



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**WILMAR BEZERRA DOS SANTOS**

**AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO PROJETO AGENTE RURAL NO  
CONTEXTO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO CEARÁ,  
MUNICÍPIO DE GRANJA, 2004/2008**

**FORTALEZA – CEARÁ  
2010**

WILMAR BEZERRA DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO PROJETO AGENTE RURAL NO  
CONTEXTO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO CEARÁ,  
MUNICÍPIO DE GRANJA, 2004/2008**

Dissertação apresentada em cumprimento às exigências do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará – UFC, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira

FORTALEZA – CEARÁ  
2010

"Lecturis saltem"

Ficha Catalográfica elaborada por  
Telma Regina Abreu Camboim – Bibliotecária – CRB-3/593  
tregina@ufc.br  
Biblioteca de Ciências Humanas – UFC

S239a

Santos, Wilmar Bezerra dos.

Avaliação socioeconômica do Projeto Agente Rural no contexto do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará, município de Granja, 2004/2008 / por Wilmar Bezerra dos Santos. – 2010.

158f. : il. ; 31 cm.

Cópia de computador (printout(s)).

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 14/07/2010.

Orientação: Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira.

Inclui bibliografia.

1-FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (CEARÁ). 2-PROJETO AGENTE RURAL (CEARÁ). 3-POBREZA RURAL – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – AVALIAÇÃO – GRANJA (CE). 4-AGRICULTURA FAMILIAR – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – AVALIAÇÃO – GRANJA (CE). 5- FAMÍLIAS RURAIS – POLÍTICA GOVERNAMENTAL – AVALIAÇÃO – GRANJA (CE). I-Oliveira, Christian Dennys Monteiro de, orientador. II-Universidade Federal do Ceará. Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas. III-Título.

CDD(22ª ed.) 362.57098131

85/10

WILMAR BEZERRA DOS SANTOS

**AVALIAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO PROJETO AGENTE RURAL NO  
CONTEXTO DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA DO CEARÁ,  
MUNICÍPIO DE GRANJA, 2004/2008**

Dissertação apresentada em cumprimento às exigências do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará – UFC, para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof<sup>a</sup> Dra. Elza Maria Franco Braga  
Universidade Federal do Ceará - UFC

---

Prof. Dr. Odorico de Moraes Eloy da Costa  
Secretaria do Planejamento e Gestão - SEPLAG-CE

---

Prof. Dr. José Almir Farias Filho (suplente)  
Universidade Federal do Ceará - UFC

“A Extensão Rural é um processo de educação e capacitação de caráter permanente, que se caracteriza pela relação e comunicação recíproca e constante dos técnicos com os produtores, suas famílias e suas organizações. O propósito deste processo é alcançar, por meios participativos, a análise da problemática agropecuária, tanto das propriedades em particular como das comunidades, zonas e regiões agrícolas onde os agricultores se desenvolvem; a definição e a caracterização dos problemas mais prementes; a seleção das melhores soluções para esses problemas, com ênfase na utilização dos recursos disponíveis no próprio meio; a realização de programas de capacitação que surjam dessa análise e a avaliação permanente do processo”.

*Mesa Redonda de Dirigentes de Extensão Rural  
Tegucigalpa, Honduras, 23 a 27 de julho de 1984*

“Nossa derrota sempre esteve implícita na vitória alheia, nossa riqueza gerou sempre a nossa pobreza para alimentar a prosperidade dos outros: os impérios e seus agentes nativos. Na alquimia colonial e neo-colonial, o ouro se transforma em sucata e os alimentos se transformam em veneno.”

*Eduardo Galeano, em  
As veias abertas da América Latina*

A Waldemar Pedro dos Santos (*in memoriam*),  
que cedo partiu não podendo comigo  
compartilhar de tão nobre e alegre momento,  
dedico.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e por sempre me acompanhar.

Ao meu inesquecível Pai, homem simples, mas de inestimável cultura, mesmo tendo cedo partido, foi exemplo de integridade, competência e ética.

À minha amada Mãe, pela sua imensa dedicação e atenção constantes, e por tantas orações.

À Wania, minha esposa, pela paciência em me aturar, pela confiança em mim depositada e por sua resignação em abdicar de momentos de lazer lhes negados.

Aos meus filhos, Jéssica, Victor e Pedro Felipe, verdadeiramente meus estímulos e a razão de tudo.

Ao meu irmão Wildemar, pela dedicação e competência dispensadas na revisão deste trabalho.

À minha irmã Wilma, mesmo na sua simplicidade, não deixou de torcer para que alcançasse meu objetivo na conclusão deste desafio.

Ao meu Orientador Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira pelo exemplo de competência e considerações construtivas dispensadas durante minha trajetória no curso de mestrado.

A Odorico Eloy, Prof. Dr., meu colega e companheiro de trabalho, a quem devo o primordial apoio com as suas observações, enquanto escrevia a dissertação, e principalmente, na tabulação dos dados.

A Profa. Cátia, sempre solícita aos meus convites, para participar das bancas de qualificação e de defesa.

A todos os Professores do MAPP que acompanharam minha formação como mestrando, quer tenha sido através de considerações relevantes em relação ao trabalho ou através de um sorriso sincero no momento certo, estiveram sempre presentes nesta fase de minha vida.

A todos meus colegas de Mestrado, que ao compartilharem dúvidas e sabedoria, auxiliaram-me, não somente na construção desta dissertação, mas também durante toda minha trajetória de aprendizado no MAPP.

Ao Governo do Estado, que através da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG viabilizou a minha participação neste curso de mestrado.

Aos colegas de SEPLAG, que acreditaram no meu sucesso diante deste desafio da minha vida.

A todos os profissionais, técnicos e Administrativos, que compõem o Escritório da EMATERCE local de Granja e aos técnicos da Secretaria de Agricultura do Município nas pessoas do Antonio José e do Marcelo. Ao Dr. Hélio, homem de inquestionável sabedoria adquirida ao longo de sua vida e pelos anos prestados a EMATERCE como Técnico.

Finalmente, quero expressar especial agradecimento a todos os Agricultores e Agricultoras das comunidades pesquisadas, sem os quais este não teria sido concluído.



## RESUMO

Esta dissertação consiste numa avaliação do Projeto Agente Rural, financiado com recursos oriundos de uma Política Pública de Combate à Pobreza em andamento no Estado do Ceará desde o ano de 2003 com a criação do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP. O Fundo tem como foco de ação “Combater a pobreza, reduzir as desigualdades de renda e promover o crescimento com inclusão social” sendo seu público-alvo as famílias que se situam abaixo da linha da pobreza, residentes em áreas caracterizadas por graves indicadores sociais. Numa correlação entre o foco estabelecido pela política pública em referência e o objetivo do Projeto Agente Rural, que é: “Garantir a Inclusão Social das famílias rurais do Estado do Ceará, pela transformação da agropecuária, com a elevação da produção e renda, pelo incremento da produtividade, mediante aporte, apropriação e desenvolvimento de conhecimentos técnicos e gerenciais, organização dos produtores rurais em associações e alavancagem da pequena e micro-empresa rural”, foi possível verificar as mudanças ocorridas e seus reflexos sobre a vida do pequeno produtor rural de base familiar no município de Granja-CE., período 2004/2008. Ainda, definimos uma segunda linha de estudos voltados para as realizações acerca da Avaliação de Políticas Públicas. Neste enfoque, combinamos os estudos de forma a construir as bases teóricas que favorecessem a construção de um objeto de estudo, embasado na discussão das possibilidades do resgate da cidadania com redução da pobreza e da desigualdade social via políticas públicas de desenvolvimento sustentável, tomando-se como referencial de investigação o FECOP/Projeto Agente Rural executado pelo Estado desde 2003. Para a análise desse objeto, foi desenvolvida uma pesquisa avaliativa de natureza quantitativa e qualitativa, trabalhando dados secundários, a partir do levantamento de documentos do FECOP, IBGE, publicações do IPECE, UFC, SDA e vasta bibliografia sobre o tema, complementada com dados primários levantados mediante aplicação de questionários e realização de entrevistas semi-estruturadas. O estudo avaliativo do FECOP/Projeto Agente Rural, apresentado nesta dissertação, mostrou sua importância, enquanto envolveu todos aqueles parceiros responsáveis na implementação da proposta, como: técnicos, beneficiários, sociedade, entidades de classe (STTR) e governos municipal e estadual (gestores). Questionados sobre a importância e manutenção da política, praticamente obtivemos 100% de “sim” nas respostas. Entretanto, o estudo também revelou limites no alcance do projeto, considerando o número insuficiente de técnicos para atender as necessidades e contratações flutuantes, gerando insegurança para o profissional. Um outro fator de restrição foi à falta de integração com outras políticas públicas, sobretudo na área da qualificação, e programas que prevêm a Assistência Técnica. Quanto ao resultado do estudo, surgiram sugestões no âmbito do desenho da política, para que se reveja a forma de contratação dos técnicos nos moldes bolsista (temporária), reduzindo dessa forma a situação de instabilidade do trabalhador, como também, aumento no quantitativo de agentes rurais, promoção da capacitação técnico/produtor na área de organização e que estado e município cumpram com as suas responsabilidades no que diz respeito à paridade pela contratação dos Agentes Rurais.

**Palavras-chave:** Avaliação; Agente Rural; FECOP; Combate à Pobreza; Agropecuária; Produtividade; Capacitação.

## ABSTRACT

This thesis consists of an evaluation of the Rural Agent Project, financed with funds from a Public Policy to combat the developing poverty in the state of Ceará since 2003 with the creation of the State Fund to Combat Poverty (Fundo Estadual de Combate à Pobreza) – FECOP . Its action focus is "to fight poverty, to reduce income inequality and to promote growth with social inclusion" and its target group are the families who are below the poverty line, living in areas characterized by serious social indicators. In a correlation between the focus established by the referred public policy and the purpose of the Agent Rural Project, which is: “To ensure social inclusion of rural families in the state of Ceará by transforming agriculture, with the increase of production and income, by increasing productivity, through the contribution, ownership and development of technical and managerial knowledge, through the organization of farmers into associations and the leverage of the small and micro rural enterprises”, it was possible to verify the changes and their reflections on the life of family-based farmers in the town of Granja-CE., period 2004/2008. Still, we defined a second line of studies about the achievements of the Evaluation of Public Policies. In this approach, we combine studies in order to build the theoretical bases that promote the construction of an object of study, based on the discussion of possibilities of restoring the citizenship with the reduction of poverty and social inequality through public policies of sustainable development, taking as investigation reference the FECOP / Agent Rural Project executed by the State of Ceará since 2003. For the analysis of this object, it was developed an evaluative study of quantitative and qualitative nature, working on secondary data from the survey of the FECOP, IBGE, IPECE publications, UFC, SDA and extensive bibliography on the subject, complemented by primary data collected through questionnaires and semi-structured interviews. The evaluative study of FECOP / Agent Rural Project presented in this thesis showed its importance while involving all those partners responsible for the implementation of the proposal, such as technicians, beneficiaries, society, trade unions (STTR) and the municipal and state governments (managers). When we asked about the importance and maintenance of this policy, we obtained almost 100% "yes" responses. However, the study also revealed limitations in the scope of the project, given the insufficient number of technicians to meet the needs and the fluctuating hiring, causing insecurity for the professional. Another limiting factor was the lack of integration with other public policies, especially in the area of qualification and programs that provide Technical Assistance. As to the results of the study, there are suggestions regarding the design of policy in order to reconsider the way technicians for temporary jobs are hired; thus, reducing the vulnerability of the worker, as well increasing the number of Rural Agents, promotion of technical / producer training in the area of organization and that state / province comply with their responsibilities with regard to parity of the recruitment of Rural agents.

