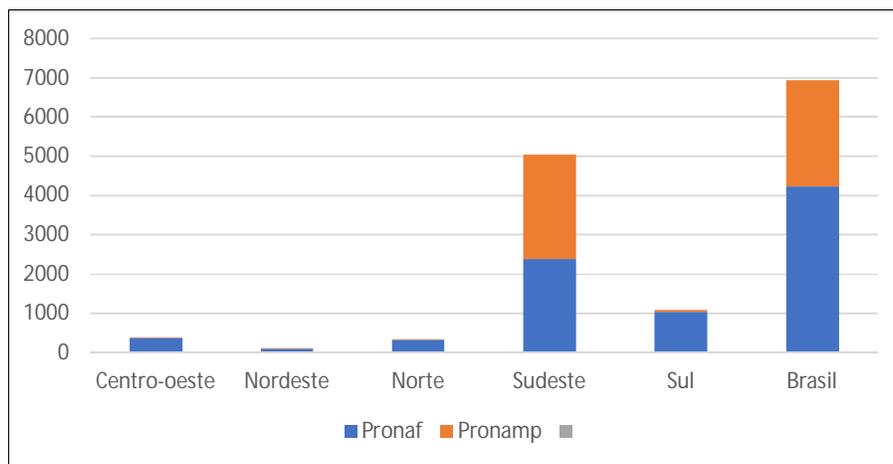


Figura 15. Gráfico do valor de crédito (Pronaf e Pronamp) alavancados pela ATER (em milhões de reais)³

³ Os valores correspondem as informações prestadas por 24 órgãos estaduais de ATER, uma vez que além de PI e RR que não prestaram informações, a CATI-SP não disponibilizou informações especificamente sobre a questão do crédito rural.

Além dos recursos do crédito rural, os órgãos estaduais de ATER têm revelado grande capacidade de mobilizar recursos para a execução de outras políticas públicas. Na Figura 16 estão representados os valores obtidos com 6 políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, revelando que no último exercício foram obtidos mais de R\$ 260 milhões em recursos. No entanto, é preciso salientar que estes valores estão distantes de comprometer toda a capacidade dessa rede em ser a provedora de políticas públicas para a população rural brasileira.



Figura 16. Gráficos apontando os recursos mobilizados pela ATER (em milhões de reais) para a realização de políticas públicas para agricultura e alimentação

3.1 – A constituição de um sistema de ATER

Para se consolidar e ser reconhecida como instrumento fundamental para o desenvolvimento rural sustentável do país, capaz de promover as mudanças que o complexo agroalimentar e as formas de consumo, ambos em constante transformação, requerem, a ATER deve estar organizada como um sistema público. Isso para possibilitar a disponibilização de seus serviços de forma universal, sistêmica, planejada, continuada e gratuita, principalmente para a agricultura familiar e médios produtores, considerando a diversidade, vulnerabilidades e demandas desse público.

A construção de um sistema com essas finalidades requer um processo de diálogo, eficiente e produtivo, entre entidades representativas, públicas ou não, a ser mediado pela instância federal e orientado por uma estratégia de desenvolvimento rural construída de comum acordo, sendo consideradas e respeitadas as especificidades regionais. O diagrama esquemático apresentado na Figura 17, sintetiza os principais atributos, objetivos e desafios de um sistema de ATER a ser construído com base nesta concepção.

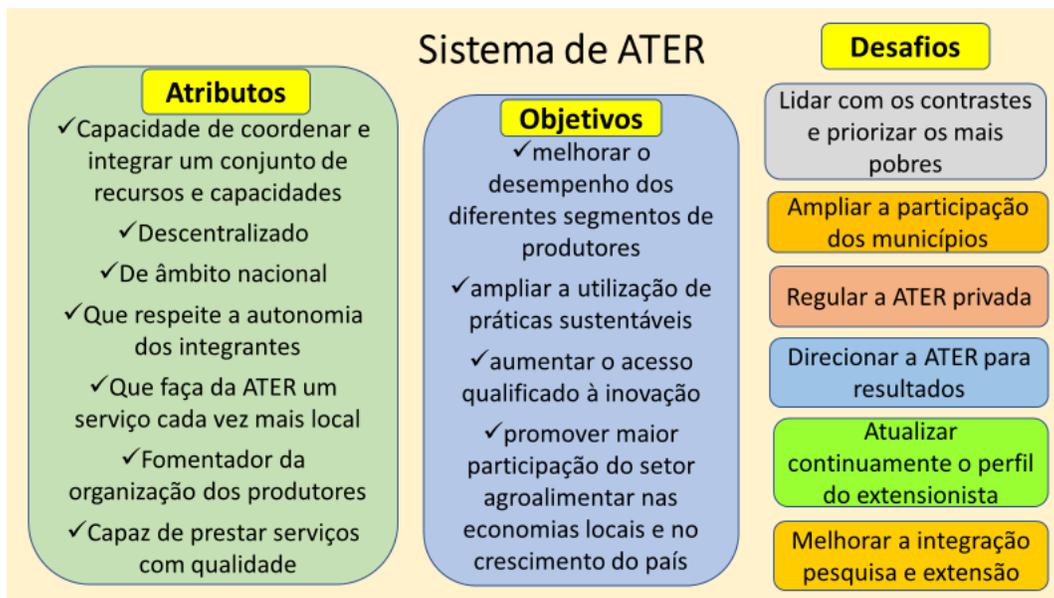


Figura 17. Síntese dos atributos, objetivos e desafios do sistema nacional de ATER nos moldes propostos

Nestes termos, a estruturação do sistema de ATER deverá seguir alguns princípios e considerar diferentes elementos: definição das responsabilidades das esferas de governo; natureza da gestão do sistema (compartilhada e descentralizada); elaboração de um programa de comunicação e marketing das ações realizadas e dos seus resultados; fortalecimento ou construção de redes e consórcios para a prestação dos serviços; formação continuada dos profissionais, com estratégias metodológicas de abordagem adequadas, sem hierarquização do conhecimento técnico e empírico; fomento aos espaços de diálogo e problematização; e, promoção de ações integradas de extensão e pesquisa. Uma questão fundamental na constituição do sistema de ATER é que deverá contemplar mecanismos de financiamento sustentáveis, capazes de propiciar os recursos para o custeio das atividades e os investimentos necessários.

