

Uma Análise Da Política Pública De Assistência Técnica E Extensão Rural Existente No Estado Do Rio De Janeiro Aos Produtores De Leite: O Caso Emater-Rio.

Autoria: Marcio Silva Borges, Renato Linhares de Assis

Resumo: Desde 1958, o Estado do Rio de Janeiro, por meio de seu órgão responsável pela assistência técnica de extensão rural, EMATER-Rio, subordinado à Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento, vem desenvolvendo formas de articulação entre os seus atores governamentais e os da sociedade civil, objetivando solucionar problemas diversos, entre os quais o de levar novas técnicas de manejo no campo, a fim de alavancar a produtividade e a renda dos produtores agropecuários. O objetivo deste artigo foi estudar a coesão sob a ótica estadual entre as políticas públicas das três esferas de governo, a parceria com outros órgãos do governo estadual: a Pesagro-Rio e políticas específicas para os produtores de leite do Estado do Rio de Janeiro. Para atender a este objetivo, elegeu-se um rol de categorias da literatura, e se adotou a metodologia descritiva através de uma pesquisa documental com a utilização de estudo de caso. Os resultados obtidos evidenciam que as perspectivas de desenvolvimento de programas de extensão rural são factíveis, mas que necessitam de um maior esforço de coordenação entre os programas existentes entre as esferas federais, estaduais e municipais, além da diminuição de conflitos de atuação no campo entre órgãos do próprio governo estadual.

1. Introdução

Os meandros da construção de políticas públicas são bastante complexos. Se, na elaboração das mesmas e na definição de prioridades e conteúdos há muitas dificuldades, o processo de implementação envolve igualmente muitos conflitos. O desenho de tais políticas deve levar em conta necessidades das populações que pretende atender, atentando para a disponibilidade de recursos e restrições de diversos tipos. Também a tradução de uma concepção de política em ações e práticas enfrenta problemas que podem desvirtuar sua proposição original ou, mesmo, inviabilizar sua execução.

Tais dificuldades ficam evidentes, por exemplo, na elaboração e na implantação de políticas para o setor rural, cuja demanda cresce constantemente no país, com destaque especial, nos últimos anos, para políticas de extensão territorial no campo, desenvolvimento e inclusão familiar na agricultura e pecuária e transferência de tecnologia aos pequenos produtores rurais. Esta área vem ganhando espaço tanto na esfera governamental como no debate popular, em parte, devido às gritantes evidências de disparidades entre a capacidade de organização e comercialização dos grandes produtores rurais, em detrimento aos pequenos proprietários, além de incentivar as verdadeiras “vocações” da região a que se refere à criação de tal política.

As ações concretas que compõem tais políticas são muito diversificadas, envolvem setores públicos e privados, envolvem diversas áreas do conhecimento e dependem de grande capilaridade para serem efetivas, sejam políticas federais, estaduais ou municipais. Embora a ênfase recente esteja em torno de políticas do âmbito federal aos Estados e municípios, com o processo de descentralização, têm sido repassadas cada vez mais responsabilidades pela operacionalização das políticas referentes à assistência técnica e extensão rural. Trata-se, mesmo, de uma temática que já não pode ser evitada pelos gestores estaduais e municipais na medida em que os problemas relativos à inclusão social e desenvolvimento local tornam-se evidentes nos espaços mais localizados.

A elaboração e adoção de tais políticas passaram a ser um desafio para as administrações locais que têm buscado articulações entre setores da própria gestão, com diferentes instituições públicas e da sociedade civil. Os caminhos para isso, os arranjos possíveis, são específicos para cada localidade, mas, os aprendizados de cada experiência podem e devem ser evidenciados. Assim, este artigo se propõe a analisar alguns aspectos da construção de articulações institucionais e setoriais que caracterizam a política de assistência e extensão rural no Estado do Rio de Janeiro, desenvolvidas pelo seu órgão responsável ligado à Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento: EMATER-Rio, em especial os programas de assistência e extensão referentes aos produtores de leite dos municípios fluminenses.

Este histórico ora apresentado resume parte do caso que será desenvolvido ao longo do artigo, que se divide nos seguintes tópicos: (2) Apresenta a metodologia utilizada no estudo; (3) Define conceitos importantes de políticas públicas (4) Descreve a história, estrutura e organização da EMATER-Rio, e retrata os programas de assistência técnica e extensão rural em estudo; (5) Demonstra as conclusões do artigo e aponta alternativas de estudos futuros.

2. Metodologia

Adotou-se, neste trabalho, uma abordagem qualitativa a partir de duas frentes paralelas que se complementam mutuamente: de um lado, foi feita uma revisão bibliográfica com vistas à busca de conceitos e ao estabelecimento de um referencial teórico que suportasse a análise do caso. Paralelamente, fez-se uma investigação empírica a partir do método de estudo de caso, onde foi abordado o que de fato existe por parte do governo estadual do Rio de Janeiro em políticas públicas de extensão rural aos produtores de leite estaduais.