**Keywords:** Evaluation; Rural Agent; FECOP; Fight Poverty, Agriculture, Productivity, Training.

## LISTA DE SIGLAS

ADENE – Agência de Desenvolvimento do Nordeste  
BB – Banco do Brasil S.A.  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial)  
BNB – Banco do Nordeste do Brasil  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CCA – Cooperativa Central dos Assentados  
CEASA – Centrais de Abastecimento S.A.  
CEF – Caixa Econômica Federal S.A.  
CEPEMA – Centro de Pesquisa do Meio Ambiente  
CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco  
CMDS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável  
CME – Conselho Municipal de Educação  
CNA – Confederação Nacional da Agricultura  
CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba  
COGERF – Conselho Gestor  
COMUT – Conselho Municipal do Trabalho  
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONDEMA – Conselho de Defesa do Meio Ambiente  
CONDICA – Conselho Municipal de Defesa da Infância, Criança e Adolescente  
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CCPIS – Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social  
CPF – Cadastro de Pessoa Física  
CPT – Comissão Pastoral da Terra  
DNOCS – Departamento Nacional de Obras Contra as Secas  
EMATERCE – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
ENDEF – Estudo Nacional de Despesa Familiar  
FAO – Organização de Alimentação e Agricultura da ONU  
FETRAECE – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Ceará  
FECOP – Fundo Estadual de Combate à Pobreza  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNE – Fundo Constitucional para o Desenvolvimento do Nordeste  
GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDACE – Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IRPJ – Imposto de Renda da Pessoa Jurídica  
MRG – Microrregião Geográfica  
MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
ONG – Organização Não-Governamental  
PDNE – Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do NE: Desafios e Possibilidades para o Nordeste do Séc. XXI  
PDRI – Planos de Desenvolvimento Rural Integrado  
PDSA – Plano de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido  
PEC – Proposta de Emenda Constitucional  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional  
PPA – Plano Plurianual  
POLONORDESTE – Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste  
PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade dos Espaços Subregionais  
PROMOVER – Programa de Promoção e Inserção Econômica de Subregiões  
PSF – Programa de Saúde da Família  
RNB – Renda Nacional Bruta  
SECULT – Secretaria da Cultura  
SEDUC – Secretaria da Educação  
SEMACE – Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará  
SEPLAG – Secretaria do Planejamento e Gestão  
SRH – Secretaria dos Recursos Hídricos  
STTR – Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Granja  
SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
UC – Unidade de Conservação

## LISTA DE GRÁFICOS, TABELAS, QUADROS E FIGURA

### FIGURA

FIGURA 1 – Mapa Geográfico do Município de Granja .....	122
---	-----

### GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Pessoas com Renda Domiciliar per capita segundo a Linha de Pobreza - Ceará, 2003-2007 .....	61
---	----

### QUADROS

QUADRO 1 – Arrecadação do FECOP, 2004-2008 .....	64
QUADRO 2 – Desempenho Financeiro do FECOP, 2004-2008 .....	64
QUADRO RESUMO – Recursos do FECOP liberados para Granja, 2004-2008 .....	65

### TABELAS

TABELA 1 – Distribuição dos Agentes Rurais no Estado do Ceará – 2007 .....	102
TABELA 2 – Quantitativo de Agentes Rurais em Granja – 2004/2009 .....	125
TABELA 3 – Entrevistados por Gênero .....	128
TABELA 4 – Tipo de Construção .....	128
TABELA 5 – Faixa Etária dos Entrevistados .....	128
TABELA 6 – Escolaridade dos Entrevistados .....	129
TABELA 7 – Composição Familiar .....	129
TABELA 8 – Renda Familiar dos Entrevistados .....	130
TABELA 9 – Ajuda Financeira Diversa .....	130
TABELA 10 – Tamanho da Propriedade Rural .....	131
TABELA 11 – Atividades da Agropecuária Praticadas .....	131
TABELA 12 – Atividades não-Agrícolas Praticadas .....	131
TABELA 13 – Esgotamento Sanitário Existente .....	133
TABELA 14 – Coleta e/ou Destino do Lixo Domiciliar .....	133
TABELA 15 – Serviço de Assistência Técnica .....	134
TABELA 16 – Origem dos Recursos Utilizados .....	138
TABELA 17 – Finalidade do Financiamento .....	138

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>LINHA METODOLÓGICA DA PESQUISA</b> .....	28
<b>CAPÍTULO 1 – COMBATE À POBREZA: UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL</b>	31
1.1. <b>Pobreza num Mundo Desigual: Dimensão da Pobreza</b> .....	31
1.2. <b>Pobreza e Mudanças Sociais Recentes no Brasil</b> .....	33
1.3. <b>Um Enfoque Conceitual Sobre Pobreza e Desigualdade Social</b> .....	37
1.4. <b>Crescimento Econômico com Equidade e Redução da Pobreza</b> .....	41
1.5. <b>Exclusão Social e Degradação Ambiental</b> .....	48
1.6. <b>Qual o Significado dos Programas de Transferência de Renda?</b> .....	54
<b>CAPÍTULO 2 – UMA PROPOSTA DE COMBATE À POBREZA NO CEARÁ: . POLÍTICA PÚBLICA EMPREENDIDA ATRAVÉS DO FECOP</b> .....	57
2.1 <b>A Política de Combate à Pobreza no CE anterior ao FECOP</b> .....	57
2.2 <b>Panorama Geral sobre o FECOP: Conceito, Criação do Fundo, Objetivos, Estrutura, Projetos, Execução e Recursos</b> .....	59
2.2.1 <b>Introdução</b> .....	59
2.2.2 <b>Base Legal</b> .....	60
2.2.3 <b>Dimensão Geral do Problema</b> .....	61
2.2.4 <b>Área Inicialmente Definida para Atuação do Fundo</b> .....	62
2.2.5 <b>Desempenho Financeiro do FECOP</b> .....	64
2.3 <b>O Fundo na Perspectiva dos Órgãos de Controle do Estado</b> .....	66
<b>CAPÍTULO 3 – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURA NO BRASIL: A PEQUENA PRODUÇÃO RURAL EM DESTAQUE</b> .....	68
3.1 <b>Marco Histórico</b> .....	68
3.2 <b>Política Nacional de ATER - Pnater</b> .....	70
3.3 <b>ATER no Início do Século XXI: Desafios para uma Cidadania Plena</b> .....	70
3.4 <b>Desenvolvimento Agrário e Tecnociência: Um Desafio a ser Enfrentado</b> .....	82
3.4.1 <b>O Caráter Estratégico de P&amp;D, Ext. e Ensino. E seu Cunho Essencialmente Público.....</b>	83
3.4.2 <b>O Formato Adequado para a Atividade de Pesquisa e Extensão</b> .....	85

<b>CAPÍTULO 4 – UM NOVO FORMATO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL: O CASO DO CEARÁ .....</b>	<b>89</b>
<b>4.1 Marco Histórico sobre a ATER no Ceará e a EMATERCE .....</b>	<b>89</b>
<b>4.2 Desafios da ATER ao Longo de Sua Existência .....</b>	<b>91</b>
<b>4.3 Tecnologia como ao Serviço de ATER .....</b>	<b>94</b>
<b>4.4 O Projeto Agente Rural: Concepção, Estratégia e Importância Para o Setor Agropecuário do Estado do Ceará .....</b>	<b>99</b>
4.4.1 Identidade Profissional: Sua Importância para o Técnico de ATER .....	105
4.4.2 O Saber do Agricultor: Respeito à Cultura, aos Valores e ao Ritmo de Mudança .....	113
<b>CAPÍTULO 5 – REPERCUSSÕES DE ATER ATRAVÉS DO AGENTE RURAL NO MUNICÍPIO DE GRANJA .....</b>	<b>121</b>
<b>5.1 Caracterização da Área de Estudo .....</b>	<b>121</b>
<b>5.2 A Estrutura de Assistência e Extensão Rural do Município .....</b>	<b>124</b>
<b>5.3 Repercussões do Projeto Agente Rural no Município .....</b>	<b>125</b>
<b>6. REDULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>127</b>
<b>6.1 Método Utilizado para a Pesquisa .....</b>	<b>127</b>
<b>6.2 Caracterização do Perfil Sócio-econômico da Amostra .....</b>	<b>127</b>
<b>6.3 Análise dos Resultados frente à Assessoria Técnica do “Agente Rural” (ATER)..</b>	<b>133</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES .....</b>	<b>139</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>142</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como foco a análise da importância das políticas públicas de Combate à Pobreza com relação aos efeitos sobre as transformações ocorridas entre a difusão de inovações tecnológicas e gerenciais, o crescimento da produção e produtividade e seus impactos na competitividade e melhoria das condições sociais daqueles que praticam a agricultura familiar no Ceará.

A agricultura familiar<sup>1</sup> no semi-árido cearense representa um desafio histórico. Desde as grandes secas, passando por vários planos de desenvolvimento e terminando com os atuais programas, como São José e Cédula da Terra, a dúvida quanto a sua viabilidade social e econômica permanece. Ao falar-se da viabilidade social e econômica da agricultura familiar no semi-árido do Ceará, considera-se a possibilidade de um modelo de desenvolvimento que, do ponto de vista social, inclua como beneficiária a população camponesa, sem degradar a base de recursos naturais, e estabeleça com ela uma relação dialética entre exploração e preservação. Trata-se de buscar soluções para a manutenção de pessoas que têm uma tradição de trabalhar num ciclo vicioso apenas para garantir a sua sobrevivência. Assim, o novo desafio posto está em discutir em que base a agricultura familiar pode se transformar em atividade mercantil lucrativa, articulada numa rede que vai do local para os espaços regionais, nacional e global, sem deixar de ser ecologicamente prudente.

Os praticantes dessas atividades são basicamente agricultores familiares, pois, o Nordeste, segundo estudo INCRA/FAO (2000), concentra o maior número de estabelecimentos familiares do Brasil.

Especificamente para o Ceará, os estabelecimentos familiares representam 90,2% do total de 339.602 mil, detêm 52,9% da área total de 8.986.842 hectares e são responsáveis por 52,2% do valor bruto da produção agropecuária. Além disso, 84,1% dos estabelecimentos familiares empregam apenas mão-de-obra da família em suas atividades (INCRA/FAO, 2000).

A renda proveniente das atividades agropecuárias é também muito baixa, pois dos 149.506 estabelecimentos familiares da categoria proprietários de terra, 70.846, ou 47,4%, se

---

<sup>1</sup> Para Guanzioli (1996, *apud* CARMO, 2000), a agricultura familiar é aquela em que a gestão, a unidade produtiva e os investimentos nela realizados são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de consangüinidade ou de casamento, e onde a maior parte do trabalho é fornecida pelos membros da família.

Carmo (2000) afirma que a agricultura familiar emerge, aliada ao Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF), como instrumento norteador capaz de fornecer os meios para a exploração de potencialidades e superação de obstáculos estruturais do pequeno produtor rural, ensejando a possibilidade de uma inserção na economia de mercado e de solução de graves problemas sociais e ambientais.



enquadram na tipologia de “quase sem renda”, que compreende aqueles agricultores com renda total por hectares/ano de R\$ 23,00. Em ordem crescente listam-se os de “renda baixa”, em número de 32.122, ou 21,5%, que perfazem renda de R\$ 62,00 por hectare/ano, os de “renda média”, que somam 34.376, ou 23%, e renda de R\$ 76,00/hectare/ano e, por fim, os de “maiores renda”, que são 12.162, ou 8,1%, e obtêm renda média anual por hectare de R\$ 170,00. Deve-se ressaltar que a área média desses estabelecimentos é da ordem de 13,2, 23,2, 40,4 e 77,5 hectares, respectivamente (INCRA/FAO, 2000).

Alguns estudiosos, como Moreira Filho; Coelho; Rocha (1985) apontam o tradicionalismo das técnicas utilizadas como causa desse baixo desempenho, enquanto Casimiro (1984) identifica fatores tais como a pobreza dos solos, a inadequação das tecnologias disponíveis, as irregularidades pluviométricas, falta de recursos financeiros e de esquemas de comercialização, as arcaicas relações sociais de produção e os baixos níveis de escolaridade como fatores de entrave ao melhor desempenho das atividades produtivas.

Tomando-se por base as estatísticas apresentadas, torna-se fácil constatar que, em geral, a economia agrícola do semi-árido cearense tem uma base de sustentação muito frágil. Segundo a SUDENE (1978) e Cavalcanti *et. al.* (1998), esta economia, por fundamentar-se, principalmente, no complexo algodão, pecuária extensiva, culturas de subsistência, com uso de tecnologias tradicionais e rudimentares, portanto, de baixa produtividade, tanto agrícola, quanto pecuária, fica muito vulnerável ao fenômeno da seca/estiagem.

Dados do censo agropecuário de 1995-1996 revelaram predomínio de uma agricultura rudimentar e de baixo nível tecnológico no Estado do Ceará. O indicador de Assistência Técnica, nesse período, apresenta números preocupantes, em que apenas 3,8% dos estabelecimentos foram atendidos e destes, 42,9% receberam assistência técnica de fontes governamentais.

Os apologistas da modernidade acreditam que a única maneira de tirar a agricultura e a pecuária nordestina do relativo atraso é através da introdução de técnicas e métodos modernos de produção, de insumos de origem industrial e de maciça mecanização, para aumentar a produtividade das atividades.

Schuh (1996) entende que “a agricultura tem papel estratégico, fundamental no processo de desenvolvimento econômico. [...] A chave desse processo é não esquecer que a base para o desenvolvimento da agricultura e da pecuária é a tecnologia”.

Acrescenta que, ao ocorrerem ganhos tecnológicos importantes e de utilização generalizada, os preços dos produtos agrícolas básicos caem muito, em razão de sua baixa

elasticidade, o que acarreta um aumento da renda real “*per capitã*”, favorecendo a sociedade como um todo, principalmente a população pobre, além de o país ficar mais competitivo, posto que não é preciso mexer no salário nominal ou na taxa de câmbio.