Compromisso esperado do novo Governo Federal

A estruturação da ATER no Brasil na forma de um sistema nacional

Organizar a ATER como um sistema de política pública nacional, no qual são definidas as responsabilidades de cada uma das esferas de governo, a gestão é compartilhada e descentralizada, há um plano de comunicação orientado, com formação continuada de seus profissionais, estratégias metodológicas de interação com os produtores rurais dialógicas e participativas, com maior integração entre extensão e pesquisa.

Outro requisito essencial será dotar esse sistema de mecanismos de financiamento sustentáveis, capazes de propiciar os recursos necessários para o custeio das

atividades e os investimentos que possibilitem ampliar a participação de agricultores familiares e médios produtores no processo de crescimento e desenvolvimento do país.

A coordenação do sistema no âmbito estadual deverá ficar a cargo do órgão de ATER, que atuará pela criação de ambientes institucionais mais integrados nas dimensões social, econômica e ambiental do desenvolvimento rural, de modo a articular os elementos necessários para o planejamento e direcionamento das ações de ATER com precisão.

A administração do sistema deverá contar com a disponibilidade de instrumentos informatizados e unificados que facilitem os processos de gestão e permitam o monitoramento e avaliação dos resultados.

3.2 – O papel da ATER e sua forma de organização

De maneira estratégica, a ATER brasileira precisa se firmar como promotora de inclusão produtiva, geradora de cidadania e justiça social, voltada para o aumento da renda dos agricultores. Sua ação deverá se dar sempre na perspectiva da emancipação dos produtores atendidos e na oferta de um serviço de qualidade, mesmo nas comunidades rurais mais carentes. Além disso, a ATER deve transparecer seu compromisso com a qualidade ambiental, na formação das famílias agricultoras quanto aos processos produtivos sustentáveis, superando práticas equivocadas.

Sob uma coordenação nacional, os órgãos estaduais deverão ser fortalecidos para exercer o papel de coordenação do sistema no seu âmbito, aumentando a eficiência e eficácia, no enfrentamento do desafio das grandes transformações. Desta forma, a ATER poderá empreender a necessária e urgente renovação de seus quadros funcionais, estruturar equipes multidisciplinares com qualificação continuada e remuneração mais equilibrada entre as funções e profissões, assim como desenvolver um processo eficiente de motivação, assessoramento, acompanhamento, monitoramento e avaliação de desempenho. Para seu funcionamento deverá dispor de instrumentos informatizados e unificados que facilitem os processos de gestão e permitam o monitoramento dos resultados.

A gestão, operação e financiamento do sistema deverá contemplar a montagem de estratégias que nos três níveis promovam a divisão equânime dos esforços entre os entes, mediante o estabelecimento de normas, regras e metodologias de ações diferenciadas. A ação organizada entre os entes deverá contar com um sistema de monitoramento e avaliação dos resultados, baseado na definição de indicadores que considerem a complexidade e diversidade das atividades extensionistas entre as

unidades federativas, ou seja, diferenciando as que focalizam em resultados de práticas sustentáveis daquelas que atentam para resultados quantitativos (produção, incremento de produtividade, etc.), ou ainda das que buscam resultados mais qualitativos e participativos (melhorias na qualidade de vida, inclusão social etc.).



Figura 18. Diagrama representativo dos elementos da governança do sistema nacional de ATER

3.3 – A montagem do sistema

A estruturação de um sistema de amplitude nacional, que articule a participação das diversas instituições de forma interdependente, focada em objetivos compartilhados, assegurando a autonomia de seus processos decisórios, requer a definição do papel de cada esfera de governo e das organizações não governamentais. Além disso é necessário definir os modos de operação e financiamento, os instrumentos de gestão e formas de inter-relação, que sejam sistêmicas, eficientes e articuladas entre os diferentes atores, contemplando inclusive os mecanismos de controle social e de transparência na utilização dos recursos.

3.2.1 – O papel do Governo Federal

No âmbito federal deverão estar concentrados os instrumentos de coordenação do sistema, ficando responsável pela estruturação das legislações, normas e demais marcos legais, além das políticas e programas e da definição da sistemática de financiamento e mecanismos de operação dos recursos. No plano nacional deverão ser

definidas e implementadas as estratégias permanentes de relacionamento entre as esferas, instituições e organizações executoras da prestação de serviços, bem como ser implantados os processos de monitoramento e avaliação por resultados, visando o alinhamento das políticas públicas, o redirecionamento das atividades rurais e até mesmo a definição de mecanismos que possibilitem a remuneração adequada dos extensionistas.

A ANATER

A Agência Nacional (ANATER) deve voltar aos princípios para os quais foi concebida, de ser um agente catalizador das ações do governo federal para o rural brasileiro, ou seja, ser capaz de identificar as políticas públicas que necessitam da ATER para alcançar a população rural e se apresentar como o instrumento facilitador da contratação das instituições para a execução das ações previstas. Exercendo seu papel a ANATER poderá contribuir para o enfrentamento dos desafios de gestão, a melhor aplicação dos recursos existentes e possibilitar que as políticas públicas cheguem aos agricultores, em especial aos menos favorecidos. Com isso, atuará no sentido de viabilizar o sistema nacional de ATER, facilitando a contratação da prestação de serviços de ATER por diferentes agentes, sejam eles públicos ou privados, de acordo com sua melhor adequação às necessidades.

Compromisso esperado do novo Governo Federal

Operar a ANATER no sentido de que seja um captador de recursos junto aos diferentes órgãos do governo federal, destinando os recursos obtidos para a contratação das instituições de ATER, de modo que estas possam executar as políticas públicas voltadas para o meio rural, promovendo o acesso qualificado dos agricultores, principalmente os familiares e médios, aos serviços que contribuam para melhorar seu desempenho produtivo, sua qualidade de vida e ter acesso à inovação e a práticas sustentáveis.

O objetivo da ANATER é ser a facilitadora da contratação da prestação dos serviços, promovendo a execução de políticas públicas para o fortalecimento do desenvolvimento rural sustentável, de modo que estas estejam alinhadas aos propósitos estabelecidos em nível nacional.

3.2.2 – O papel dos governos estaduais

Com a institucionalização do sistema nacional de ATER os governos estaduais deverão fortalecer suas capacidades, para que exerçam a coordenação da prestação de serviços

de ATER no seu âmbito. Os órgãos estaduais deverão reforçar seus quadros técnicos e a sua qualificação, para se tornarem mais competentes, ágeis e eficazes.