Com base em Yin (2001), questões de “como” e “por que” estimulam o uso de estudo de caso, experimentos ou pesquisas históricas. O método, conforme descrição do autor, ainda apresenta características como a não exigência de controle sobre eventos comportamentais e o foco primordial sobre acontecimentos contemporâneos. Todas estas premissas se aplicam ao objeto do presente estudo, pois é o histórico de como foi desenvolvida a política de extensão rural, desde a idealização do conceito até a total implementação e adoção pelos produtores rurais. Não exige controle e é focalizado em acontecimento contemporâneo, oriundo de um tema atual, que é a necessidade se ter no campo produtores aptos a absorverem novas tecnologias desenvolvidas com a finalidade de obter melhor produtividade em sua atividade agropecuária, e por fim alcançar uma melhor lucratividade. Ainda atendendo à classificação de Yin (2001), optou-se por um caso único, frente ao fato de que este caso pode ser considerado como raro e revelador, onde teremos a oportunidade de observar o processo de desenvolvimento, e conseqüentemente do aprendizado, ainda inacessível à investigação científica.

Segundo Yin (2001), um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não estão claramente definidos.

Para o autor, a investigação de um estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados. Um caso, segundo o autor, procura

descrever uma situação concreta extraída do mundo dos negócios. Além disso, é uma espécie de elo que une a experiência do executivo em seu trabalho ao pesquisador nos seus esforços de compreender o processo de gestão. Os estudos de casos são fortes em realismo e em validade interna. Porém, não apresentam validade estatística para que se possam generalizar os fatos observados, além de serem difíceis de replicações.

De acordo com a abordagem do autor, o uso do estudo de caso se justifica na medida em que este trabalho se constitui numa pesquisa exploratória, pois, este tipo de pesquisa se aplica quando as evidências disponíveis são contraditórias ou insuficientes para permitir o estabelecimento de hipóteses formais ou a detecção de novos conceitos.

Como unidade de análise foi definida a sede da EMATER-Rio, órgão estadual responsável por desenvolver e aplicar cursos e palestras aos produtores rurais, vinculado à Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro.

A coleta de dados foi feita mediante entrevistas e documentos fornecidos pelos entrevistados. Na EMATER-Rio quatro servidores foram entrevistados: um com cargo de diretoria técnica, dois com cargo de superintendentes regionais, e por último um servidor com cargo técnico. Para as entrevistas, foi utilizado um questionário semi-estruturado, com questões abertas e amplas, de forma a permitir emergir a visão do entrevistado. As questões levantadas foram:

- Como surgiu a EMATER-Rio?
- Qual é a parceria existente entre a EMATER-Rio e a Pesagro? Se existe.
- Quais os programas de assistência rural existentes da instituição?
- Existe algum programa específico para os produtores de leite do Estado?
- De que maneira o Estado percebe que ações como estas geram desenvolvimento local?
- De fato a política de assistência da EMATER-Rio é alcançada atualmente?
- Quais são os planos da EMATER-Rio para o futuro?

3. Referencial Teórico

3.1. Tipos de Políticas Públicas

Ao contrário do que se pode imaginar, a definição de políticas públicas torna-se um processo complexo a ser analisado, Flexor e Leite (2007) afirma que os principais modelos explicativos desenvolvidos pelos economistas para analisar os comportamentos políticos e suas consequências sobre as formas de ação pública escamoteiam aspectos fundamentais dos determinantes das políticas públicas.

O tratamento das políticas públicas requer, para sua análise, alguma forma de abordagem que abarque suas diversas dimensões e diferenciações, permitindo contextualizar tais programas, bem como verificar sua capacidade de inserção e efetividade social, complementações e superposições entre estruturas governamentais, etc.

“Primeiramente é preciso deixar claro que o termo políticas públicas não se refere necessariamente às políticas do Estado, mas pode incluir outras ações igualmente públicas originárias de instituições não-governamentais, movimentos, etc. De certa forma, poderíamos dizer que, por exemplo, o programa de construção de cisternas na região Nordeste (Programa 1 Milhão de Cisternas), levado a cabo pela

Articulação do Semi-Árido (ASA), congregando mais de mil organizações não ligadas ao setor público, poderia se constituir num exemplo de políticas públicas não-governamentais”. (FLEXOR e LEITE, 2007).

Na tabela abaixo podemos observar a principal diferenciação de políticas públicas quanto à sua conceituação:

POLÍTICAS			
Distributivas	Regulatórias	Redistributivas	Institucionais
Crédito Rural	Preços Mínimos	Reforma Agrária	Conselhos Municipais e Estaduais de Desenvolvimento Rural e Condraf
Programa Equivalência-Produto	Direitos Compensatórios	Transferência de Renda	
	Tributação		Estrutura Administrativa dos Ministérios e Secretarias do Governo Estadual
	Comércio Exterior		

Tabela 1. Fonte: adaptado de Lamounier (1994).