Nesta mesma linha de argumentação, estudiosos da FAO (1998) defendem que a pesquisa agrícola, na América Latina, precisa ser repensada, pois, até o momento, vem-se apresentando ineficaz ou pouco eficaz para a solução dos problemas tanto internos quanto externos ao estabelecimento rural, apesar de um bom acervo tecnológico já se encontrar à disposição do agricultor.

Lacki (1995) afirma que os baixíssimos rendimentos são reflexos de erros elementares que os agricultores cometem no uso dos recursos e na aplicação de tecnologias. O baixo rendimento não necessariamente se limita à falta de insumos modernos, de tecnologias melhoradas, de animais de alto potencial genético, de maquinaria sofisticada, nem de crédito; porém, sim, depende fundamentalmente de que o produtor esteja bem capacitado para aplicar as tecnologias adequadas às adversidades físico-produtivas, num ambiente de escassez de insumo e recursos de capital, porque são estas circunstâncias que caracterizam 78% dos agricultores da Região.

O produtor (agricultor ou pecuarista) deve ser o agente e beneficiário do seu desenvolvimento. Desta forma:

Se não se oferece às *famílias* rurais efetivas oportunidades para que tomem consciência do seu próprio potencial e das potencialidades do seu meio, que estejam motivadas e desejosas de se superar e capacitadas para solucionar tais problemas, simplesmente não haverá desenvolvimento. Ou os próprios afetados pelos problemas do meio rural os solucionam de maneira protagônica e basicamente com os seus próprios meios, ou tais problemas dificilmente serão solucionados (LACKI, 1995).

Nesse contexto, um dos primeiros passos a ser dado é tipificar os sistemas ou subsistemas agrícolas, caso se deseje ter uma compreensão acurada dos fatores que influem nas decisões dos produtores familiares. Uma boa compreensão dos processos envolvidos nos diversos sistemas é essencial para o desenvolvimento de um referencial de análise que seja aplicável na pesquisa de sistemas agrícolas (DILLON e HARDAKER, 1994).

De acordo com Salles; Zaroni; Bergamasco (1995), o contato com a realidade rural permite identificar, na agricultura familiar, diferentes situações sócio-econômicas que vão do tradicional ao moderno, com inegável capacidade de adaptação, desenvolvimento ou mesmo resistência.

Segundo Khan (1997, p. 55), a importância do setor agropecuário é vital para a economia nacional, visto que é fonte de produtos alimentares para a população brasileira, fonte de energia através dos produtos energéticos, além de constituir fonte de divisas oriundas dos produtos de exportações.

Em um país em desenvolvimento, como é o Brasil, a importância do setor primário é bastante significativa. O nosso país apresenta grande potencial de crescimento para sua produção agrícola, pois conta com clima favorável que possibilita duas ou mais safras por ano, grandes extensões de áreas agricultáveis ainda não aproveitadas, disponibilidade de água, um grande potencial de aumento no consumo interno, e acima de tudo, a demanda mundial por alimentos em crescimento.

O Nordeste brasileiro possui características favoráveis à agricultura, porém, essas características de forma isolada não garantem a sustentabilidade e competitividade da atividade agrícola. Portanto, é fundamental que haja investimentos e políticas que propiciem a adoção de tecnologias e capacitem o produtor para que este possa se tornar competitivo no mercado (SILVA, 2005, p.14).

O Ceará, o quarto maior Estado da região Nordeste em termos de área, desenvolve atividades agropecuárias bastante diversificadas, que variam segundo a microrregião considerada. No entanto, apenas oito atividades de origem vegetal (milho, feijão, arroz, mandioca, caju, cana-de-açúcar e algodão arbóreo/herbáceo) e quatro de origem animal (bovinos de leite/carne, caprinos e ovinos) merecem destaque, tanto pela área ocupada quanto pela elevada significação social e econômica para a economia do Estado. Apesar dessa diversidade de produtos, a agropecuária do Ceará se caracteriza pelo baixo nível técnico, o que explica, em boa parte, o atraso, a grande vulnerabilidade e a baixa produtividade da economia agrícola do Estado (CAMPOS, 1997).

Ainda, segundo o Plano Indicativo de Desenvolvimento Rural do Ceará – 1995/98, versão de dezembro de 1995, são seis os argumentos que reforçam referida constatação quanto à estagnação da economia rural do Estado:

1º. a queda na produtividade agrícola, decorrente do esgotamento e do uso inadequado dos solos e de tecnologias, considerada a questão mais complexa da crise;

2º. a maior frequência e intensidade das secas, consideradas o elemento mais devastador para o setor;

3º. a descapitalização, motivada tanto pela escassez como pela inadequada alocação dos recursos destinados às atividades diretamente produtivas e de infraestrutura do quadro rural;

4°. o baixo nível de instrução dos agricultores, que tem estancado muitos programas de intuito inovador;

5°. o duplo agravamento do processo de concentração fundiária e minifundialização da propriedade;

6°. a carga tributária da maioria dos produtos agrícolas e a abertura do processo de importação. Com isso, muitos produtos como o milho, arroz, algodão e laticínios, produzidos localmente, tornaram-se sem condições de competição.

Após constatar os obstáculos que impediram o desenvolvimento rural no Estado, o Plano de Desenvolvimento Rural de (1995:04) conclui:

Os programas governamentais não foram suficientes e adequados para permitir um desenvolvimento sustentável da agricultura do Estado nos últimos vinte anos, e as soluções para o problema da pobreza agrícola e do desenvolvimento rural sustentável dever ser baseadas em novas estratégias.

Na medida em que objetiva, através de processos educativos, mudanças do nível tecnológico para um padrão que incorpore novos métodos, procedimentos e técnicas de organização do processo produtivo, o que possibilita uma maior produtividade, acréscimo de renda agrícola, e como resultado a melhoria nas condições de vida das populações rurais (MOURA *et al*, 2000, p. 213).

As condições econômicas e sociais da população rural podem ser melhoradas através da ATER, desde que esta torne os meios de produção acessíveis aos agricultores. Segundo Moura (1999, p. 3), “... somente a aplicação dos conhecimentos das ciências e da pesquisa aos problemas do agricultor e de sua família possibilita o desenvolvimento agrícola de um país ou região”.

A Assistência Técnica pode ser considerada como um dos fatores que influenciam a produção. Segundo estudo realizado por Khan e Silva (2002, p. 595), a Assistência Técnica foi apontada como um dos fatores relacionados com o sucesso do Programa Reforma Agrária Solidária, principalmente no que diz respeito ao acompanhamento específico das atividades produtivas que vem sendo realizado através da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE.

Ainda, segundo a própria EMATERCE (2007a, p. 3), o déficit de servidores responsáveis pela Assistência Técnica tem apresentado as seguintes tendências: a descontinuidade da oferta com insuficiente qualidade e quantidade dos serviços de ATER; produção do desenvolvimento econômico sem equidade, solidariedade e dimensão ambiental;

comprometimento da qualidade e do aumento da produção agropecuária, com ênfase à produção de alimentos básicos; menor participação da ATER nos processos de geração de tecnologias e inovações organizacionais em relação às instituições de ensino e pesquisa; inacessibilidade dos agricultores familiares a políticas agrícolas; perda de competitividade e sustentabilidade da agricultura familiar; aceleração da degradação ambiental nas áreas agrícolas; fragilidade das políticas de segurança alimentar e sanidade animal e vegetal; desaceleração insustentável da reforma agrária; promoção do êxodo dos jovens rurais comprometendo o processo de sucessão; promoção do endividamento pela tomada do crédito sem a ATER; e redução da renda e do emprego promovendo a *pobreza rural*.

A pesquisa compreende o período de 2003 a 2008, inserida ao mesmo tempo em que se desenvolve o Governo de Lúcio Alcântara, em que se enfatiza às questões sociais, propagando aos quatro cantos o lema “*Desenvolvimento com Inclusão Social – É com trabalho que a gente cresce*”. Promover a inclusão social é o grande desafio da maioria das economias em desenvolvimento. O Brasil e seus estados, de uma forma geral, e o Ceará, em particular, seguem a mesma tendência.

Esse objetivo surge de uma ampla tomada de consciência da dimensão das causas e conseqüências da exclusão social, o que tem favorecido a formação de um consenso de que as políticas públicas devem ser bem direcionadas, priorizando a elevação dos níveis de bem-estar absolutos e relativos da sociedade. Todavia, se do ponto de vista conceitual e teórico é relativamente fácil eleger a inclusão social como prioridade de política, o mesmo não acontece no momento de operacionalizar tal conceito e de promover, na prática, a inclusão.

Diante de importante questão, a administração pública estadual daquele momento implementou um amplo processo de construção de uma política de inclusão social, baseado em três etapas:

- a) na primeira, foi definido de forma objetiva e potencialmente mensurável o conceito de inclusão social;
- b) na segunda, foram desenvolvidos indicadores que possibilitassem quantificar o estágio atual de inclusão e sua evolução, em termos temporais e geográficos;
- c) na terceira, foram implementadas políticas de incentivos e de compromissos da administração estadual, no sentido de promover o desenvolvimento social do Estado.

Percebe-se, entretanto, que o processo requer uma série de aperfeiçoamentos para que o produto final satisfaça por completo as necessidades de informações para os tomadores de decisão e que, também, permita à sociedade civil o acompanhamento contínuo das atividades e das decisões tomadas pelo Governo do Estado na área social.

Conceitualmente, inclusão/exclusão social partem do princípio que a exclusão está relacionada com uma abordagem mais ampla, englobando a idéia de direitos perdidos, não acessíveis ou exercíveis, ao menos nos mesmos moldes de outras pessoas consideradas incluídas. Dessa forma, a inclusão social torna-se viável, quando os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e os direitos básicos da cidadania.

Através do estudo de indicadores referentes a essas dimensões é, então, possível determinar quais delas e que localidades devem ser priorizadas na alocação dos recursos públicos e, também, avaliar se as metas gerais e específicas de inclusão social estão sendo cumpridas.

Nessa perspectiva o Governo do Estado da época implementou seu Plano de Desenvolvimento Social, constituído do Regime de Metas Sociais para os Municípios, elaboração de diretrizes e uma metodologia para a implantação do Sistema de inclusão Social, que tem em sua estrutura um conjunto de indicadores de Desenvolvimento Social para os diversos municípios cearenses. E, foi com esse desafio imposto, aliado a um outro agravante, de deficiências na sua dotação de recursos financeiros, além de sofrer com as adversidades climáticas, que o Governo do Estado do Ceará instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP através da Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003, regulamentando-o pelo Decreto nº 27.379, de 01/03/2004, fundamentado com os seguintes objetivos: combater a pobreza em áreas selecionadas do estado; dar assistência às populações vulneráveis, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais; fortalecer o capital humano, melhorando as condições de educação, de saúde e de capacitação para ocupação e renda; reforçar o capital social, apoiando as políticas de trabalho cooperativo dentro das próprias comunidades; e fortificar o capital financeiro, facilitando crédito para pequenos negócios, tendo como público-alvo as famílias que se situam abaixo da linha da pobreza, residentes em área caracterizadas por graves indicadores sociais. Para atingir tais objetivos, o FECOP propôs programas e ações procedentes de várias Secretarias de Estado, atuando dentro de dois grupos específicos: **transferência de renda** e **políticas estruturantes**. No caso da transferência de renda, que é de fato uma política compensatória, foi dada prioridade a três grupos: o grupo dos pobres crônicos, aqueles com chances de capital físico, financeiro, humano e social que permita conseguir uma atividade remunerada; os grupos mais vulneráveis na ocorrência de adversidades climáticas; e os grupos que exibem potencialidade para mudar de condição com um apoio inicial e temporário.

Por sua vez, políticas estruturantes são aquelas que permitem à população pobre obter as condições para acumular capital físico, humano e social. São as que se voltam para a

educação, para a saúde, para uma maior participação na vida da sociedade, ações entre as quais se incluem os programas de melhoria da habitação, de abastecimento de água e saneamento, os programas de educação esportiva e artística, de melhorias da educação, de fortalecimento da agricultura familiar, de crédito empreendedor, de capacitação profissional e de fortalecimento das potencialidades regionais.

Nesse grupo, incluem programas como Talentos da Cultura, Crédito Empreendedor, Bolsa Aluno Melhor e com destaque para o **Projeto Agente Rural**, além de outros com características semelhantes estão possibilitando atendimento integral a famílias que se encontram abaixo da linha da pobreza, e proporcionando condições de ingresso no mercado de trabalho e de acesso à renda, identificando vocações e estimulando o espírito empreendedor, indo além do mero assistencialismo, que ameniza as questões sociais mas pouco colabora quando o que se almeja é encontrar soluções mais permanentes.

No âmbito federal, as políticas públicas destinaram nos últimos recursos significativos para o semi-árido com o objetivo de melhorar a vida dos agricultores familiares e de incentivar o desenvolvimento rural de modo mais sustentável.

A partir de 2003, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário, começou a destinar mais recursos para a agricultura familiar, mediante programas e projetos que incentivam a transição agroecológica.