Os sistemas estaduais de assistência técnica e extensão rural deverão contemplar a participação de todas as entidades que prestam serviços de ATER, de forma coordenada, articulada e integrada. A inclusão dos entes públicos e privados na prestação de serviços de assistência técnica aos produtores, visa buscar a universalização dos serviços. Justamente nas unidades da federação deverão ser formuladas e implementadas as estratégias de relacionamento entre os integrantes do sistema (as organizações e instituições responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas para o rural), bem como deverão ser desenvolvidos os planos de capacitação das organizações e dos agentes de ATER.

Em síntese, a ATER pública deverá desempenhar papel de destaque para o funcionamento do sistema, coordenando as atividades realizadas no âmbito estadual, tendo como foco a otimização do uso dos recursos disponíveis, a ampliação do atendimento, a estruturação de uma relação custo-benefício favorável, a inovação e a qualidade dos serviços prestados.

3.2.3 - Ampliar a participação dos municípios

A desestruturação do sistema nacional na década de 90 motivou que alguns estados solicitassem auxílio aos governos municipais para manterem seus escritórios de ATER funcionando. Neste contexto, foram criadas diversas formas de parceria dos órgãos estaduais com as prefeituras, os quais nunca foram devidamente estudadas, de modo a subsidiar adequadamente um projeto de ampliação da cooperação entre esses entes.

Um quadro atual da cooperação existente entre os órgãos estaduais de ATER e as prefeituras municipais é apresentado a seguir, na Figura 19. Os dados revelam que no Brasil as parcerias não atingem o patamar de 40% dos municípios, evidenciando-se grandes contrastes entre as regiões brasileiras: enquanto na região sul essa parceria atinge a quase integralidade das prefeituras, na região norte fica em cerca de 15%. As regiões sudeste e centro-oeste revelam potencial maior para ampliar essa cooperação (atualmente existente em pouco mais de 40% dos municípios), em comparação com a região nordeste, na qual as prefeituras enfrentam muitas limitações para dispor de recursos que lhes permita ampliar seu escopo de atuação em novas políticas públicas. No Norte as parcerias abrangem menos de 20% das prefeituras, justamente na região em que os deslocamentos são mais onerosos e que a estruturação da ATER na esfera municipal poderia facilitar e ampliar o atendimento.

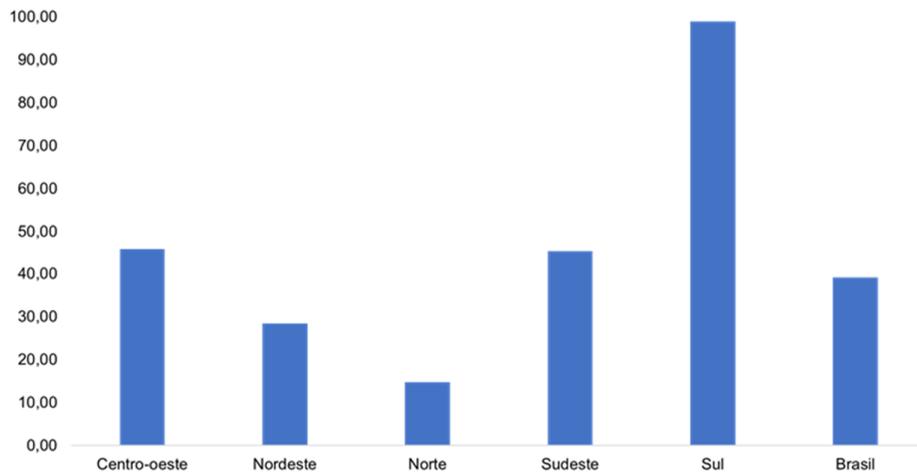


Figura 19. Percentual de municípios que possuem parceria com o órgão estadual de ATER

As parcerias entre estados e municípios estão estruturadas principalmente em 3 (três) vertentes de cooperação, de igual ocorrência: (i) a disponibilidade de técnicos, (ii) a disponibilidade de pessoal administrativo; e, (iii) a disponibilidade de recursos de custeio. Outras formas de cooperação como o pagamento direto ou indireto pelos serviços são minoritárias, como demonstrado na Figura 20.

Formas de contrapartida das parcerias entre o órgão estadual de ATER e municípios (%)

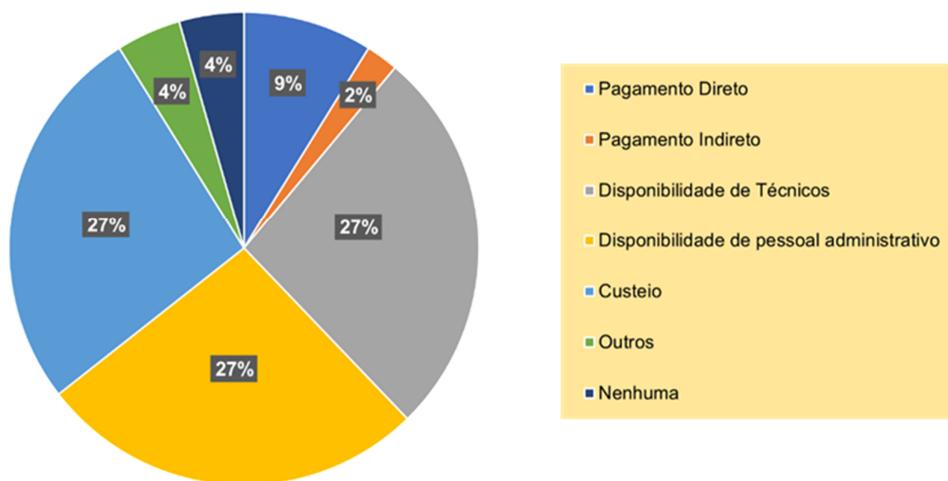


Figura 20. Gráfico representativo das principais formas de contrapartida das prefeituras municipais em cooperação com os órgãos estaduais de ATER

Normalmente os municípios são estimulados a contribuir com a ATER para manterem vínculos com seus produtores rurais, sem que os benefícios econômicos⁴ que essa prestação do serviço pode proporcionar na dinâmica rural local estejam devidamente dimensionados. A explicitação de benefícios advindos da ação de ATER, como a alavancagem de recursos do crédito rural e de políticas públicas, pode se constituir em importante elemento indutor da ampliação dessa cooperação.