Schubert (1991) já apresentava a definição acima descrita, em sua concepção de “policy arena”. Ela parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por decisões políticas têm um efeito determinante na própria concepção da política pública e sua implantação. O modelo de “policy arena”, portanto, é baseado na capacidade de conflito e consenso dentro das diversas áreas da política, podendo ser divididos em quatro grupos: distributivo, regulatório, redistributivo e constitutivo. Este último Lamounier (1994) definiu como institucionais.

Windhoff-Héritier (1987) apud Frey (2000) definiu a política distributiva como sendo policy arenas caracterizadas por “consenso e indiferença amigável”, uma vez que neste tipo de política aparentemente são distribuídas vantagens e não acarretam custos perceptíveis a outros grupos.

Mesmo quando estamos analisando um grupo específico de políticas, é importante salientar que o seu desempenho também deve levar em consideração outros fatores que não estejam necessariamente relacionados ao objeto particular da análise. Ou seja, ao tratarmos da política de crédito, inclusive nas políticas diferenciadas de crédito no Estado do Rio de Janeiro, objeto deste estudo de caso, como por exemplo, o Programa Rio-Genético, ou mesmo de âmbito federal, como o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), é importante levarmos em consideração a relação desse programa com o contexto mais geral da política macroeconômica, em particular a política monetária.

Assim, outra possível classificação, seria aquela que separaria as mesmas entre as políticas de abrangência *macro* (econômica, política, global), de atuação *regional* e aquelas de perfil *setorial* (ver tabela 2). No primeiro caso encontram-se as políticas monetária, fiscal, cambial, salarial, etc. No segundo encontramos os programas de desenvolvimento regional, as políticas de incentivos fiscais, entre outras. E, finalmente, na terceira categoria teríamos as políticas agrícolas (como o crédito rural, por exemplo), agrárias (como a reforma agrária),

diferenciadas (isto é, políticas setoriais que operam com condições específicas que atendam as características do seu público-alvo, como é o caso dos programas de crédito para a agricultura familiar ou de assistência técnica específica para um grupo de produtores rurais) e ambientais (como são as políticas de preservação dos recursos naturais, entre outras).

POLÍTICAS		
Macro	Regionais	Setoriais
Comerciais	Desenvolvimento	Agrícolas
Financeiras	Pólos Regionais	Agrárias
Fiscais	Sociais	Diferenciadas
Cambiais	Incentivos	Ambientais

Tabela 2. Fonte: adaptado de Delgado (2001).

3.2. Os atores envolvidos na política agrícola

Um modelo de análise de decisões de política governamental para o setor agropecuário deve começar discriminando os atores envolvidos participantes do processo decisório e de implementação da política propriamente dita, sua capacidade de influência no presente e no futuro, e os recursos de poder conferidos a cada um destes atores.

Lamounier (1994) define o primeiro grupo de atores envolvidos como sendo os entes pertencentes ao governo encontrados nos diversos segmentos do Poder Executivo. Apesar de serem próximas, suas relações são constantemente marcadas por conflitos por objetivos diferentes e disputas entre a jurisdição que os separa. Neste grupo encontram-se autoridades da área econômica.

O segundo ator de relevada importância é o Banco do Brasil. A instituição possui como ponto negativo a imagem de ser clientelista, associado a práticas de concessão de crédito no passado. Como pontos positivos, o banco ainda possui uma rede de aliados na burocracia federal, um eficiente lobby no Congresso Nacional e conta com o apoio de grande parte dos produtores que contam com o apoio do crédito oficial.

“Finalmente, a democratização trouxe para o plano federal, dois novos atores: os governadores de estado e seus secretários de agricultura”. “Seu poder na decisão de política agrícola é variável, mas não pode ser mais desconsiderado”. (LAMOUNIER, 1994). De fato, os governadores tornaram-se fontes de poder independente do governo federal, e podem exercer este poder fazendo pressão sobre o executivo federal, a fim de intermediar os interesses agropecuários em sua jurisdição.

Os médios e grandes produtores agropecuários detêm algum poder sobre as decisões que os afetam, “seus principais recursos de poder são a presença ativa de associações representativas e a ação do lobby sobre o Congresso”. (LAMOUNIER, 1994). Destacam-se nesse grupo as associações por produto, como por exemplo, os produtores de laranja, e ainda, as organizações de abrangência nacional, tais como: SRB – Sociedade Rural Brasileira, a Confederação Nacional da Agricultura – CNA e a Organização das Cooperativas do Brasil – OCB, essa a que tem maior capacidade de mobilização dos produtores, especialmente no Sul e Sudeste do Brasil.

E por fim, os pequenos produtores rurais que ocupam uma posição secundária na decisão das políticas agrícolas. Estes produtores foram os grandes excluídos dos benefícios da modernização da agricultura brasileira.

“Não dispõem de organizações próprias, embora alguns de seus segmentos se organizem junto aos trabalhadores rurais na Confederação de Trabalhadores da Agricultura (Contag). Esta última tem se mantido distante das discussões de política agrícola, concentrando seus esforços na luta pela reforma agrária e pela extensão e efetivação dos direitos sociais e trabalhistas no meio rural”. (LAMOUNIER, 1994).