A regulamentação dos produtos orgânicos, com a instituição da Lei nº 10.633, de 27/12/2007, traz bases legais para o controle da produção por meio de certificação, que pode ser institucional ou participativa.

A Assistência Técnica e Extensão Rural foi reformulada e baseada nos princípios da agroecológica, e um número crescente de organizações não governamentais passaram através de convênios com o Ministério de Desenvolvimento Agrário passaram a prestar Assistência Técnica.

Com base na premissa de que programas sociais devem ser avaliados em relação aos resultados para a resolução do problema que os originou, realizaremos estudos para avaliarmos a eficácia e eficiência da política.

Programas Sociais regem-se por objetivos de eficácia e eficiência, uma vez que, esperadamente, os investimentos que mobilizam devem produzir os efeitos desejados. A avaliação da eficácia e da eficiência consistirá em medir o impacto do programa e analisar até que ponto os progressos alcançados foram resultados da política.

Para o estudo, decidimos pelo município de Granja, tendo em vista que, por ocasião de sua implementação em 2004, foi definido que o FECOP atuaria inicialmente em

uma área piloto, composta pelos 10 municípios mais pobres do Estado, utilizando-se como indicador o IDM, onde lá se encontrava o município ora escolhido com seu IDM de 12,80, conforme levantamento de 2002. Ressalte-se, ainda, que o Mapa de Pobreza e Desigualdade medido pelo IBGE no período compreendido entre os anos de 2000/2003 para o município de Granja tem os seguintes números: Incidência da Pobreza, 67,72% da população e Índice de GINI, 0,43.

Dotar a população menos favorecida de condições dignas de sobrevivência e cidadania é um dos maiores desafios da atualidade. Nessa vertente, uma das primeiras providências que se fazem necessárias é a identificação e a qualificação de qual camada da população está mais vulnerável e exposta à exclusão dos meios necessários à sobrevivência e ao acesso aos serviços básicos que tornam o indivíduo integrante de uma sociedade mais justa, equânime e solidária.

Para a inclusão/exclusão social, pode-se conceitualmente partir do princípio de que a exclusão está relacionada com uma abordagem mais ampla que engloba a idéia de direitos perdidos, não acessíveis ou exercíveis, ao menos nos mesmos moldes de outras pessoas consideradas incluídas. Essa abordagem permite afastar a tese de que a exclusão social decorre naturalmente da vida em sociedade, do progresso, ou da incapacidade das pessoas de se ambientarem favoravelmente dentro das relações capitalistas, ou seja, essa abordagem apõe-se à crença de que a exclusão social possa ser vista como um processo natural e inerente ao progresso. Assim, a inclusão social torna-se viável, quando os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e os direitos básicos da cidadania.

E, por assim, estar explicitado e por muitas outras questões que nos inquieta, é que esta pesquisa sobre o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, através do “Projeto Agente Rural”, buscará checar em que aspectos houve mudanças que possam contradizer ou mudar a fisionomia até então existente sobre a pobreza e desigualdade persistente em uma determinada área atendida pelo Fundo dentro do estado, fundamentada na sua implementação, precisamente durante os anos de 2004 a 2008, tendo como área de estudo o Município de Granja.

Analisaremos, sob o enfoque do projeto até então implementado, verificando o efeito do mesmo sobre o desenvolvimento econômico-social dos beneficiários, procurando encontrar a resposta para a manutenção da pobreza e as crescentes diferenças econômicas dentro do Estado, além de, no decorrer do tempo, provocar inexpressivo desenvolvimento econômico. Destarte as questões que dizem respeito ao meio ambiente, sob o enfoque do uso dos recursos naturais por parte do homem de forma predatória, nos quais possa ter havido



redução desse tipo de exploração pela não exigência precípua de tirar seu sustento através de tais meios e recursos, por conta da influência do Projeto e Recursos oriundos do Fundo.

E, por assim estar colocado, a metodologia da pesquisa foi construída de modo a permitir o alcance dos seguintes objetivos: (1) avaliar os principais efeitos sobre o público beneficiário do “Projeto AGENTE RURAL” com base nos objetivos e princípios norteadores do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP; (2) analisar o nível da adoção de novas práticas tecnológicas pelo produtor assistido, visando o aumento da produção/productividade e a qualidade dos produtos sem degradar o meio ambiente; (3) analisar os efeitos do Projeto A.R. desde a sua implementação até os dias atuais em relação à melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; (4) avaliar os avanços obtidos no nível de organização dos grupos de produtores de base familiar; (5) analisar os efeitos sob a área alvo dos investimentos, no que diz respeito ao fortalecimento do patrimônio individual e social; (6) avaliar o nível de satisfação do público beneficiário com a nova prática de prestação do serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER.

Do rol de *temas e questões* selecionado para compor esta pesquisa, ressaltam vários de caráter conceitual e teórico, respaldados na história, além daqueles ancorados pelo levantamento de campo. Segundo, Potyara Camila Pereira, o conceito é a pedra angular do conhecimento e da formulação de políticas consistentes e coerentes com as necessidades e demandas sociais que as requerem. Assim, estruturamos nosso trabalho em cinco capítulos, dando início com o tema controvertido, que é a “Questão da Existência e Manutenção da Pobreza”; o segundo capítulo refere-se à Proposta no Estado do Ceará para o Combate da Pobreza, criando para isso um Fundo específico; no terceiro capítulo, focamos o serviço de ATER como mecanismo útil para redução da pobreza no Meio Rural; no quarto capítulo, entramos na questão propriamente do foco da pesquisa, tomando-se como referência o financiamento com recursos do FECOP do “Projeto: Agente Rural” que tem como objetivo desenvolver o serviço de Assistência Técnica para o setor Agropecuário do Estado do Ceará; e finalmente o quinto capítulo, onde relatamos o efeito e o impacto do projeto “Agente Rural” desenvolvido no Município alvo da pesquisa.

Ressalte-se, porém, que a oportunidade ora vivenciada por mim como aluno do MAPP-UFC, faz parte da política de capacitação do seu quadro técnico do qual faço parte, que vem sendo implementada pela Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG-CE., objetivando dar-lhes acesso aos melhores fundamentos teóricos na área do planejamento, gestão e avaliação de políticas públicas, para que assim possa elevar o nível das discussões com outros parceiros e instituições públicas e/ou privadas quando da

concepção de programas e projetos e resultem na eleição e priorização de propostas com elevado nível de efetividade, sob o ponto de vista econômico-social e ambiental, e cujos benefícios se estendam para as suas áreas de ação e para os seus clientes, internos ou externos. A SEPLAG-CE é hoje responsável pelo processo de Planejamento, Coordenação e Gestão das ações do Governo do Estado do Ceará, assim como, Gestora do FECOP, portanto, tema de seu interesse por encerrar, oportunidade de se avaliar a política pública em execução, para que assim possa elevar o nível da qualidade, caso seja necessário algum redirecionamento, garantindo de forma eficiente e eficaz a chegada dos benefícios ao público alvo.

Importante, ainda, destacar que o meu interesse pelo tema está ligado a dois fatores considerados por mim de extrema relevância: o primeiro refere-se a minha formação profissional na área das ciências agrárias, já que sou Engenheiro Agrônomo, formado pela UFC no ano de 1985, o que de certa forma já explica parte dos motivos; já o segundo, está vinculado a experiência vivenciada no campo. No período compreendido entre os anos de 1987 e 1996, tive a oportunidade de experimentar a Coordenação Técnico/Administrativa dos escritórios regionais do Programa PAPP/PROJETO NORDESTE nas regiões do baixo Jaguaribe e sertões cearenses (sedes nos municípios de Limoeiro do Norte e Sobral, respectivamente). Referido programa surgiu a partir do convênio do Estado do Ceará com o Banco Mundial e Governo Federal. Sua estratégia de execução foi a partir de diversos componentes que pudessem dar suporte às necessidades do pequeno produtor rural, tais como: Comercialização/abastecimento; Ação Fundiária; GDCT (pesquisa e tecnologia); Financiamento à projetos comunitários/associativos; Crédito Rural; Recursos Hídricos; Capacitação e ATER.

O programa existiu até meados do ano de 1995, sendo sucedido pelo que se conhece hoje de Projeto São José, criado no Governo de Tasso Jereissatti em 22 de junho de 1995. Percorrendo à época as comunidades nos diversos municípios atendidos pelo programa, algo me intrigava quando me deparava com equipamentos e insumos guardados em depósitos e sem o devido uso pelo agricultor nas suas atividades de plantio. Mesmo com a presença da EMATERCE, grandes volumes de recursos mobilizados em seu nome, o homem agricultor não conseguia reverter seu estado de pobreza e miséria, não conseguia se capitalizar. Havia problemas diversos, como: preços justos para o seu produto; aumento da produtividade das lavouras; perda de safras; saúde e educação inexistente e muitos outros. Posteriormente, tive nova oportunidade de ir para campo, quando fui cedido para a SEMACE no ano de 2003, ficando até dezembro de 2005. Nesse período fui Gerente da

APA do Baturité, e aí presenciei questões de ordem ambiental. Hoje acompanho a política ambiental desenvolvida pelo Estado e implementada pelos órgãos da área de meio ambiente, com a SEMACE e o CONPAM. São questões dessa natureza que suscitaram o meu interesse em aprofundar melhor meus conhecimentos no sentido de identificar melhor os entraves da ATER e suas perspectivas no sentido de reverter o quadro de pobreza verificado no campo.

## LINHA METODOLÓGICA DA PESQUISA

Como proposta para a pesquisa de avaliação, optamos pela categoria “Formativa ou de Processo” em que procura investigar como o programa funciona (observação das etapas, mecanismos, processos e conexões), quais são as estratégias utilizadas para o alcance dos resultados, ou seja, procura articular os meios com os fins, estabelecendo dessa forma sua consonância ou incompatibilidade (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 1999).

Nesta linha, em que se procura focar o funcionamento e a gestão do programa, a avaliação assume caráter formativo. Como este tipo de avaliação se centraliza nos processos e não nos resultados, podemos concluir que é mais utilizada na fase de implementação de um programa ou política, pois focaliza os aspectos que têm relação direta com a formação do programa, enquanto está em funcionamento, portanto, é desenvolvida durante o processo de implementação da ação avaliada.

Assim, a avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos. Tal modalidade de avaliação tem por objetivo “fazer as coisas certas” (FARIA, 1999, p. 46).

A avaliação de processo possibilitou esboçar reflexões sobre a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa. Com efeito, a avaliação buscou sinalizações sobre a eficiência dos processos por meio da análise das relações entre os recursos utilizados e formas de sua aplicação; sobre a eficácia, tentou-se pensar se os resultados alcançados nos programas estão de acordo com a proposta do programa; sobre a efetividade, incidiu-se o foco nas relações entre as ações e as transformações ocorridas junto ao público objeto de determinado programa, procurando perceber os sentidos e significados do serviço de ATER junto ao público beneficiário da política.

Assim, a avaliação de processos se constitui, basicamente, em um instrumento que se preocupa em diagnosticar as possíveis falhas de um programa, no que diz respeito aos instrumentos, procedimentos, conteúdos e métodos, adequação ao público-alvo, visando o seu aperfeiçoamento, através da interferência direcionada para seus aspectos intrínsecos. 6).

A avaliação, de um modo geral, tem sido definida como instrumento imprescindível para o conhecimento da viabilidade de programas e projetos, para o redirecionamento de seus objetivos, quando necessário, ou mesmo para a reformulação de

suas propostas e atividades. Nesse sentido, a avaliação se revela como um importante mecanismo de gestão, uma vez que fornece informações e subsídios para tomada de decisão dos gestores, formuladores e implementadores de programas, pois possibilita conhecer o que está acontecendo e atuar sobre os fatos de forma a realizar ajustes necessários, economizando-se dessa forma tempo e recursos, o que eleva a credibilidade das ações públicas.

Entretanto, apesar de ser indiscutível a necessidade de avaliação, no âmbito do setor público brasileiro, essa prática ainda é muito incipiente, especialmente quando focaliza a avaliação de desempenho e de resultados de uma instituição pública ou de um programa governamental, no qual a política pública se materializa.

Cohen e Franco (1993, p. 16) determinam, de forma precisa, a importância da avaliação em programas governamentais: “A avaliação de projetos sociais tem um papel central neste processo de racionalização e é um elemento básico de planejamento. Não é possível que estes sejam eficazes se não forem avaliados os resultados de sua aplicação”.

A avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou de redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo mas, e especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais. Nessa perspectiva envolve o diálogo público – controle social – na sua dinâmica, pois a qualidade dos programas só aumenta quando a participação dos usuários é intensificada e efetivamente acontece.