A participação dos municípios em ATER tende a aumentar na medida em que o país conte com um plano de desenvolvimento rural sustentável instituído, bem estruturado e capaz de atrair a participação efetiva das três esferas de governo. Importante que as propostas para os municípios estejam conectadas aos temas mais relacionados com o desenvolvimento local, com ênfase na dinâmica econômica, contemplando a possibilidade de os municípios acessarem os recursos necessários ao custeio das ações que serão empreendidas.

Também pode ser considerada a possibilidade de conceder incentivos aos municípios que atuarem em ATER, para a estruturação de arranjos produtivos locais (APLs), respeitando o potencial e a vocação regional. O desempenho seria aferido por indicadores de resultados (relacionados, por exemplo, a índices de desenvolvimento rural). Alternativas de financiamento da participação dos municípios na prestação dos serviços podem estar relacionadas ao incremento da participação no FPM e FPE, condicionado a inclusão de ações de ATER no PPA municipal. O fator mais importante a ser considerado para o repasse de recursos é ter foco nos resultados pactuados. Outro incentivo importante pode ser o desenvolvimento de ferramentas para a capacitação profissional das equipes municipais de ATER por parte dos governos federal e estadual, com custos reduzidos para os municípios. Adicionalmente devem ser estabelecidos mecanismos e processos de relacionamento (divulgação, pactuação e cooperação) com as lideranças locais, prefeituras e câmaras de vereadores, com ênfase nas organizações de beneficiários e agentes de mercado.

Nas medidas de estímulo a municipalização há que ter equilíbrio, para que não ocorra o enfraquecimento do sistema, atualmente consolidado em estruturas estaduais, com medidas preventivas para evitar que as equipes de ATER se tornem refém das questões políticas locais.

⁴ A ATER pode ser um fator para a elevação da produção, produtividade, criação de canais de comercialização e outras atividades. Por vezes, a simples ampliação do acesso ao crédito é capaz de injetar volume significativo de recursos na produção agropecuária, impulsionando a dinâmica econômica local como um todo, com benefícios superiores aos custos requeridos.

No entanto é preciso considerar que no âmbito municipal podem ser ampliados os esforços na identificação e caracterização do público a ser atendido pela ATER, mapeando suas demandas por políticas públicas. O local é propício para o estreitamento e o fortalecimento das ações conjuntas de extensão rural com as organizações de beneficiários, podendo haver o fomento da maior disponibilidade da infraestrutura necessária para a prestação dos serviços.

Sabe-se que os pequenos municípios enfrentam maiores limitações para contribuir com as ações de ATER, mas sempre será possível realizar parcerias que possibilitem melhorar a qualidade dos serviços prestados, evidenciando sua participação nos processos de desenvolvimento local, contando com o engajamento das organizações atuantes no seu território. Também deverá ser prevista a possibilidade de trabalhar com grupos de municípios organizados em associações ou consórcios.

3.2.4 – A participação da iniciativa privada

A estruturação de um sistema abrangente deve buscar a diversidade de provedores, incluindo a ampliação do papel do setor privado e a criação de um “mercado de serviços de ATER”. No entanto, colocar em prática a diretriz de ampliação do papel da ATER privada não implica em ignorar as dificuldades do setor em disponibilizar serviços aos agricultores familiares mais pobres ou arcar com os custos de atendimento de áreas mais distantes e de difícil acesso. A chave para equacionar este suposto dilema pode estar na segmentação e no direcionamento adequado de provedores e públicos. As inegáveis vantagens proporcionadas pelos prestadores de serviços privados de ATER, como a rapidez, flexibilidade e disponibilidade de profissionais especializados e altamente qualificados, talvez sejam apropriados com maior facilidade em regiões de agricultura especializada, pelos perfis de produtores com maiores níveis de produção e disponibilidade de terras, como os médios, que também são prioritários para as políticas públicas. Por outro lado, os órgãos de governo podem continuar atendendo prioritariamente as regiões que enfrentam condições mais desfavoráveis e os agricultores familiares mais pobres, os quais não representam um nicho de mercado atraente para os provedores privados.

Para que haja uma participação equilibrada entre a ATER pública e privada em um sistema será preciso estabelecer coordenação de atividades e articulação de ações, de forma que não ocorra a sobreposição de público. Pela experiência, conhecimento acumulado, capacidade de assimilar e desenvolver metodologias e estratégias de ação, os órgãos estaduais de ATER pública possuem a vocação natural para o exercício

dessa coordenação, além da possibilidade de desenvolver instrumentos para a capacitação, o monitoramento e a avaliação dos serviços realizados pela ATER privada. Nesta tarefa deverão ter destaque os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável, colegiados que devem contar com ampla participação dos segmentos relevantes para a agropecuária e que podem contribuir para o diálogo que promova a participação harmônica dos diferentes segmentos no sistema.

A participação das empresas privadas e organizações não governamentais deverá levar em consideração, principalmente, a área de atuação, a especialização, a estrutura disponível e o quadro efetivo de técnicos, dentre outros fatores, de modo que seja possível aproveitar da melhor forma possível as virtudes da especialização, capacidade de dar respostas rápidas e outros atributos importantes para a prestação de serviços de qualidade, considerando a relação custo-benefício e o público que será beneficiado. A concorrência entre segmentos pode ser utilizada para estimular, de maneira positiva, a qualidade do serviço prestado.

Os instrumentos para definir a contribuição de cada setor serão o Plano Nacional e os Planos Estaduais de ATER, os quais deverão regular a participação dos diferentes segmentos, considerando o domínio das metodologias a serem empregadas, as condições que dispõe para a prestação dos serviços, as habilidades no relacionamento com os beneficiários e demais parceiros, o monitoramento permanente e a avaliação do mérito. Em complemento, os contratos serão os instrumentos hábeis para estabelecer as condições, metas e custos da prestação dos serviços de ATER.

Adicionalmente será importante valorizar os órgãos colegiados (conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural sustentável), como fóruns estratégicos para o equilíbrio das disputas e interesses entre os segmentos público e privado. A atuação destes deverá estar ancorada no conteúdo dos Planos de ATER e de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Compromisso esperado dos novos governos estaduais

- Formular, quando necessário, legislações estaduais para disciplinar o funcionamento do sistema de ATER de forma harmônica e adequada a realidade local;
- Propor, em complementação a regulamentação feita no âmbito federal, uma institucionalidade adequada ao correto funcionamento do sistema de ATER com a previsão de órgãos colegiados capazes de proporcionar participação social e controle social;

- Estruturar o sistema de ATER sob a coordenação das instituições públicas e com a participação complementar das instituições privadas, de modo que a prestação de serviços de ATER ocorra de forma coordenada e sinérgica.