Na tabela 3 é possível observar os principais atores decisórios na elaboração de políticas para o meio rural, com seus respectivos poder, estrutura, recursos e limitações:

ATORES	ATORES	PODER ATUAL	POSIÇÃO ESTRUTURAL	RECURSOS DE PODER	LIMITES DO PODER
Executivo Federal	Área Econômica Federal	Alto	Em expansão	Prioridade de controlar inflação	Ruína dos produtores
	Ministério da Agricultura	Baixo	Declinante	Apoio dos produtores rurais	Falta de instrumentos próprios de política
	Banco do Brasil	Alto	Declinante	Rede de alianças na burocracia federal/apoio dos produtores/lobby congressional	Falta de recursos/perda de legitimidade/associação com clientelismo
Executivo Estadual	Governador Estadual	Médio	Em expansão	Capacidade de articulação política/representação de interesses estaduais	Falta de instrumentos próprios de políticas
	Secretário Estadual de Agricultura	Médio	Em expansão	Poder dos respectivos governadores/capacidade de ação consertada (fórum dos secretários)	Falta de instrumentos próprios de políticas
Produtores	Grandes e médios	Médio	Estável	Capacidade de associação/presença das associações de classe/acesso agências governamentais/capacidade de montar lobbies	Constituição muito ampla, dispersa e heterogênea
	Pequenos	Baixa	Declinante	Legitimidade junto à opinião pública	Dispersa/baixa organização/pouco Lobby

Tabela 3. Fonte: adaptado de Lamounier (1994).

3.3. Política de Extensão e de Assistência Rural como fator de desenvolvimento

3.3.1. Um breve histórico no Brasil

Durante o Seminário sobre “Abordagens e Perspectivas da Extensão Rural no Brasil hoje”, ocorrido na Universidade Federal de Viçosa em 2007, Dias (2007) faz um breve relato histórico, conceitual e finalidade das políticas de assistência e extensão rural no Brasil.

O autor conceitua extensão rural como um tipo de serviço especializado. Um serviço público especializado, prestado por profissionais a agricultores, que teve início no final da década de 1940, em Minas Gerais, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR-MG), reproduzindo aqui o modelo norte-americano. Inclusive, neste primeiro momento, no contexto do pós-guerra, era interesse norte-americano instituir um aparato para-governamental que possibilitasse uma maior influência de sua ideologia e domínio político sobre o continente latino-americano.

A partir de meados dos anos 1950, o serviço de extensão rural, que desde o seu surgimento era executado por meio de projetos de cooperação com agências internacionais, se expandiu e foi se tornando um braço operacional do Estado brasileiro para executar políticas públicas de promoção do desenvolvimento. Este desenvolvimento, naquele momento, era principalmente concebido como desenvolvimento do homem do campo – com uma forte idéia de civilização para o empreendimento capitalista – e desenvolvimento do setor agrícola, focado no incremento dos processos produtivos agropecuários. Com o passar do tempo e com o avançar dos debates e discussões, ele foi se tornando, ao menos nos discursos construídos, “desenvolvimento rural”, ou seja, foi adquirindo um sentido mais amplo, incorporando outros temas e demandas.

3.3.2. Definição de Extensão Rural

Tentando nos aproximar dos significados que são atribuídos a este serviço, Dias (2007) afirma que hoje pode ser dito que extensão rural é um conjunto bastante diverso de concepções e de práticas que se expressam em serviços técnicos e especializados de assistência, assessoria, apoio e consultoria, ofertados por organizações públicas ou privadas a uma enorme diversidade de tipos de agricultores. O que é (ou o que pode ser extensão rural) está em dependência do agente que presta o serviço e da concepção ou do objetivo que orienta suas práticas. Apesar desta diversidade, uma característica parece ser comum a esta variedade de concepções e práticas de extensão rural: a missão de promover o desenvolvimento. Aqui, novamente, adentramos em um campo de disputas, aquele no qual os atores sociais debatem (e até competem) para atribuir sentidos à noção de desenvolvimento. Neste outro ambiente, cada organização que atua na extensão rural vai estabelecer, a partir de seus interesses particulares e em diálogo com a conjuntura socioeconômica do momento, sua missão, seu foco, seus objetivos e suas ações para promover o desenvolvimento.

Mas aqui também há alguma concordância em meio à diversidade. Há ao menos quatro características comuns em relação às concepções de desenvolvimento. A maioria dos autores e das experiências concorda que desenvolvimento está relacionado inicialmente com algum tipo de inovação (seja ela técnica, social ou organizacional). Isto é, os processos de desenvolvimento envolvem mudanças que causam (ou buscam causar) melhorias nas condições ou fatores inicialmente encontrados. Outra perspectiva comum do desenvolvimento – a segunda delas – é a busca pela promoção de algum dinamismo econômico, favorecendo com isso ambientes sociais que possibilitem aumento das trocas, do comércio, das interações econômicas enfim. E este fator está relacionado a um terceiro ponto em comum nas concepções, o acesso a ativos (crédito, terra, conhecimentos etc.), que possibilitaria o ingresso dos grupos, povos ou Estados no, digamos assim, círculo favorável do desenvolvimento. Só

mais recentemente – completando as quatro características comuns – é que o desenvolvimento vem sendo concebido como um meio de promoção do acesso a direitos sociais mais amplos, relacionados ao usufruto da riqueza socialmente construída.