A proposta de metodologia de avaliação procura, ainda, integrar as dimensões da pesquisa quantitativa e qualitativa. Articular estas duas dimensões investigativas, deveu-se a necessidade de promover maior abrangência no conhecimento sobre o objeto em estudo, na perspectiva de que a realidade se expressa tanto pelos aspectos quantificáveis – estatisticamente verificados – quanto através de significados e representações, revelados nos depoimentos daqueles que estão envolvidos com a política pública em análise.

Dessa forma a investigação em tela constitui de três etapas. Na primeira etapa, coleta de dados secundários (de diversas fontes), principalmente dos Relatórios de Desempenho do Fundo e de Estudos sobre o tema oriundos dos Órgãos de Pesquisa (IPECE, IBGE, IPEA e outros mais), assim como, de periódicos, revistas, jornais, internet e livros de autores renomados; na segunda etapa, executada nos meses de fevereiro e março/2010, para coleta de informações em campo, desenvolve-se em dois momentos: no primeiro momento, viagem exploratória e de reconhecimento da área alvo do estudo, mantendo contatos com técnicos, gestores, beneficiários, representação sindical, sociedade e outros que direta ou indiretamente são beneficiados pelo Projeto, oportunidade para expor a proposta do trabalho;

no segundo momento, uma segunda viagem para aplicação de Questionário e Entrevista semi-estruturada. Na aplicação do Questionário definiu-se um grupo de 53 famílias em média constituídas de 5 pessoas, pertencentes as comunidades, IAPARA/VAQUEJADOR e outras pertencentes ao Distrito de Parazinho, como: Córrego da Raiz, Picadinhas, Riacho Fundo, Sítio Açudinho e Sítio Saquinho, representativas como beneficiárias da ATER, através do Agente Rural no município de Granja. Importante esclarecer que o quantitativo de famílias pesquisadas deveu-se ao fato de somente nas localidades trabalhadas existirem tal número. Quanto a Entrevista semi-estruturada, foi em número de 12 (doze) aplicadas nos Gestores do Projeto Agente Rural (Estadual e Municipal); Executores, através da EMATERCE e Prefeitura Municipal (Secretaria de Agricultura), responsáveis pelo abrigo do Agente Rural, Gerência Estadual do FECOP e do Projeto Agente Rural junto a Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA e representantes Sindical, além do próprio Agente Rural.

Por fim, embora à questão já tenha sido referenciada, é sempre bom reforçar a idéia da procura sempre que possível desenvolver o trabalho da pesquisa mantendo certo distanciamento do grupo pesquisado e daquelas questões que porventura possam envolver, o pesquisador, seja de forma afetiva ou de reprovação, para assim evitar o chamado “viés”, vícios que podem comprometer a qualidade do trabalho. Embora seja por demais difícil tal isenção e imparcialidade por parte do pesquisador, pois quer queira, quer não, corre-se sempre o risco de se deparar com questões relacionadas ao dia-a-dia, em que a nossa interferência se fará, configurando-se numa subjetividade quanto a emissão da opinião sobre o objeto pesquisado. (Woward Becker, 1977).

## CAPÍTULO 1 – COMBATE À POBREZA – UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL

### 1.1 Pobreza num Mundo Desigual: Dimensão da Pobreza

A pobreza tem estado presente na história da humanidade sob diferentes formas e intensidades, produzindo diversos efeitos sobre o conjunto da sociedade. Os últimos anos do século XX e os primeiros do século XXI mostraram haver um crescente consenso – pelo menos retórico – sobre a necessidade de reduzi-la, e chegou-se, inclusive, a falar em eliminá-la (Organización..., 1995). Isso é possível? Certamente, é possível reduzir os níveis de pobreza e eliminar suas expressões extremas. Existem recursos materiais para tanto, assim como um consenso em nível discursivo por parte de governos, organizações internacionais e diversos grupos sociais e econômicos (Dean; Cimadamore et., 2005). No entanto, isso não está acontecendo. Estratégias e políticas de redução da pobreza são implementadas com mais ou menos êxito em diversas partes do mundo, mas os níveis de pobreza continuam sendo alarmantes, e existem sérias dúvidas sobre se alcançaremos os modestos objetivos do Milênio,<sup>2</sup> pelo menos na América Latina.

Já, conceitualmente, podemos dizer que pobreza é algo relativo, como também o é, a riqueza. Objetivamente, a pobreza é a carência de algo necessário; portanto, a categoria da pobreza relaciona-se estreitamente com a da necessidade. Por sua vez, a necessidade pode ser considerada sob duplo aspecto: subjetiva e objetivamente. Necessidade subjetiva é aquela sentida pelos que dela compartilham, enquanto que a objetiva não requer que ocorra o sentimento de carência, bastando que exista a falta de um elemento essencial no momento histórico e na situação social em que se vive.

À sombra da literatura francesa (Demo, 1997), a pobreza é definida como “exclusão social”, e geralmente conota outras facetas fundamentais para além da destituição da renda, tais como: não pertencimento, irrelevância na sociedade, fraca identidade, depressões mentais, caráter discriminatório, etc. Mesmo assim, seu horizonte político não é visualizado de maneira adequada. Por exemplo, no estudo organizado por Sawaia (2001), ao

---

<sup>2</sup> Os oito objetivos de desenvolvimento do Milênio abrangem desde a redução da pobreza extrema à metade até a detenção da propagação do HIV/AIDS e a realização do ensino básico universal para o ano 2015. Tais objetivos fazem parte de um plano acertado por todas as nações do mundo e todas as instituições de desenvolvimento mais importantes em nível mundial. Ver: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>

reclamar do “monolitismo analítico”, com razão, acrescenta: ”Analisar a ambigüidade constitutiva da exclusão social é captar o enigma da coesão social sob a lógica da exclusão na versão social, subjetiva, física e mental” (p.7). Diria que este enfoque é menos monolítico, mas não abrange a politicidade da causa.

Alvarez Leguizamón (2005, p.26), apresentou sua análise quanto àquilo que é iniludível para o conceito de *produção de pobreza*, o qual implica pensar a pobreza vinculada a um processo fundamental: ela

[...] é inerente à lógica do capital, ela sobrevém dos interesses contraditórios entre capital e trabalho e surge em relação à produção de população excedente ou superpopulação relativa [...], a pobreza não é, portanto, um “gestado” mas um produto da lógica da acumulação capitalista.

Alayón (1995), afirma que a pobreza é uma realidade a ser discutida como reflexo de uma profunda desigualdade social e uma injusta distribuição das oportunidades de desenvolvimento dos quais bloqueiam as possibilidades de satisfação das necessidades humanas e desnatura o sentido da democracia, convertendo-se na sua negação mais radical.

Portanto, a necessidade varia de um momento histórico para outro, e de uma situação social para outra diferente. Expressa, pois, a cultura vigente numa sociedade (entendendo-se cultura em sua concepção sócio-antropológica, como modo de vida ou herança social, aprendida e partilhada dentro do grupo social a que se pertence). Aquilo que, num determinado momento, pode ser considerado como patrimônio exclusivo das classes poderosas pode converter-se com o passar do tempo, ou devido a mudanças estruturais, numa necessidade imperiosa.

Todavia, existe algo intrínseco e inquestionável no que diz respeito aos pobres. Esses se situam numa determinada condição, em que vivem sem a liberdade fundamental de ação e escolha que os que estão em melhor situação dão por certo. Muitas vezes não dispõem de condições adequadas de alimentação, abrigo, educação e saúde; essas privações os impedem de levar o tipo de vida que todos valorizam. Além disso, são extremamente vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Frequentemente, não são bem tratados por instituições do Estado e da Sociedade e não podem influenciar as decisões que afetam suas vidas. Essas são as diversas dimensões da pobreza. O mundo tem muita pobreza em meio à abundância. Com uma população de pouco mais de 6,0 bilhões de pessoas, 2,8 bilhões (quase a metade) vivem com menos de 2,00 dólares/dia.



Pesquisa realizada pelo Banco Mundial em 2005 chama a atenção para o fato de que ¼ da população do planeta vive abaixo da linha da pobreza. Os resultados do levantamento demonstram que a pobreza no mundo em desenvolvimento é maior do que se estimava. Considerando os indivíduos que vivem com renda inferior a US\$ 1,25/dia, a instituição concluiu que existiam 1,4 bilhões de pessoas nesta situação, ou 25% da população mundial, abaixo da linha de pobreza. O número de miseráveis aumentou em 400 milhões em relação à última medição feita. Para países considerados de renda média, como o Brasil, a linha de pobreza é definida por pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 2,00 por dia. (Revista: Geografia, Editora Escala, set./2008, nº 22, pg. 8).

## **1.2 Pobreza e Mudanças Sociais Recentes no Brasil**

Há um generalizado consenso sobre o Brasil que a ninguém é dado contestar: o de que somos uma sociedade extremamente desigual. (Fórum Social Nacional, 1990).

Já nos anos 30, Gilberto Freyre, ao intitular suas duas obras-mestras de Casa-grande & Senzala (1933) e Sobrados e Mocambos (1936), ressaltava o dualismo social que marcou a formação da família brasileira, resistindo à decadência do patriarcado rural e acompanhando o desenvolvimento do urbano – ainda que, na visão gilbertiana, esses antagonismos, tão contundentes, tenham sido amortecidos pelas condições peculiares de convivência, miscigenação e mobilidade étnico-sociais, prevalecentes na Colônia e no Império.

No pós-guerra (década de 50), essa imagem social binária reverbera na Europa. É conhecida a oposição dos “dois Brasis”, de Jacques Lambert: entre um país novo e próspero e outro velho, colonial e miserável; o primeiro predominantemente urbano e o segundo, rural: dois mundos justapostos que permitem ao observador “predizer para o Brasil seja uma evolução na direção dos Estados Unidos, seja na da Índia”. Como é também antológico o “Brasil dos contrastes, de Roger Bastide, que, a despeito de ser sociólogo, tende a reduzir a “distância social” que identifica a um problema fundamentalmente econômico, desconsiderando outros fatores enraizados na nossa herança sócio-cultural. E, por assim entendermos, o Brasil do passado, somente por pressões internacionais, em especial da Inglaterra, começou a combater a escravidão, que teve início com a expansão da lavoura cafeeira, tornando-se símbolo das nossas desigualdades. O primeiro passo foi em 1850, com a

Lei Eusébio de Queiroz, proibindo o tráfico de negros oriundos da África. Em 1871, surge a Lei do Ventre Livre, dando liberdade aos filhos de escravos nascidos a partir daquela data, e em 1885, a Lei dos Sexagenários que libertou os negros com mais de 65 anos de idade. Finalmente, no dia 13 de maio de 1888 é promulgada pela Princesa Isabel, a Lei Áurea, efetivando-se a partir de então, a Abolição da Escravatura no território pátrio.

Num outro plano – o dos desníveis espaciais -, patenteiam-se, com a divulgação, em 1951-52, das primeiras estatísticas nacionais de renda e produto do país e de cada região, os desequilíbrios inter-regionais, mais acentuados entre o Nordeste e o Sudeste, fenômeno que, embora só se tenha agravado após a I Guerra Mundial, já era percebido desde o Império, sublinhado, seja pelo drama das secas, seja pelo empobrecimento relativo acarretado pelos chamados “saldos do Norte” (que, na geografia regional de então, estendia-se do Amazonas à Bahia), transferências líquidas de recursos fiscais que financiavam, em grande parte medida, tanto os “melhoramentos materiais” da Corte do Rio, quanto a política imperial de imigração européia para o Brasil meridional.

A questão regional ocupou grande parte do espaço na discussão sobre as desigualdades no Brasil nos anos 50 e 60 – induzindo iniciativas políticas em benefício das regiões menos desenvolvidas, como a criação do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (1951), da SUDENE (1959), do Banco da Amazônia S.A. e da SUDAM (1966) e a formulação e execução dos programas de desenvolvimento regional que essas agências passaram a coordenar.

A primeira metade da década de 70 foi, em grande medida, dominada pelo debate sobre a distribuição interpessoal da renda nacional, suscitado pelo agravamento das desigualdades, constatado a partir da comparação dos dados sobre rendimentos colhidos pelos Censos Demográficos de 1960 e 1970, entre outros por Hoffmann e Duarte, Fishlow e Langoni (1972-73).

A partir de então, o Brasil passa a ser visto como campeão das desigualdades de renda. Essa liderança é confirmada, ao longo dos anos 70 e 80, pelas sucessivas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs), empreendidas pelo IBGE, bem como, pelo Censo Demográfico de 1980.

Em fins dos anos 70 e início da década de 80, a ênfase da discussão desloca-se das análises da desigualdade relativa para a consideração da pobreza absoluta, intentando-se seja para medir a sua dimensão, seja para indagar sobre suas causas ou sobre as estratégias para combatê-la. O marco divisório passa a ser o que separa os pobres dos não-pobres (a chamada linha da pobreza) e a preocupação com o atendimento das necessidades básicas da população carente. Essa abordagem ainda se mantém presente e foi recentemente revivida, no plano

internacional, pelo Banco Mundial (que, de resto, desde o início a estimulou) e pela Organização das Nações Unidas – ONU.