4 – PLANEJAMENTO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA

As estratégias de desenvolvimento rural são mutáveis com o tempo e sofrem influência de fatores econômicos e das dimensões sociais, culturais, políticas, institucionais e ambientais. Ainda que as prioridades do Brasil estejam voltadas para a redução da desigualdade e o atendimento aos mais pobres, o planejamento, a organização e o funcionamento do sistema de ATER, que opera com esses temas há algum tempo, precisam estar calibrados para que possam trabalhar em harmonia com essas prioridades e apresentem convergência com os objetivos preconizados.

O sistema de ATER precisa estar estruturado para ser capaz de envolver a sociedade no processo de desenvolvimento e promover a inclusão da agricultura familiar, com base em abordagens sistêmicas e multidisciplinares, valendo-se de métodos participativos. A atuação efetiva nas comunidades deve ser combinada com o estabelecimento de uma relação próxima, participativa e dialógica, capaz de edificar as bases para o trabalho de ATER. Para alcançar resultados é fundamental que o público-alvo participe do processo e não apenas que as instituições e o extensionista determinem quais são as ações prioritárias.

4.1 - A metodologia de trabalho

A ênfase da ATER deve ser “falar com” e não “falar para” os agricultores familiares e médios produtores o que faz necessário formar extensionistas experientes e comprometidos, capazes de utilizar processos e metodologias que produzam resultados satisfatórios para toda a sociedade.

Ademais, será preciso articular parcerias intersetoriais e interinstitucionais, associar a realidade rural com o progresso local e territorial e dispor de um conjunto amplo de políticas públicas, que permita trabalhar diferentes dimensões dos processos de desenvolvimento (acesso à terra, água, energia, crédito; diversidade de sistemas produtivos e cadeias; questões sociais; etc.), na perspectiva da emancipação, empoderamento e capacitação dos produtores rurais, numa efetiva troca de saberes.

A organização do sistema de ATER para que seja efetivamente funcional nesta direção requer a consolidação de um diagnóstico da situação de toda a rede de ATER, considerando a sua diversidade. Com base nas informações coletadas, deverá ser formatada uma proposta de capacitação para todos os níveis profissionais, de modo a aprimorar as aptidões e habilidades para atuação junto aos agricultores e para a gestão de seus processos. O espaço rural não é mais estritamente agrário e sua nova configuração requer profissionais capazes de compreender essa realidade e atuar nesse ambiente de diversidade, superando os paradigmas assistencialista, produtivista e difusionista, organizados em equipes multidisciplinares.

4.2 – A formação dos extensionistas

O tema da formação de profissionais requer uma abordagem integral, compreendendo desde a universidade, que pode rever seus currículos para atender a realidade atual da ATER e no maior intercâmbio com a rede, mediante a criação de programas de Residência Agrária nos órgãos de extensão rural, voltados para os concluintes de cursos da graduação, na área de Ciências Agrárias e que podem estar vinculados aos Planos de Carreiras, Cargos e Salários (PCCS) de cada instituição. Esta formação ainda pode ocorrer através de parcerias com instituições de pesquisa que, em muitas regiões, possuem papel importante na geração de conhecimento contribuindo para desenvolvimento do entorno.

Os novos servidores ingressantes nos órgãos de ATER devem contar com capacitações que contemplem o nivelamento do conhecimento em metodologias participativas e processos de formação continuada, ao invés de ações pontuais. Também deve ser estimulada a participação dos extensionistas em cursos de formação, na perspectiva de cada um deles possa ser um multiplicador do saber junto aos seus colegas e agricultores. As ações educativas nos órgãos de ATER devem promover e valorizar o compartilhamento do conhecimento dos extensionistas mais experientes com os mais novos, de modo a dar continuidade aos processos internos de construção do saber e de acúmulo de experiências institucionais. Esses processos devem contar com a avaliação dos seus resultados efetivos.

Outra medida se refere a criação de uma rede de intercâmbio de conhecimento, saberes e experiências entre os extensionistas do país, desenvolvendo novos formatos das ações educativas, ampliando as oportunidades de Educação à Distância, com ações educativas complementares nas mais variadas áreas do conhecimento.

4.3 - Um Plano de ATER como instrumento para a articulação

As instituições públicas federais, estaduais e municipais deverão se coordenar e articular a partir de uma proposta de um Plano Nacional de ATER, também elaborado de forma dialogada e participativa, o qual esteja adequado às diferentes realidades e articule a participação de todas as esferas governamentais. Esse Plano Nacional deverá dialogar com os diferentes segmentos da sociedade, com ênfase com o setor rural e agrícola e conter uma proposta aberta, que mostre os rumos do sistema de ATER, abordando: (i) tendências & cenários para o Brasil e o seu papel no contexto mundial; (ii) os caminhos da agricultura e do rural brasileiro; (iii) os papéis da ATER frente aos novos cenários; (iv) público beneficiário e as formas de organização do sistema de ATER; (v) posicionamento e postura do sistema de ATER; (vi) estratégias de financiamento. A concepção desse plano deverá refletir a disponibilidade das políticas públicas necessárias para o alcance dos objetivos traçados, a coordenação, articulação e integração entre elas, observando criteriosamente os espaços territoriais, o público-alvo, o equilíbrio entre as regiões e os tempos de implementação.

Compromisso esperado do novo Governo Federal

Elaboração de um Plano Nacional de ATER que tratará do direcionamento do sistema nacional e do desempenho do seu papel na construção do desenvolvimento rural sustentável do país. A sua concepção deverá refletir a disponibilidade de políticas públicas para o meio rural, a coordenação, articulação e integração entre elas, observando criteriosamente os espaços territoriais, o público-alvo, o equilíbrio entre as regiões e os tempos de implementação.

Outra ação fundamental será trabalhar a capacitação dos profissionais integrantes do sistema, para que sejam capazes de atuar com base no diagnóstico da realidade local e no envolvimento das comunidades de forma participativa. A capacitação deverá contemplar:

- disponibilização de instrumentos no âmbito nacional, que possibilitem tanto a complementação da formação de novos extensionistas quando ingressam na prestação dos serviços, quanto o aprimoramento e a especialização dos que já atuam no sistema, para que seus conhecimentos estejam adequados às demandas da realidade local;
- desenvolver programas de residência agrônômica que possibilitem a adequada formação profissional desde o início da carreira;
- estruturar redes de troca de conhecimentos entre os extensionistas para a construção de saberes e o acúmulo institucional;
- instituir mecanismos de avaliação para os processos de formação dos extensionistas.