3.3.3. PRONAF: a salvação dos programas de extensão rural

Em 1995 acontece uma mudança importante quando foi criado, sob pressão dos movimentos sociais e com o aval do Banco Mundial, o primeiro programa de política pública brasileira, direcionado à agricultura de base familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). E foi de certa forma, um alívio para o que restou da extensão rural pública porque o programa significou a possibilidade de acesso a recursos. É importante ressaltar que a maioria dos estados brasileiros não tinha como manter serviços públicos de extensão rural. Em Minas Gerais, por exemplo, a EMATER-MG passou a cobrar pelos serviços para sobreviver institucionalmente. Na Paraíba, outro caso, os extensionistas foram às ruas pedir dinheiro à população para complementar os salários, e não passar fome. Por isso que o PRONAF significava uma luz no fim do túnel para a extensão rural. Os contratos de concessão de crédito incluíam um percentual para pagar os serviços de assistência técnica.

Tábua de salvação para muitos extensionistas, o PRONAF inaugurou a era dos projetos. O extensionista quase não tinha outra atividade além da elaboração de projetos técnicos para conseguir financiamentos do PRONAF. Outro documento-chave deste período era a Declaração de Aptidão (DAP). A comprovação de o agricultor era apto para acessar o PRONAF. Com legitimidade para emitir a DAP, as EMATER recuperavam um pouco da auto-estima perdida e ganhavam o poder de decidir quem podia e quem não podia acessar os recursos do programa.

“Obviamente, temos que considerar que isto que estou falando tem expressões diferenciadas de acordo com a realidade dos estados naquele momento. A gente não pode considerar que a extensão rural do Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, em São Paulo e nos estados do Nordeste passou por esse período de forma similar, houve diferenças muito importantes, localizadas e regionalizadas”. (DIAS, 2007).

Apesar desta diversidade e das dificuldades enfrentadas naquele momento, os aparatos públicos de extensão rural sustentaram a atividade extensionista em um contexto de crescente diversificação dos agentes prestadores de serviços de assistência técnica.

3.3.4. A Extensão Rural hoje

A partir de 2003, muda muito e radicalmente a estrutura nacional de extensão rural. Primeiro, reativa-se o sistema nacional de extensão rural, extinto em 1990 por Collor, presidente da República, à época. Este sistema nacional de extensão rural é reativado por meio da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) e depois pela criação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PRONATER). E escolhe o público preferencial, pelo menos no discurso da política: a agricultura familiar. E alguns temas são centrais, amarrando conceitualmente esta proposta de retomada do serviço público de extensão rural. A segurança alimentar, a agro-ecologia, com a idéia de transição agro-ecológica, e a gestão social, ou seja, a participação dos atores na gestão da política. Este é o

discurso que está na PNATER e no PRONATER. Esta política foi elaborada, ao longo de 2003 e 2004, em amplo processo de consulta às organizações de extensão rural, aos próprios extensionistas, aos movimentos sociais e aos agricultores.

Comparando um período relativamente curto, de 2001 a 2005, percebemos que houve uma sensível evolução orçamentária dos recursos federais para assistência técnica e extensão rural, em milhões de reais, saltando de aproximadamente R\$ 2 milhões em 2001 para R\$ 113 milhões em 2006, de acordo com números do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Os dados disponíveis também mostram que houve aumento significativo do orçamento das empresas estaduais de assistência técnica em todas as regiões brasileiras a partir de 2003. Além da dotação orçamentária, o MDA desencadeou um amplo processo de capacitação de extensionistas a partir dos princípios defendidos e estabelecidos pela PNATER. Estes dados nos fazem pensar sobre o alcance desta tentativa atual de conferir novo perfil à extensão rural pública no Brasil. No contexto atual entram em cena os interesses corporativos das empresas estaduais de assistência técnica, cujos quadros foram formados no período da modernização e, grosso modo, são resistentes a mudanças de orientação teórica. Também entra em cena a diversidade de novos agentes de extensão rural que ocuparam, a partir dos anos 1980, o espaço deixado pelo Estado e possibilitado pelos movimentos sociais. Estes atores, que na prática conformam uma diversidade de modos de “fazer” extensão rural, também se organizam para defender interesses e competir por recursos públicos. Em certo sentido, são ameaça às EMATER e aos seus interesses.

4. O caso EMATER-Rio

A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro surgiu em 22 de dezembro de 1958 com o nome de ACAR-RJ: Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado do Rio de Janeiro. A nova Associação surgiu como entidade civil, sem fins lucrativos, destinada a desenvolver no território fluminense os trabalhos educativos de extensão rural conjugados com o crédito rural educativo supervisionado.