Contudo, o debate atual sobre a questão da distribuição de renda parece esgarçar-se entre aqueles que se dedicam a constatar e a procurar compreender as razões da persistência das desigualdades relativas e da pobreza absoluta e os que, sem negá-las, suspeitam ter havido, sobretudo nos anos 70, uma considerável melhoria no nível de vida geral da população, inclusive dos mais pobres, e avança a hipótese segundo a qual o Brasil estava (no final dos anos 70), “e está, em pleno processo de formação de uma economia e de uma sociedade de massas”, respaldando suas conclusões na análise da evolução de indicadores da acessibilidade a bens e serviços de uso domiciliar por grandes e crescentes parcelas de famílias: desigualdade e pobreza, sim, afirmam, porém acompanhadas de considerável progresso social, compartilhado pela maioria dos brasileiros.

Sem sombra de dúvidas, essa constatação de melhoria nos níveis sociais no encerramento da década de 70, mesmo que a desigualdade e a pobreza continuem ainda em níveis elevados, não deixa de ser algo alentador, passível até mesmo de comemoração. Infelizmente, tais avanços não evoluíram ao longo dos anos que se seguiram, tendo em vista, recentemente a Fundação Getúlio Vargas – FGV Projetos ter realizado pesquisa inédita, que culminou com a apresentação de dados levantados através de um amplo diagnóstico das mazelas e conquistas socioeconômicas dos nove estados nordestinos no período compreendido entre os anos de 2001 a 2007. O levantamento traçou um retrato detalhado do atraso da região Nordeste com base em 36 micro-indicadores oficiais agrupados em oito temas: saneamento básico, qualidade de moradia, educação, segurança pública, renda, emprego, desigualdade e pobreza.

O estudo concluiu que “a renda da população do Nordeste, região mais carente do Brasil, cresceu nos últimos anos impulsionada pelo fortalecimento da economia nacional e pelos programas de transferência de recursos, como o Bolsa Família”. O dado negativo é que isso não refletiu em melhoria na qualidade de vida das pessoas que apenas sobrevivem nesses estados e nem contribuiu para um desenvolvimento local sustentável.

Serviços essenciais a que todos deveriam ter acesso, como: saúde de qualidade, educação universal, moradia adequada e segurança apresentaram crescimento bem abaixo da média do aumento da renda.

O resultado da pesquisa é um alerta e também um guia para as autoridades públicas. O estudo, concluído em junho/09, atribuiu a falta de reflexos do aumento da renda nos indicadores sociais diretamente à escolha de políticas públicas equivocadas por parte dos

governos. “O modelo de pensar o desenvolvimento do Nordeste não trouxe impacto sobre a qualidade de vida e os indicadores de desenvolvimento socioeconômicos da população”. Das nove unidades da Federação que formam a região, sete estavam em 2007 na faixa de classificação de estado com baixo grau de desenvolvimento – somente Sergipe e Rio Grande do Norte estavam no grupo de médio desenvolvimento.

Impossível não enfatizarmos isso e a história de nosso país registra que desde nossa origem sempre estivemos voltados à satisfação de demandas externas. Disso são testemunhas os ciclos econômicos vividos por nós e que, grosso modo, contribuíram para a consolidação das identidades das diversas regiões brasileiras. Aos poucos, porém, desenhamos nossa consciência de povo e, na Constituição de 1988, firmamos como objetivos da Nação “erradicar a pobreza e as desigualdades inter-regionais no solo brasileiro”.

Ainda não erradicamos a pobreza e persistem as desigualdades entre regiões. Proliferam bolsões de miséria, crescem as desigualdades, agravadas nas últimas décadas pela adoção de políticas de recorte neoliberal. E, o que é pior: eliminaram-se as agências responsáveis pelo planejamento e coordenação das políticas de desenvolvimento regional – em seu lugar foram colocados órgãos meramente burocráticos. Perdeu-se parte da memória regional. Estudos de caráter periódico deixaram de ser feitos, do que decorre a descontinuidade de levantamentos em série, para desespero de pesquisadores. Os bancos de fomento foram fragilizados. A ação do Estado, fragmentada, optou por apoiar nichos com potencial de inserção no mercado competitivo internacional, sob a égide da mundialização da economia.

Milanovic, comparando a concentração de renda entre as sociedades modernas e pré-industriais, concluiu que 1% dos brasileiros mais ricos em 1872, respondiam sozinhos por 11,2% da renda nacional. Já, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2006, realizada pelo IBGE, já apresenta uma realidade mais clara quanto a nossa situação: as famílias entre o 1% das mais ricas detinham 11,1% da renda, percentual igual ao detido por 40% dos mais pobres. Essas comparações, para alguns historiadores e economistas, são consideradas imprecisas, por se apresentarem com estatísticas não confiáveis; o que torna a tarefa praticamente impossível de se realizar em sociedades tão distintas. Por outro lado, tenta-se medir a desigualdade histórica através do Índice de GINI, que é utilizado nos dias de hoje, o qual identifica a concentração de renda e classifica os países de Zero, menor nível possível de desigualdade, a 100, o maior. Pelo Índice de GINI, a desigualdade do Brasil comparada historicamente, passou de 43,3 em 1872 para 58,8, em 2002. Mesmo se considerando as imprecisões do passado, diversas fontes históricas acabam concordando que o Brasil, e demais nações latino-americanas, sempre formam extremamente desiguais.

O tempo passa, a realidade das regiões deprimidas torna-se mais e mais complexa. Acompanha, sob alguns aspectos, a modernização conservadora do país, entretanto, por outro lado, crescem problemas não sanados, para cuja solução é imperioso aplicar mais recursos humanos e financeiros, desenvolver novas tecnologias e adaptar as de ciclos anteriores. Como nunca, urge integrar esforços de diferentes áreas do conhecimento; casar recursos escassos com criatividade; unir a capacidade de agir em rede ao potencial de culturas generosas, porém até hoje isoladas; fundir fé, filosofia e ciência. Por fim, o Estado não deve e nem pode se negar ao seu papel relevante na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento regional; as políticas públicas de desenvolvimento legitimadas mundo afora, tanto do ponto de vista teórico quanto empírico; o Nordeste não sairá da estagnação sem vincular-se a um projeto nacional de desenvolvimento e se ficar alheio às sinergias positivas advindas de um bloco econômico da América latina e do conjunto da dinâmica internacional.

Contudo, nos últimos 10 anos, percebe-se uma evidente estabilização dos indicadores de desigualdade na região Nordeste (CAVALCANTE, 2003).

Desse modo, em resumo, observa-se que o Brasil viveu e está passando por uma importante mudança social no período recente. Os motivos, que merecem estudo mais aprofundado, parecem assentar-se no crescimento econômico recente somado às políticas sociais e de previdência social realizadas pelos governos federal, estadual e municipal.

Se assim for, torna-se mais uma vez relevante atentar para o crescimento econômico do país, suas bases, sua qualidade e, fundamentalmente, sua continuidade. Talvez o país esteja vivendo uma importante fase em sua história, em que começa a superar quase 25 anos de baixo dinamismo e pouca perspectiva econômica e social.

### **1.3 Um Enfoque Conceitual sobre Pobreza e Desigualdade Social**

Na análise da evolução da pobreza e da desigualdade, é de fundamental importância antes de tudo, entender exatamente o que se quer dizer com referidos termos e como medir as grandezas a elas associadas. Sob este aspecto a medição de ambas as grandezas depende do conceito atribuído a elas, o que de alguma forma por trás desses conceitos estão valorações implícitas que podem ser muito diferentes. Tanto para a análise da desigualdade como da pobreza, existem duas perguntas cuja resposta define em grande

medida o conceito e os resultados que serão obtidos. A primeira é “Qual a grandeza cuja distribuição se quer medir?” e a segunda é “Entre quem está distribuída esta grandeza?” Em outras palavras, qual é a variável e qual é a unidade de pesquisa?

A priori, existem várias respostas possíveis à primeira pergunta: deseja-se medir bem-estar, oportunidade, ou simplesmente o número de unidades monetárias (R\$) que cada indivíduo detém? Talvez a melhor grandeza a ser medida seja a distribuição de oportunidades. Afinal, se cada pessoa tiver acesso aos mesmos meios e se não conseguir igual resultado que outra será por ter objetivos diferentes, tais como desejar trabalhar menos para ter mais lazer.

O capital físico, humano e social disponível a cada indivíduo no início da sua vida econômica e as oportunidades de rentabilizar estas dotações seriam as grandezas a serem medidas – nos termos de Amartya Sen (1992), as capacidade e oportunidade de cada pessoa. Infelizmente, a desigualdade de oportunidades é tão grande que é impossível definir uma única idade ou evento como o início de vida econômica – enquanto um garoto rico está na escola, aumentando seu capital humano, outra criança mais pobre já está no mercado de trabalho. Além do mais, com ambiente econômico em constante mutação, é impossível comparar pessoas em estágios diferentes das suas vidas. Por último, informações sobre a distribuição de capital físico são imprecisas e difíceis de obter.

Outra possibilidade é a igualdade de bem-estar individual. Indo de um oposto ao outro, medir bem-estar seria esquecer as oportunidades, concentrando-se inteiramente nos resultados.

Novamente surgem tantos problemas conceituais como dificuldades de mensuração. O problema conceitual é que o bem-estar de um indivíduo é dado pela sua subjetividade, que é, por princípio, não-observável – é impossível pesar quanta “felicidade” uma cesta de consumo proporciona a indivíduos diferentes. É impossível pesar quanto valem, em reais, itens de consumo não incluídos na renda: lazer e serviços públicos como educação e saúde. O pesquisador pode exogenamente atribuir sua escala de valores e criar índice de bem-estar no qual a cada item do consumo é atribuído um valor, mas quase todos concordariam em que se trata de procedimento muito autoritário.

Por último, existe a renda. Trata-se de variável que representa a satisfação humana de modo bastante incompleto. Uma vez que ninguém come dinheiro (real) ou mora em casas construídas de dólares, a renda não significa a distribuição de resultados. Como também não indica a distribuição de oportunidades, trata-se de meio-termo indefinido entre medir oportunidades e medir resultados. Mas, pelo menos, a renda é uma grandeza unidimensional e de fácil mensuração: a cada pessoa está associada uma renda, e não mais que uma. Fácil, certo?

Nem tanto. Existem dificuldades tanto conceituais, quanto operacionais. Do lado operacional, a mensuração da renda exclusivamente monetária desconsidera tanto o consumo próprio quanto o pagamento em mercadorias, componentes fundamentais do rendimento familiar de grande parcela da população, principalmente os mais pobres. Felizmente, as PNADs levam em conta o pagamento em mercadorias; mas é consenso, entre os pesquisadores, que o consumo próprio venha sendo medido de forma inadequada.

Em segundo lugar, a medida da renda em dado momento no tempo não é a melhor medida, principalmente para trabalhadores por conta-própria. No contrato de emprego, o empregado passa para o empregador a tarefa de assegurá-lo contra a variabilidade de renda, mas um agricultor ou trabalhador autônomo urbano pode estar recebendo uma renda totalmente atípica no mês no qual é entrevistado. O ideal seria medir, se não a renda sobre o ciclo de vida do indivíduo, pelo menos a renda sobre um período maior, tal como um ano. Este problema é particularmente grave na presença de inflação elevada, pois a inflação, na ausência de indexação perfeita, re-transfere para o empregado o risco da variabilidade de renda. Infelizmente, isto não é possível com as fontes de dados disponíveis para o Ceará.

O que se pode fazer, até certo ponto, é medir o impacto do passado sobre o presente. Por exemplo, se uma família teve renda alta no passado que permitiu a compra do imóvel no qual mora, o aluguel do mesmo poderia ser imputado à sua renda observada. Esta renda imputada sofre de falta de liquidez, mas não se pode negar exercer ela influência tanto sobre o nível de bem-estar como sobre o consumo observado.

Finalmente, existem os preços. Ninguém discute que se todos os preços dobrarem e a renda monetária de todas as pessoas permanecer igual, a renda real terá caído à metade. Como se comparam duas distribuições de renda, idênticas em termos nominais, em dois lugares diferentes, onde, em um, os preços dos produtos consumidos pelos ricos são maiores e, em outro, onde os preços dos produtos consumidos pelos pobres são maiores? A aplicação de deflatores regionais ou temporais diferenciados por renda apresenta consideráveis dificuldades técnicas, mas é possível. Ao escolher renda como a variável de interesse, afasta-se da decisão de não tentar medir bem-estar. Afinal, a decisão de dar maior peso na renda dos pobres aos produtos consumidos por eles é também uma validação do consumo destes produtos como o “consumo adequado” para pobres (e vice-versa para os ricos).