5 – DIRECIONAMENTO DA ATER PARA RESULTADOS

Para alcançar resultados a ATER precisa estar formulada sobre bases que contemplem a compreensão clara da diversidade da agricultura brasileira, compatibilizando capacidades de públicos, provedores e tipos de serviços, o que se constitui num desafio que exigirá importantes esforços de planejamento.

Para os agricultores mais pobres, com pouca terra e limitação de acesso aos demais insumos produtivos, certamente a ATER produtivista não representa o modelo mais indicado. Nestes casos, são mais importantes as estratégias que ampliem as oportunidades para o desenvolvimento do entorno, como infraestrutura, mercados, etc., ou que criem mecanismos que permitam trabalhar a questão da sucessão familiar nas propriedades rurais. Por outro lado, quando se trata dos segmentos mais dinâmicos da agricultura familiar, com bons indicadores de produtividade, a ATER demandada deverá ser mais especializada, com acompanhamento continuado.

Para que a ATER seja capaz de ofertar serviços de acordo com a demanda das regiões e do público-alvo, considerando capacidades e habilidades dos provedores e diferentes necessidades de cada segmento, será importante investir na formação de extensionistas para estar mais apto para a diversidade do público atendido, ampliando suas capacidades de mediação e interlocução em diferentes níveis, desenvolvendo suas habilidades no trabalho com grupos, de forma participativa e com enfoques holístico e sistêmico, complementando com capacitações especializadas em temáticas de interesse para o desenvolvimento rural regional.

Aspectos de igual relevância se referem ao planejamento e a distribuição adequada dos recursos (humanos, financeiros e de infraestrutura), de modo que os esforços na prestação de ATER sistemática, frequente e continuada estejam concentrados nas regiões com maior número de agricultores familiares, pescadores artesanais e populações de povos tradicionais, de modo a refletir as demandas locais.

Importante é realizar a mensuração do desempenho e dos resultados alcançados de forma sistemática, com a participação do público beneficiário direto e indireto de modo a aferir o grau de atendimento da demanda dos beneficiários e os efeitos da ATER para a dinamização das economias e o desenvolvimento local, mediante indicadores (de processos e resultados mais evidentes), ajustados aos objetivos e metas propostas.

Compromisso esperado do novo Governo Federal

- Aumentar a disponibilidade de instrumentos e sistemas informatizados que facilitem a comunicação, o intercâmbio e a troca de experiências entre as instituições no âmbito do sistema;
- Desenvolver uma sistemática de planejamento articulado e integrado no âmbito do sistema nacional de ATER, incluindo o monitoramento e avaliação que possibilite o conhecimento dos resultados das ações de ATER pelos governos e sociedade;
- Criar uma sistemática de registro das experiências de ATER e de demonstração dos resultados alcançados, mediante a utilização de portais interativos que possibilitem a participação das organizações e extensionistas;
- Estimular a formação de redes de pesquisa e extensão capazes de fomentar a cooperação entre as instituições e promover a integração de competências;
- Criar uma institucionalidade capaz de impulsionar a maior articulação e integração entre a pesquisa e a extensão, com o ordenamento de esforços, a priorização e a definição conjunta de estratégias e uma programação contínua com ações de médio e longo prazo.

6 - FINANCIAMENTO E GESTÃO DOS RECURSOS

Um sistema de ATER, considerado na sua integralidade, apresenta necessidades de financiamento que sobrepõem ao uso exclusivo de recursos públicos a criação de arranjos que levem ao aporte de fundos provenientes de fontes diversas e alternativas. Entre as possibilidades de fontes de recursos para o financiamento da ATER devem ser consideradas: (i) os aportes diretos dos governos (federal, estadual e municipal); (ii) a possibilidade de criação de taxas sobre determinados produtos agrícolas vinculadas diretamente à prestação de serviços de ATER, considerando as interfaces a montante (insumos) e a jusante (comercialização); (iii) contribuições de determinados segmentos de produtores beneficiários da ATER, estabelecidos com base na sua capacidade de contribuição ou nos ganhos advindos do serviço; (iv) recursos da cooperação internacional e dos organismos multilaterais; (v) contribuições da responsabilidade social de empresas que se beneficiam, direta ou indiretamente, das ações de ATER; (vi) percentuais dos recursos das operações de crédito rural; e, (vii) receitas diretas da prestação de determinados serviços, da realização de publicações e outros. Esta lista não é exaustiva, apenas aponta possibilidades, considerando diferentes combinações de financiamento como possíveis e necessárias.

A questão central reside na definição das estratégias que devem ser adotadas para que a busca por fontes de financiamento para uma ATER abrangente, proporcione o compartilhamento de responsabilidades na disponibilidade, contratação, entrega e financiamento dos seus serviços. A Figura 21 apresenta alguns elementos que devem ser considerados na formulação de uma proposta que contemple mecanismos inovadores de financiamento da ATER, considerando enfoques diferenciados em relação aos tradicionais. O cerne da questão está no trabalho da ATER com questões ambientais, sociais e econômicas de interesse de toda a sociedade. Nestas circunstâncias, pode ser definida como bem público, justificando o financiamento com recursos governamentais. No entanto, os efeitos que produz no fluxo de conhecimentos e informações, a análise dos retornos econômicos e sociais que proporciona, a escolha de metas, métodos e do público-alvo é que devem definir a natureza do seu financiamento. A ampliação da cobertura e o atendimento de qualidade para a agricultura familiar não excluem a possibilidade de estímulo a um mercado pluralista para a ATER e a busca por novas fontes de financiamento e nem devem implicar na omissão do Estado no cumprimento do seu papel.