A história da ACAR-RJ termina em dezembro de 1975, pois foi sucedida pela EMATER-Rio, que iniciou suas atividades em 1976, prestando assistência a mais de 35 mil produtores e pecuaristas já no primeiro ano. Hoje, ela é uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Pesca. Instituída pelo Decreto Lei nº 160, de 1º julho de 1975.

4.1. Atribuições da EMATER-Rio

- Colaborar com os órgãos competentes nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, na formalização e execução de programas e projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro;
- Planejar, coordenar e executar programas de assistência técnica e extensão rural, visando à difusão de conhecimento de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e da produtividade agropecuária e a melhoria das condições de vida do meio rural do Estado do Rio de Janeiro;
- Pugnar pela preservação do meio ambiente, visando um equilíbrio ecológico entre homens, plantas e animais;
- Prestar, aos produtores rurais, serviços necessários à produção agropecuária.

- Elaborar e propor planos, programas e projetos relativos às obras públicas e de saneamento e acompanhar as ações referentes à sua execução;

4.2. Área de atuação

Até o ano de 2003, a EMATER-Rio contava com sete Escritórios Regionais, 96 Escritórios Locais e oito Escritórios de Irrigação e Drenagem distribuídos em todo o Estado, de acordo com a Revista de Desenvolvimento e Extensão Rural, Gente do Campo, distribuída internamente pela instituição. Atualmente, com a posse do novo Governador do Estado Sérgio Cabral, do Secretário de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento Christino Aureo da Silva e do Presidente da EMATER-Rio Hélio Cabral, a empresa passa por uma nova reformulação em sua atuação geográfica, não possuindo mais um técnico para cada município como antes. Hoje, os técnicos estão baseados em municípios-chave de uma determinada região, prestando apoio e assessoria aos demais municípios de seu entorno.

4.3. Programa Rio Genética aos produtores de leite do Estado do RJ

A pecuária vive um excelente momento de recuperação no mercado nacional e especialmente internacional, com a elevação dos preços e um otimismo que há muito não se via. O Brasil deixou de ser, por exemplo, importador para exportar derivados de leite. A tonelada de leite em pó subiu mais de 200% em dólares americanos nos últimos dois anos. O país hoje é o maior exportador mundial de carne bovina, atingindo recorde histórico em julho, com aumento de volume embarcado e de faturamento (EMATER-RIO, 2003).

O Estado do Rio de Janeiro dispõe de núcleos de produção com animais de elevado padrão genéticos. Entretanto, a maioria dos pecuaristas detém rebanhos com predominância de animais, resultantes de diversos cruzamentos de baixo valor comercial e reduzido potencial produtivo. Esta falta de padrão zootécnico é responsável pela grande variação de produtividade, caracterizando um manejo reprodutivo deficiente. Além disso, o acesso a tecnologias de melhoramento genético ainda é deficiente, quer pela ausência no Estado de empresas voltadas à produção de material genético, quer pela falta de condições de realização de treinamento e capacitação específica. Diante dessa realidade, aliada a perda da competitividade na busca de novos mercados, constata-se a necessidade de implantação de um Programa que promova o melhoramento genético dos rebanhos e, conseqüentemente, o aumento da produção, a melhoria da qualidade dos produtos e a valorização dos animais, com reflexos positivos na sustentabilidade das explorações pecuárias.

O Programa de incentivo ao desenvolvimento da pecuária por meio do Melhoramento Genético dos Rebanhos do Estado do Rio de Janeiro – Rio Genética - tem por base a melhoria dos plantéis, mediante a introdução de matrizes e reprodutores de alto padrão zootécnico, o uso da inseminação artificial e da transferência de embriões, oriundos de rebanhos testados, devidamente adaptados às condições de solo, clima e topografia do Estado. Para a consecução desses objetivos estão previstas ações de comercialização de material genético, por meio da criação de ambientes de negócios, disponibilidade de assistência técnica e creditícia, implantação de central de produção de embriões, criação de núcleos de recria de fêmeas e adequação de centros de treinamento e capacitação.

Além disso, a base de dados gerada pelos controles realizados nas propriedades beneficiadas pelo programa permitirá o desenvolvimento de linhas de pesquisas científicas, com a finalidade de identificar ajustes nas atividades.

O Programa Rio Genética prevê ainda a especialização de produtores; a qualificação da mão-de-obra; a criação de núcleos de produção, multiplicadores e comerciais; a melhoria no manejo, sanidade e nutrição dos rebanhos e a implantação de programas de gerenciamento empresarial, acompanhamento e controle. Também cria condições para aumentar a disponibilidade de fêmeas de reposição e machos para recria.

Para tanto, serão elaborados planejamentos estratégicos na área de sanidade animal e assistência técnica e realizadas parcerias com os diversos níveis do Poder Público, instituições de ensino e pesquisa, organizações dos produtores, agentes financeiros e empresas privadas ligadas ao setor.

Terá ações de nível mais elevado, na ampliação do uso de tecnologias tais como, inseminação artificial com uso de sêmen sexado e transferências de embriões, mas prevê também o retorno de tecnologias adaptadas aos pequenos produtores, como por exemplo, a disponibilidade de tourinhos por venda ou por empréstimo.