No cálculo da pobreza, entretanto, é corrente o uso de deflatores regionais. No trabalho desenvolvido pelo IPLANCE à época, ou seja, em 2002, foram utilizadas duas linhas de pobreza, uma equivalendo a uma abordagem simples e uma segunda mais sofisticada na medida da pobreza. Na primeira linha, o parâmetro foi de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo de setembro de

1999, deflacionado pelo INPC-Brasil para setembro de cada ano, denominada de “linha uniforme”. Para a segunda, foi definida uma linha que consistia de vinte sublinhas, calculadas com base na Pesquisa de Padrões de Vida (PPV) e na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), levando-se em consideração as variações nos preços e na cesta de consumo dos pobres. Estas vinte sublinhas serão deflacionadas pelos INPCs regionais calculados pelo IBGE para a década de 90 e pelo INPC-Brasil para a década de 80. Esta linha foi denominada “linha IPEA” ou “linha levando em conta diferenciais regionais de preços”.

Resumidamente, a resposta à primeira pergunta é a seguinte: a variável de interesse será a renda monetária, tal como medida pela PNAD em setembro de cada ano. Não foram imputados aluguéis nem considerados deflatores diferenciados, a não ser de modo implícito na construção da linha de pobreza.

Para a segunda pergunta – distribuição entre quem? Do ponto de vista conceitual temos o seguinte: O maior problema se refere à existência de domicílios e famílias: a maioria das unidades de consumo no Brasil não são indivíduos e sim famílias, nas quais apenas alguns dos membros trabalham, mas todos comem. Outra solução é considerar, de fato, a família como unidade de consumo e comparar rendas familiares. O problema passa a ser o de considerar como iguais famílias com número de integrantes e composições etárias muito diferentes. Por último, pode-se considerar a renda familiar dividida pelo número de integrantes da família, ou seja, a renda familiar *per capita*. Entretanto, nem esta definição está isenta de dificuldades, pois desconsidera tanto ganhos de escalas familiares como as necessidades diferentes de pessoas com idades diferentes. Pelo critério de renda familiar per capita, cinco pessoas vivendo sozinhas com renda 100 cada uma, e uma família de cinco pessoas e renda 500 são equivalentes, mas provavelmente a família de cinco vive muito melhor, materialmente. É possível montar o que chamam escalas de equivalência para comparar famílias cuja composição varia, e isto será feito no anexo, mas no corpo do texto será adotada a renda familiar per capita por ser a fórmula que menos agride o senso de justiça e ao mesmo tempo mantém a simplicidade da análise.

A existência de famílias traz outro problema: a desigualdade intrafamiliar. Se cada membro da família não recebe renda monetária e sim parcela dos bens comuns, não há como atribuir um ingresso a cada membro. Mas isto não quer dizer que o bem-estar de cada indivíduo não seja afetado pelo esquema de distribuição intrafamiliar de recursos. Estudos internacionais mostram que, para grupos de baixa renda, a omissão da desigualdade intrafamiliar pode levar à subestimação de 30% na desigualdade (coeficiente de GINI) da distribuição de comida entre indivíduos. Tampouco é possível, diante das grandes mudanças



nos últimos anos no tamanho médio das famílias, na proporção das famílias chefiadas por mulheres e em outros aspectos da estrutura familiar, supor que a distribuição relativa dos bens dentro das famílias tenha permanecido inalterada. Se não tivesse mudado, a análise dinâmica poderia ignorar um efeito que, sendo o mesmo antes e depois, não exerce influência sobre comparações intertemporais. Por fim, como deixa claro, a parte sobre famílias, as estruturas familiares no Ceará e no Brasil são bastante diferentes. Infelizmente, não existe qualquer fonte de informações direta sobre distribuição de recursos dentro das famílias no Brasil ou no Ceará. Pode-se, com algumas hipóteses, fazer inferências a partir de pesquisas de consumo como a pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), porém isto não será feito aqui.

Em resumo, a grandeza cuja distribuição será medida é a renda familiar per capita e as unidades de comparação serão indivíduos. Ou seja, se juntam todas as rendas de uma dada família, divide-se pelo número de indivíduos dela, atribui-se o valor resultante a cada um deles e se comparam todos os indivíduos de todas as famílias. O último detalhe relevante é definir o que se considera uma família. Segundo Medeiros e Osório (2001), apenas 0,12% dos domicílios presentes na PNAD têm mais que uma família sem laços de parentesco residindo neles. Ou seja, nas PNADs “domicílio” também quer dizer “família”.

#### **1.4 Crescimento Econômico com Equidade e Redução da Pobreza**

Afirma-se que, embora a desigualdade e a pobreza possam não diminuir simultaneamente com o crescimento econômico nacional, a persistência de médio ou longo prazo dessa desigualdade pode ser uma conseqüência de uma falha de mercado, quando as transformações estruturais da economia não são atendidas pelas mudanças demográficas e sociais adequadas no espaço nacional. Esta é uma falha de mercado no sentido de que determinadas infraestruturas físicas e humanas em várias regiões podem não responder apropriadamente às novas estruturas econômicas, e a intervenção do estado pode portanto ser capaz de criar condições para um desenvolvimento mais saudável tanto no nível local quanto nacional.

Observa-se que um conflito poderá existir entre soluções para casos enfocados de desigualdade ou pobreza e o alcance de um nível global de desigualdade. O apoio à agricultura em uma dada região pode resolver o problema da pobreza naquele lugar, no curto prazo, mas a alternativa de infraestrutura urbana de apoio ao desenvolvimento de atividades

industriais em uma cidade próxima (e envolvendo migração rural-urbana) pode ser uma solução melhor para a população rural no longo prazo.

Em geral, o problema da pobreza e da desigualdade é analisado sob três perspectivas. A primeira é a pobreza nas áreas rurais, em comparação com a riqueza relativa nas áreas urbanas. A segunda é a pobreza e a desigualdade dentro das cidades, principalmente as maiores, onde parte da população desfruta de um nível elevado de renda enquanto a outra parte vive na pobreza e em condições sociais desfavoráveis (por exemplo, a população das favelas nos países Latino Americanos). A terceira é a desigualdade regional, onde algumas das regiões de um estado (na maior parte a região metropolitana) desfrutam de um nível de renda relativamente elevado e combinado com uma concentração da atividade econômica, enquanto outras, na maior parte, descritas como periféricas, sofrem de pobreza e desemprego. Evidentemente, todas as três perspectivas de pobreza e desigualdade podem conviver: a desigualdade entre regiões, a desigualdade dentro de cada região, e a desigualdade dentro de cada grupo populacional.

A questão principal é como projetar uma política de desenvolvimento econômico que consiga alcançar o objetivo da diminuição da desigualdade e da pobreza, principalmente nos países em desenvolvimento. Algumas das abordagens que foram adotadas em muitos países parecem muito racionais, mas nem sempre alcançaram resultados satisfatórios.

Dessa forma, mencionaremos sucintamente algumas delas conforme mostrado na literatura mais recente.

#### **a) A ajuda às pessoas pobres**

Um enfoque é oferecer ajuda direta às pessoas pobres, em termos de transferências, ajuda ao bem-estar, etc. Esta é certamente a ação mais direta para a solução do problema para as pessoas que sofrem da pobreza, mas esse enfoque pode ser diagnosticado com “não-desenvolvimentista” (Ellerman, 2004). Os resultados desse enfoque certamente são eficientes em termos do alívio dos problemas agudos das populações pobres, portanto, exige políticas continuadas, mas que certamente não contribuirão muito para a criação de um processo de longo prazo de diminuição da pobreza. Alguma influência poderá causar sobre a elevação do poder de compra dos pobres, mas esse efeito será apenas marginal.

#### **b) Ajuda aos setores pobres**

Um segundo enfoque é a oferta de apoio aos setores mais pobres – o setor agrícola ou o setor rural. Este pode tomar a forma de apoio para o desenvolvimento agrícola (Dorward

et al., 2004) ou a Reforma Agrária (Balisacan e Fuwa, 2004). Uma outra medida nesse sentido é o “empoderamento” da população rural – na forma de melhor educação e da participação crescente das pessoas pobres (Berner e Benedict, 2005; Timmer, 2004). Uma outra medida de política é concentrar a ajuda aos pobres capacitados da zona rural (Banik e Bhaumik, 2005), aos empreendedores rurais jovens (Burger, Mahadea e O’Neill, 2004), ou a outros grupos específicos (Galster et al., 2004). Outra versão deste tipo de estratégia é apresentada por Ellerman (2001), como é a “redescoberta” da noção hirschmaniana de crescimento desequilibrado: a procura de “pequenas racionalidades” em pequenas áreas ou na periferia, ajudando essas áreas a se disseminarem e usando para isso as pressões de ligações naturais. A idéia geral é identificar e apoiar projetos específicos que venham a produzir bons resultados e iniciar um crescimento regional dinâmico. Continuando neste filão, podemos também compreender a análise feita por Tendler (1989, 1993) de projetos de desenvolvimento no contexto do Nordeste do Brasil.

De novo, este enfoque certamente ajuda na diminuição da pobreza e da desigualdade (embora ele possa também aumentar a desigualdade dentro da região se a população assistida for a mais educada e capacitada), mas não há nenhuma garantia sobre até que ponto essas medidas são coerentes com a política macroeconômica do país. Na verdade, essa política baseia-se em suposições ocultas sobre a contribuição da agricultura para o crescimento econômico, e sobre a distribuição da população entre os setores rurais e os setores urbanos. Se o potencial econômico do país exige um enfoque maior sobre a industrialização e urbanização, o enfoque dessa política pode ser até contraproducente, estimulando o setor econômico “errado” e retardando o processo de urbanização.

### **c) Atraindo e desconcentrando os investimentos industriais**

Um terceiro enfoque é o estímulo à atividade econômica do país, principalmente atraindo investimentos estrangeiros diretos (FDI) e apoiando o desenvolvimento industrial (Hassan e Quibria, 2004). Este enfoque não é orientado diretamente para a população pobre, mas supõe que os benefícios do crescimento econômico “infiltrar-se-ão” (filter down), em algum estágio, na população inteira através do aumento da demanda. A evidência da existência desse efeito de “infiltração” (trickle down), questionado durante muitos anos, foi recentemente trazido à baila em relação ao alívio da pobreza (Mold, 2004).

Também foi mostrado que mesmo onde os incentivos atingem um objetivo econômico, tal como o aumento de emprego, eles deixam de garantir o objetivo básico de criar capacidade competitiva em regiões prioritárias. Isto é refletido na eficiência técnica

não alterada e na continuação de disparidades da renda regional (Haddad e Hewings, 1999; Schalk e United, 2000). Portanto, esses incentivos muitas vezes não têm mais do que um efeito efêmero, eventualmente resultando em níveis de emprego reduzidos no longo prazo (Cannon, 1980). Embora tenha sido mostrado que os incentivos são de eficácia limitada, os países continuam a usá-los extensivamente, justificando esta política com o pretexto de que os investimentos devem ser direcionados para as regiões mais frágeis dentro do país (Oman, 2000).

#### **d) A urbanização e a estratégia de “pólo de crescimento”**

A mesma noção de crescimento desequilibrado, conforme descrito acima, está por trás do conceito da estratégia do “pólo de crescimento” conforme concebido por Perroux (1955). Seguindo o peso relativo decrescente da agricultura no processo de crescimento econômico, o pólo de crescimento é descrito principalmente em termos de um complexo de indústrias mutuamente relacionadas, estimuladas por uma indústria específica principal (Parr, 1999a). O crescimento não aparece em todos os lugares – ele é concentrado em atividades ou lugares específicos, e se expande por toda a economia.

Em uma análise muito detalhada que tentou explicar por que esta estratégia foi desacreditada, Parr (1999a,b) discute muitos aspectos negligenciados, tais como a configuração espacial e as atividades econômicas nos pólos, seus efeitos externos, e sua incrustação no sistema urbano.

Entre as conclusões mais importantes originadas desta análise, ele aponta para a necessidade de um diagnóstico cuidadoso dos problemas regionais e uma clara articulação de objetivos alcançáveis, um conhecimento da economia existente da região, uma apreciação dos mecanismos existentes e antecipados para a transmissão de crescimento em vários níveis, e uma identificação de instrumentos de políticas disponíveis, com interações entre todos aqueles elementos.

A urbanização é uma conseqüência direta do processo de crescimento econômico nos países em desenvolvimento, como resultado da estrutura econômica em mudança: ou seja, uma diminuição do peso relativo da agricultura e um aumento do peso relativo da indústria. Esse processo toma a forma de crescimento desequilibrado, na maior parte concentrado nas cidades primazes, refletindo em diferenças crescentes entre centro e periferia.

Conforme Myrdal (1957) afirmou, as forças de causalidade circular e cumulativa aumentam as diferenças entre locais de investimentos centrais e as outras áreas. Essas forças podem gerar “efeitos de repercussão” (backwash effects) drenando da periferia seus melhores

fatores de produção, a não ser que estes efeitos sejam compensados em um estágio posterior por efeitos de expansão. O modelo de desenvolvimento desequilibrado, conforme defendido por Hirschman (1988), na realidade implica em grandes volumes de investimentos em locais centrais, antecipando que o efeito de “infiltração” (trickledown) venha trazer benefícios de crescimento também para a região periférica. Porém, esta estratégia, como a do “pólo de crescimento”, não levou ao desenvolvimento as áreas rurais da maioria dos países em desenvolvimento.