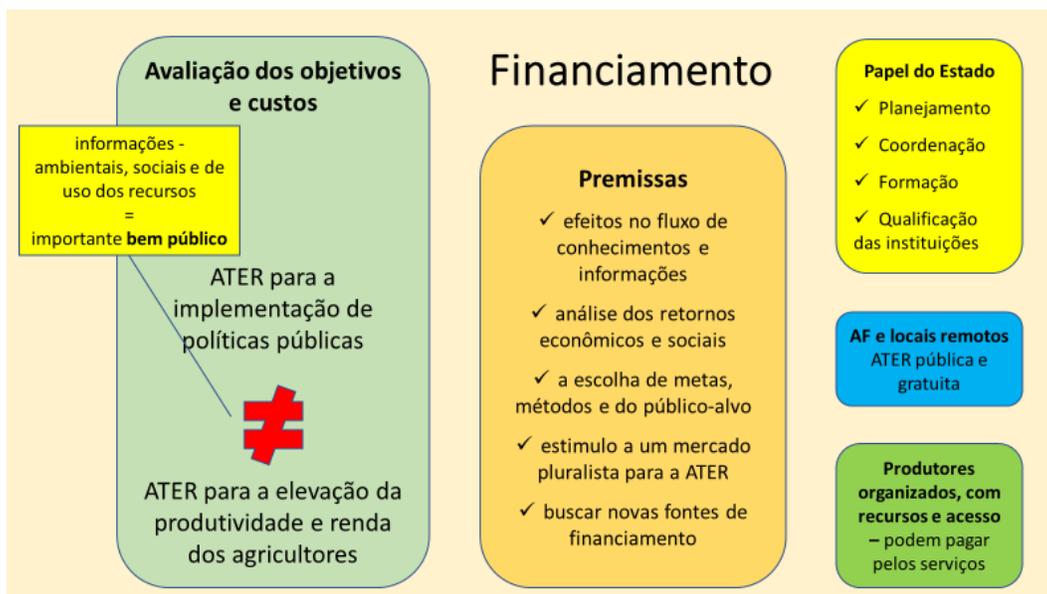


Figura 21. Premissas a serem consideradas na construção de novas propostas para o financiamento da prestação de serviços de ATER, relacionadas aos objetivos, custos e papel do Estado

6.1 – A criação de fundos para a gestão dos recursos

Outra conquista relevante a ser projetada para o próximo governo é a criação de um Fundo Nacional de ATER (e de seus homólogos estaduais) que permitam reunir todas

as fontes de recursos disponíveis para ATER em um único gestor, otimizando a aplicação, dando maior abrangência aos serviços e permitindo ampliar o público a ser atendido, bem como facilitar os processos de repasse aos executores das ações.

Todo fundo público deve ser instituído mediante autorização legislativa, conforme estabelece o Art. 167 da Constituição Federal. Ademais, constituir um fundo torna necessária a criação de um conselho vinculado ao mesmo. Esse conselho será a instância responsável pela aprovação dos Planos de ATER, devendo ter natureza deliberativa e composição paritária, composto por membros da administração pública e por representantes da sociedade civil e dos beneficiários (representações dos agricultores familiares, produtores rurais, ONGs e outros). O conselho será deliberativo quanto ao planejamento da prestação de serviços de ATER, mas a organização e o funcionamento dos serviços são de competência da correspondente esfera da administração pública. O conselho pode propor medidas a esta, interagindo na elaboração do Plano, fixação de prioridades e metas.

Outro aspecto de fundamental importância é a contabilidade do fundo, que deve ser feita por meio de contas específicas e com prestação de contas separada do órgão ao qual está vinculado. Os instrumentos de gestão como programação financeira, fluxo de caixa e demonstrativos contábeis também devem ser instituídos, a fim de subsidiar a boa aplicação dos recursos e efetivar o controle da execução orçamentária e financeira.

A institucionalização de um sistema de ATER com caráter educativo, de um fundo nacional e fundos estaduais para o manejo de suas finanças deverão assegurar maior estabilidade no fluxo de recursos, reduzindo oscilações e discontinuidades, permitindo que diferentes atores que venham a integrar o sistema, como prefeituras municipais, organizações não governamentais, organizações sociais, empresas privadas, cooperativas e outros possam acessar os recursos direcionados para as ações de ATER. Os mecanismos a serem adotados para a disponibilização dos recursos, deverão ser simplificados e contemplar a remuneração não só pelos esforços dispendidos, como pelos resultados alcançados.

6.1.1 – Como o Fundo de ATER irá funcionar

A proposta é que o Fundo de ATER se constitua como Fundo Especial, com a natureza de fundo de gestão de recursos financeiros, dado seus objetivos de dar suporte à prestação de serviços. Para organizar um fundo e colocá-lo em funcionamento é

necessário observar alguns aspectos, como o marco legal, a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), o estabelecimento do órgão ao qual estará vinculado e o ordenador de despesas, dentre outros pontos a serem observados.

A melhor forma da organização da política aponta para a criação de um Fundo Nacional de ATER, a ser gerido pelo órgão nacional responsável pela política e atuar sob orientação e fiscalização de um Conselho setorial. Este Fundo contará com os seguintes recursos: i) recursos orçamentários da União; ii) recursos provenientes de recebimentos pela prestação de serviços; iii) adesão de fundos estaduais e municipais de ATER; iv) recursos obtidos junto as agências de financiamento nacionais e internacionais; e, i) outras fontes financiadoras.

Também deverão ser instituídos fundos similares nas esferas estaduais, geridos pelos órgãos estaduais coordenadores da política (no caso uma Secretaria de Estado), sob controle e fiscalização do respectivo conselho setorial (que pode ser o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável, ou similar). Nestes conselhos instituídos para o acompanhamento da ATER Estadual, as instituições executoras, ONGs e movimentos sociais deverão ter assento.

O repasse de recursos do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais representará a descentralização do poder de decisão, reestruturando o aparato estatal para dar eficácia e participação na gestão de recursos para níveis mais permeáveis ao cidadão, aumentando o controle social. O estado como receptor financeiro desses recursos deverá adquirir um mínimo de competência coordenativa e normativa, pois irá administrar esse fundo dentro de uma política com diretrizes no âmbito federal e execução na esfera estadual de forma adaptada a sua realidade.