4.4. A parceria no âmbito federal, estadual e municipal

Compete à SEAPPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento e suas empresas vinculadas a coordenação de todo o Programa, a articulação, elaboração e estabelecimento dos convênios de cooperação técnica e levantamento sanitário dos rebanhos envolvidos.

Compete à EMATER – RIO a identificação dos produtores interessados em participar do Programa, cadastramento das propriedades envolvidas, encaminhamento dos dados para a Defesa Sanitária Animal e elaboração de projetos técnicos para financiamento de crédito rural. Além disto, ficará responsável pela a implantação dos Parques de Negócios, organização dos eventos de comercialização e criação do Centro de Formação de Inseminadores, em Italva. Caberá ainda a EMATER-RIO submeter ao Ministério de Desenvolvimento Agrário projetos de financiamento dos Parques de Negócios e Centro de formação de Inseminadores.

À Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro – PESAGRO – RIO cabe elaborar e submeter à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, projetos de trabalho com vista à obtenção de recursos para a implantação do Centro de Treinamento e Produção de Embriões, em Seropédica, do Núcleo de Recria de Bezerras e Tourinhos, em Itaocara e do Centro de Formação de Inseminadores, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ. Além disto, ficará responsável por identificar e cadastrar rebanhos fornecedores de material genético, formalizar convênios de cooperação técnica com os proprietários dos rebanhos selecionados. Em parceria com a UFRRJ, produzir embriões para uso do Programa, realizar treinamentos específicos em transferência de embriões (TE) e conduzir projetos de pesquisa.

Compete à UFRRJ participar, em parceria com a PESAGRO-RIO, no Centro de TE, reativar e conduzir o Centro de Formação de Inseminadores e, juntamente com outras

instituições de ensino, disponibilizar estagiários para atuação no Programa.

Cabe à FAPERJ- Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro o financiamento da implantação do Centro de TE, do Núcleo de recria de bezerras e do Centro de formação de inseminadores.

Compete ao Banco do Brasil – BB atuar como agente financeiro do Programa disponibilizando crédito rural aos produtores em suas necessidades apontadas pelos agentes do Programa. Além disto, disponibilizará unidades volantes dotadas com equipamentos de informática para ampliação do número de beneficiários e volume financeiro de crédito rural.

As Secretarias Municipais de Agricultura se responsabilizam em apoiar o Programa Rio Genética em cada município envolvido de forma a pulverizar o Programa em todo o Estado. Os secretários municipais de agricultura, e sua maioria, disponibilizam verbas, técnicos do município, veículos e estrutura do local a serem ministrados cursos, palestras e conferências.

4.5. Linhas de crédito para o Rio Genética

O Programa Rio Genética possui um projeto que financia linhas de crédito chamado Rio Leite Matrizes – Crédito Rural em parceria com o Banco do Brasil. Para se ter acesso ao crédito a EMATER-Rio auxilia o produtor rural interessado em participar do programa Rio Genética, orientando-o quanto aos objetivos do programa, público-alvo e avalia se o interessado enquadra-se no perfil desta política desenvolvida pelo governo estadual.

Uma vez dentro do perfil de financiamento, o órgão estadual levanta todas as informações do produtor rural para a confecção do cadastro a ser entregue no banco. Pelos dados fornecidos avalia-se o limite de crédito. O Banco do Brasil exige também uma proposta de um projeto, que é desenvolvido pela EMATER-Rio juntamente com o pecuarista. O banco avalia a viabilidade do projeto e, se aprovado, ocorre à liberação do crédito. Na figura 4 observamos o processo de liberação de crédito no Banco do Brasil:

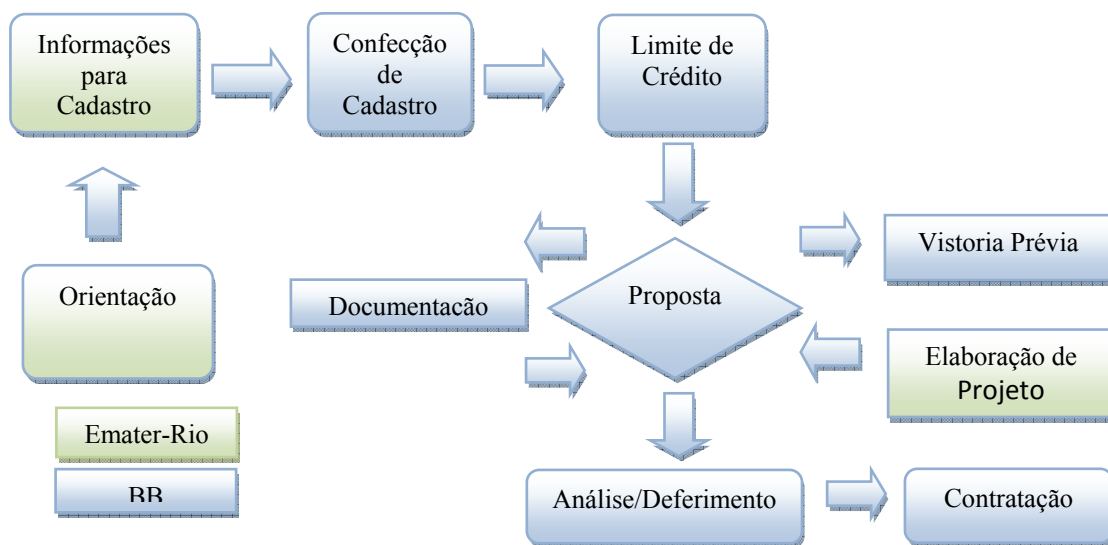


Figura 4. Fonte primária: Adaptação da apresentação do Rio Genética fornecida pela EMATER-Rio (2007).

5. Conclusão

O estudo de caso explorado neste artigo evidenciou que estratégias e ações de aperfeiçoamento técnico e de extensão rural desempenhado pela EMATER-Rio podem trazer benefícios de várias dimensões e aderentes aos conceitos aqui estudados.

Do ponto de vista do tipo de política pública desenvolvida pelo Governo do Estado pode-se notar que o Programa Rio Genética caracteriza-se por um modelo distributivo, uma vez que é baseado na liberação de crédito aos produtores rurais, e institucional, pois envolve múltiplos atores: governo estadual, secretário da pasta agrícola, prefeitos e seus secretários municipais de agricultura e governo federal (Banco do Brasil, PRONAF, presidente da república e ministério da fazenda) e lobbies com parlamentares. Na classificação de Delgado (2000) o programa estadual em estudo tem um caráter agrícola e diferenciado, uma vez que é destinado a um público-alvo específico que são os produtores de leite.

Verificou-se que a existência do programa de extensão no Estado do Rio de Janeiro ajuda no desenvolvimento regional, uma vez que transmite ao produtor agropecuário conhecimento, novas tecnologias de manejo com o gado e produção leiteira. Durante a pesquisa de campo não foi possível identificar o quanto de aumento na produção e rentabilidade do produtor ocorreu após o assessoramento dos técnicos da EMATER-Rio. Estudos posteriores merecem ser feitos para a identificação deste item.

Foi identificada, durante a pesquisa, a existência de um “anel burocrático” (CARDOSO APUD LAMOINIER, 1994). A EMATER-Rio órgão do governo estadual depende basicamente para a sua sobrevivência de créditos vindo do governo federal por meio do PRONAF, e de algumas prefeituras que, com dinheiro em caixa, financiam os projetos desenvolvidos pelo órgão a serem implantados nos municípios. Ocorre que dependendo da posição partidária do prefeito em relação ao governador, os lobbies podem ser mais ou menos freqüentes. O diálogo político existente entre o governo Lula e o governador Cabral Filho é muito positivo e, com isso, as verbas liberadas ao órgão do Estado do Rio de Janeiro dão sustentabilidade à política agrícola estadual. Seria pertinente um estudo mais aprofundado neste tema juntos aos governos municipais.

Por fim, embora não sendo o objetivo do estudo, a verificação se os programas idealizados pela EMATER-Rio alcançam de fato os pequenos e médios produtores rurais merecem estudos posteriores.

Como estudo de caso, o artigo tem suas limitações de extrapolação para outras situações. O autor espera, contudo, que as situações aqui relatadas sirvam de ponto de partida para outras análises e também de suporte para novas construções teóricas sobre os temas abordados.

Referências Bibliográficas

DELGADO, N. **As relações entre a macroeconomia e a política agrícola: provocações para um debate interrompido.** Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, n. 14, abril de 2000.

DIAS, M. M. (Org.). **Abordagens Atuais sobre Extensão Rural**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2007. 46p.

DIRVEN, M. **El papel de los agentes em lãs políticas agrícolas: intenciones y realidad**. Revista de La Cepal, Santiago, n. 68, agosto-1999.

EMATER-RIO – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Rio de Janeiro. www.emater.rj.gov.br, janeiro-2008.

EMATER-RIO. **Gente do Campo: 45 anos EMATER-RIO cultivando o Interior**. Revista de Desenvolvimento e Extensão Rural, Rio de Janeiro, dezembro de 2003.

FLEXOR, G.; LEITE, S. **Análise das políticas públicas: breves considerações teórico-metodológicas**. In: Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, setembro de 2007.

FREY, L. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Brasília: IPEA, n. 21, junho de 2000.

LAMOUNIER, B. (coord.) **Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão**. Estudos de Política Agrícola, 9, Brasília: IPEA, 1994.

RIO RURAL. **Informe de Marketing: A Hora do Leite**. Jornal Rio Rural, Rio de Janeiro, novembro de 2007.

SCHUBERT, Klaus. **Politikfeldanalyse: Eine Einführung**. Opladen: Leske + Budrich, 1991.

SEAPRA – Secretaria de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento. www.agricultura.rj.gov.br, janeiro-2008.

THOENIG, J. C. **L'analyse des politiques publiques**. In: Leca (org.) *Traité de sciences politiques*, Paris: PUF, 1985.