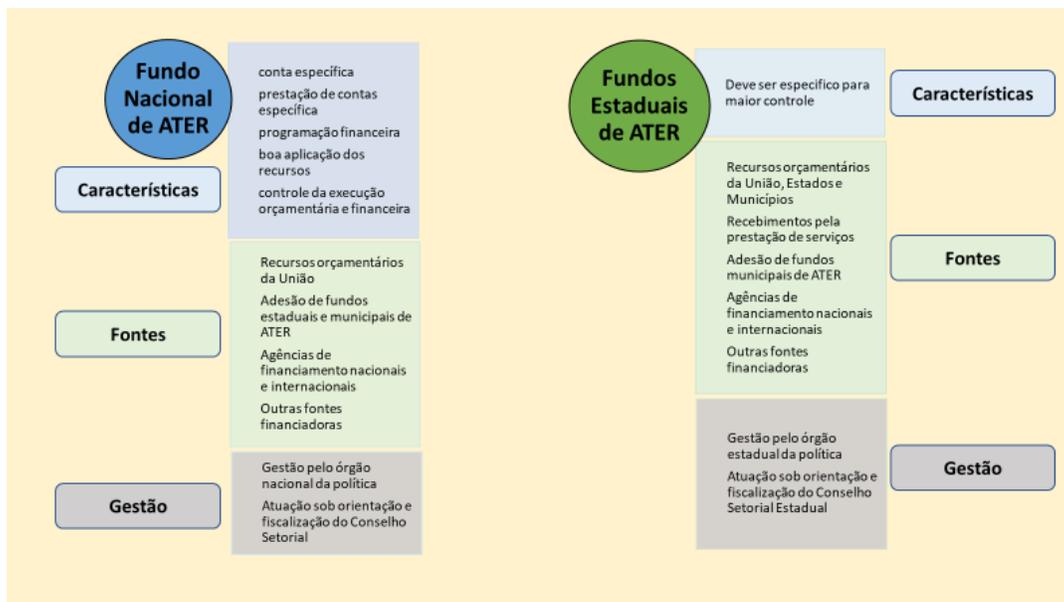


Figura 22. Aspectos relevantes da proposta de criação de Fundos de ATER no âmbito nacional e dos estados para melhorar a gestão dos recursos destinados para a ATER

6.2 – Mais recursos para a ATER

Um compromisso importante que se espera, seja assumido pelo Governo Federal, é de na elaboração dos orçamentos ministeriais incluir recursos específicos para custear as ações de ATER requeridas para dar suporte à implantação de suas políticas, principalmente no interior do país, onde a capilaridade da rede representa um diferencial.

No entanto, os recursos orçamentários não podem ser a única fonte da ATER. Devem ser consideradas outras possibilidades, inclusive de vinculação de receitas para a Anater, que assegurem maior estabilidade de recursos na prestação dos serviços. Sempre que se discute novas possibilidades de financiamento para a ATER algumas possibilidades são consideradas, como parcela dos recursos do crédito rural e contribuições relacionadas aos ganhos obtidos por diferentes agentes econômicos, beneficiados pela prestação de serviços. A Figura 23 levanta algumas possibilidades, de modo a instigar a reflexão e possibilitar a construção de soluções factíveis.

Perspectivas de recursos



Limitação na capacidade de investimento do Estado



Busca por novas fontes diversificadas e alternativas de recursos

- ✓ criação de taxas sobre produtos - interfaces a montante e a jusante
- ✓ receitas diretas da prestação de determinados serviços
- ✓ contribuições e ganhos advindos do serviço
- ✓ crédito rural
- ✓ cooperação internacional e dos organismos multilaterais
- ✓ responsabilidade social dos beneficiários – direto e indiretos



Figura 23. A limitação de recursos e propostas de novas fontes de recursos para o financiamento da prestação de serviços de ATER

A obtenção de maiores recursos para as atividades de ATER passa pela articulação política, que pode envolver a Frente Parlamentar da Extensão Rural, de modo que mais recursos possam contribuir para o fortalecimento e estruturação das instituições estaduais de ATER, avaliando inclusive a possibilidade de vinculação de alguma receita para a realização da ATER, nas três esferas de governo.

As fontes poderiam ser definidas em percentuais fixos de financiamento federal para a ATER pública; de financiamento federal para projetos de desenvolvimentos de arranjos produtivos locais (APLs); e de parcela de recursos aportados e contratados em operações de crédito rural.

Outra estratégia seria designar uma porcentagem do recurso do Funrural para a ATER, e parte dos recursos dos Fundos Federais e Estaduais destinados ao setor agropecuário para execução dos serviços de ATER. As organizações de agricultores/produtores na medida em que se estruturarem também poderão contribuir com recursos/estrutura para apoiar o serviço de ATER.

Compromisso esperado do novo Governo Federal

- Assegurar recursos para a prestação dos serviços de ATER;
- Constituição de um Fundo Nacional para o financiamento da prestação de serviços de ATER, com o acesso aos recursos devidamente regulamentado;

- Contemplar os mecanismos de financiamento do sistema, com recursos das esferas federal e estadual e constituição de fundos estaduais para a gestão dos recursos da ATER no âmbito estadual.

Possibilidades inovadoras

A recente instituição do “Programa de Conversão de Multas Ambientais emitidas por órgãos e entidades da União integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama”⁵ que visou dar efetividade ao pagamento das multas ambientais abre novas possibilidades de ação para os órgãos de ATER em torno da questão ambiental no meio rural.

A caracterização dos serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente inclui ações que podem ser realizadas pelos órgãos de ATER⁶. A legislação estabelece o chamamento público para apresentação e execução dos projetos que serão considerados “serviços ambientais oficiais” e o governo federal poderá reconhecer os órgãos estaduais de ATER como propositores e executores de projetos junto aos produtores rurais, financiados pelo mecanismo criado pela nova regulamentação.

⁵ Mediante a expedição do Decreto nº 9.179, de 23 de outubro de 2017 que alterou o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, dispondo sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e a conversão de multas.

⁶ O rol indicado no Decreto 9179/2017 inclui atividades voltadas a um dos seguintes objetivos: I - recuperação: a) de áreas degradadas para conservação da biodiversidade e conservação e melhoria da qualidade do meio ambiente; b) de processos ecológicos essenciais; c) de vegetação nativa para proteção; e d) de áreas de recarga de aquíferos; II - proteção e manejo de espécies da flora nativa e da fauna silvestre; III - monitoramento da qualidade do meio ambiente e desenvolvimento de indicadores ambientais; IV - mitigação ou adaptação às mudanças do clima; V - manutenção de espaços públicos que tenham como objetivo a conservação, a proteção e a recuperação de espécies da flora nativa ou da fauna silvestre e de áreas verdes urbanas destinadas à proteção dos recursos hídricos; VI - educação ambiental; ou VII - promoção da regularização fundiária de unidades de conservação.