Em fim, o que se procura traduzir através do que se coloca como proposta de política voltada para a diminuição da pobreza e da desigualdade é um quadro de variedade de instrumentos que podem ser usados pelos elaboradores de políticas a fim de alcançar esse objetivo. Cada um destes instrumentos tem como fim responder aos casos de desigualdade que não responderam apropriadamente às tendências nacionais de crescimento econômico. Porém, isto não significa que a resposta para os problemas enfocados está na política mais eficiente:

a) Existe uma necessidade de integração tanto dos instrumentos a serem usados quanto dos problemas a serem resolvidos. Conforme já foi mostrado acima, Rondinelli e Ruddle (1978) tratam do problema global de desenvolvimento rural e urbano e consideram políticas de intervenção abrangentes. Friedmann (2005) do seu lado trata do crescimento endógeno, com base em sete ativos de recursos interrelacionados: humanos, sociais, culturais, intelectuais, ambientais, naturais e urbanos;

b) As políticas de intervenção devem ser consideradas em termos de sua contribuição para a solução de falhas de mercado, e não apenas no enfoque dos problemas identificados. Isto facilitaria um crescimento mais saudável no longo prazo, e uma melhor integração da economia nacional (em termos de espaço, estruturas econômicas, grupos demográficos, etc.).

A decisão em adotar um determinado conjunto de medidas de política não deve, portanto, ser guiada unicamente pelas necessidades específicas de uma certa região ou setor ou grupo populacional. Um diagnóstico das condições específicas deve ser elaborado ao nível estadual, com uma distinção entre regiões e setores. Além disso, conjuntos de medidas de política devem ser originados a partir de uma função de problemas específicos bem como de falhas de mercado, a fim de possibilitar uma mesclagem ótima entre *equidade* e *crescimento econômico*

A política macroeconômica do Estado do Ceará em geral tem tratado de todos os elementos principais de crescimento econômico: investimentos em infraestrutura, programas educacionais, programas de assistência à saúde, geração de empregos e crescimento urbano. O resultado pode ser considerado satisfatório do ponto de vista do crescimento econômico, mas ocorrendo juntamente com elevados níveis de pobreza e diferenças entre o centro urbano principal e a periferia (ou doravante o “interior”, como geralmente é chamado no Ceará). Em outras palavras, a política macroeconômica pode ter sido muito apropriada para as condições do centro metropolitano, situado na vanguarda da concorrência econômica no contexto global. Mas não necessariamente para as condições do interior, que exigem uma mudança estrutural básica.

Por outro lado, a política de desenvolvimento rural tende a enfatizar o apoio às atividades agrícolas, por meio do aumento da produtividade, da distribuição de terra, construção de infraestrutura física, educação, estímulo às atividades agrícolas, e o suprimento de fatores de produção. Alguns programas englobando saúde preventiva rural, criação de obras públicas, extensão agrícola e compras governamentais foram analisados por Tandler(1997) e tidos como exitosos. De acordo com essa conclusão pode-se supor que houve uma melhoria da produtividade agrícola por parte dos agricultores alcançada por intermédio dos programas. Entretanto, a mão-de-obra excedente da agricultura, em meio de um processo de redução das atividades agrícolas, não pode encontrar as condições ideais no interior para o desenvolvimento de atividades não-agrícolas em condições de concorrer com aquelas da metrópole.

Uma fonte potencial importante das desigualdades com conseqüência do crescimento econômico, e, portanto, a incompatibilidade das mudanças econômicas estruturais em relação às mudanças estruturais do ponto de vista demográfico-espacial. O crescimento econômico é na maior parte concentrado em torno do centro metropolitano, enquanto outras regiões, o “interior”, está sujeito a uma degradação do seu potencial econômico em conseqüência do peso decrescente do emprego agrícola e o avanço limitado das atividades não-agrícolas. Conseqüentemente, um sintoma importante disto é a crescente desigualdade inter-regional. A resposta natural, vista pela migração em direção ao centro metropolitano, não oferece uma solução apropriada para essas regiões, e cria problemas econômicos e sociais bem conhecidos, se somando aos problemas da metrópole.

Uma consideração de política estrutural deve ser relacionada à introdução do interior como unidade de política básica, além do nível macro e do nível rural local, que podem exigir medidas de políticas específicas. O conceito de política predominante tem se concentrado em uma combinação de medidas macroeconômicas e sociais, com tratamento

focado no nível de comunidades rurais ou de cidades no interior, com algumas considerações regionais. Conforme mencionado acima, o problema do interior está agora muito mais na agregação de todos os seus problemas rurais e urbanos. Ele deve ser considerado como um setor de política total, como um segmento da política macroeconômica global.

Para o professor norte-americano, Michael Todaro, o significado do desenvolvimento, corresponde a um processo de melhoria da qualidade das vidas humanas, de forma que ao menos três aspectos se sobressaiam:

- a) Aumento dos níveis de vida da população, isto é, renda e níveis de consumo de alimentos, educação, moradia, saúde e lazer, dentre outros, através do crescimento da renda *per capita*;
- b) Criação de condições que contribuam para o aumento do auto-respeito da população, através do estabelecimento de sistemas econômicos, políticos, sociais e institucionais que garantam a dignidade e o respeito humanos;
- c) O aumento da liberdade de alternativas da população, através da ampliação de sua gama de variáveis de escolha.

Em suma, e de acordo com o Prof. Todaro, desenvolvimento é um processo multidimensional, abrangendo a reorientação e reorganização dos sistemas econômico e social. O processo de desenvolvimento deve, portanto, motivar mudanças fundamentais nas atividades socioeconômicas e até mesmo nas crenças e costumes.

No entendimento do professor Amartya Sen, o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades oferecidas à população para fazer escolhas e exercer sua cidadania. Isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, como também, segurança, liberdade, habitação e cultura.

Segundo Sen, “Vivemos um mundo de opulência sem precedentes, mas também de privação e opressão extraordinárias. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de cidadão”.

Assim, Amartya Sen define o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade de os indivíduos terem opções, fazerem escolhas, relativizando os fatores materiais e os indicadores econômicos. Sen insiste na ampliação do horizonte social e cultural da vida das pessoas.

A base material do processo de desenvolvimento é fundamental, mas deve ser considerada como um meio e não como um fim em si. O crescimento econômico não pode ser associado automaticamente ao desenvolvimento social e cultural. O desafio de nossa sociedade é formular políticas que permitam, além do crescimento da economia, a distribuição mais equitativa da renda e o pleno funcionamento da democracia.

Seguindo esse raciocínio, Sen, resume suas idéias sobre o desenvolvimento como as possibilidades de “poder contar com a ajuda dos amigos”, ou seja, a cooperação e a solidariedade entre os membros da sociedade que assim transformam o crescimento econômico, destruidor das relações sociais em processo de formação de capital social ou em “*desenvolvimento como liberdade*”.

### **1.5 Exclusão Social e Degradação Ambiental**

A Constituição Federal do Brasil, em seu artigo 225, assegura que: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e a coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”.

Desde os primórdios da colonização, especialmente a partir do século XVIII a flora e a fauna vêm sendo afetadas pelas ações predatórias do homem na busca da sobrevivência. Assim, os sistemas ambientais não têm merecido a devida proteção, ameaçando as condições de sobrevivência da biodiversidade e fortalecendo as condições de riscos à ocupação humana. Esses riscos conduzem a etapas irreversíveis quando se instalam os processos de desertificação ou condições extremas de degradação ambiental.

A degradação ambiental pode ser caracterizada como um impacto negativo sobre o meio ambiente. Conforme definida por Dias (1998), a degradação ambiental se refere a alterações das condições naturais, comprometendo o uso dos recursos naturais e reduzindo a qualidade de vida das pessoas. A degradação dos recursos naturais se expressa pela queda da fertilidade dos solos, limitação ou impossibilidade de se usar a água para consumo dos vegetais, do Homem e dos outros animais.

De acordo com Cunha; Guerra (2000) *apud* Bianchi (2005), é preciso saber fazer o diagnóstico da degradação. Os autores consideram que a principal causa da degradação tem sido o manejo inadequado dos recursos naturais, em áreas urbanas como também no espaço rural.



Observa-se, via de regra, que não há compatibilidade do uso e ocupação da terra com o regime pluviométrico e nem com as condições de solos e da biodiversidade. Tem-se buscado muito mais adaptar o ambiente às necessidades do homem do que o contrário. Desse modo, a expansão das atividades praticadas no campo depende sempre da remoção do recobrimento vegetal primário. A devastação se expande em função da retirada de lenha e da produção de carvão vegetal para compor a matriz energética na região do semiárido o que tem provocado danos irreparáveis ao bioma da caatinga, assim como, em outras regiões do Brasil que fazem a retirada predatória e indiscriminada da madeira, visando sua comercialização.

Ainda, tem havido uma contínua e progressiva conversão da vegetação natural por pastagens onde se pratica um sobrepastoreio que tende a suprimir o estrato herbáceo. O excesso de pastoreio mostra-se incompatível com a fragilidade ambiental, acentuando a degradação dos solos. Com isso, os ambientes físicos já não exibem marcas evidentes da auto-organização da biosfera sobre os mesmos.

No caso do estado do Ceará, com cerca de 92% do seu território submetido à influência da semiaridez, a ocupação desordenada da área do bioma da Caatinga, tem contribuído, historicamente, para justificar profundas transformações desse domínio geobotânico, intensificando a ação dos processos morfodinâmicos naturais. O extrativismo vegetal indiscriminado, a pecuária extensiva, a agricultura praticada em algumas áreas do estado com uso de tecnologias rudimentares, são, dentre outros fatores, os principais agentes responsáveis pela degradação ambiental.

Dessa forma, já se verifica muitas áreas do Ceará, como nos sertões do médio curso do Rio Jaguaribe ou dos Inhamuns e do médio curso do Rio Curu, a degradação ambiental atingir condições praticamente irreversíveis exibindo marcas nítidas de desertificação. Com o quadro fortemente impactado e a par da forte pressão exercida pela população sobre o vulnerável potencial de recursos naturais da área do bioma, os problemas são sensivelmente agravados durante os períodos de secas recorrentes. Esse quadro assume proporções progressivamente mais graves, onde maior for a degradação ambiental e nítidos são os efeitos da desertificação.

O ordenamento territorial é mal estruturado e com extrema deficiência de articulações inter-setoriais e de infraestrutura. A estrutura fundiária sertaneja é marcada por condições contraditórias capazes de exibir uma convivência simultânea de latifúndios improdutivos e pequenas propriedades inviáveis sob o ponto de vista social e econômico. Os processos de uso e ocupação da terra induzem, por conseqüência, à degradação progressiva dos solos e à perda de produtividade das lavouras de subsistência.

Afirma-se que a população do semiárido é marcada pelo ruralismo tradicional com pouco ou nenhum acesso ao mercado, extrema dificuldade de absorção de novas tecnologias, hábitos fixados através de gerações e com uma relação extremamente paternalista com o Estado. Admite-se que quando as oportunidades de renda e de acesso ao mercado são limitadas estruturalmente, há uma tendência à sobre-exploração dos recursos como medida compensatória, com efeitos de médio prazo sobre a qualidade ambiental e sobre as potencialidades de manter a população fixada na região.

Avalia-se que a desertificação no semiárido nordestino vem comprometendo uma área de 181.000km<sup>2</sup>, implicando na geração de impactos difusos e concentrados sobre o território. Os impactos causados pela desertificação têm reflexos ambientais, sociais e econômicos.

Os impactos sociais têm se traduzido em mudanças significativas que se manifestam na perda da capacidade produtiva dos grupos familiares. Tratando-se das populações sertanejas mais vulneráveis, submetidas à pobreza quase absoluta e a uma estrutura fundiária injusta, acentuam-se os movimentos migratórios, desestruturam-se as famílias e agravam-se os problemas das áreas urbanas incapazes de atender necessidades mínimas dessa população.

As perdas econômicas avaliadas para o Brasil pelo MMA (Ministério do Meio Ambiente), atingem algo em torno de \$ 800 milhões de dólares/ano, e os custos de recuperação das áreas mais degradadas podem alcançar 2 bilhões de dólares para um período de duas décadas.

Para Conti (1992), a “desertificação é um conjunto de fenômenos que conduz determinadas áreas a transformarem-se em desertos ou a eles se assemelham. Origina-se da pressão intensa de atividades humanas sobre ecossistemas frágeis ou de mudanças climáticas determinadas por causas naturais”.

A UNCED (1992), considera a “desertificação como a degradação das terras em áreas áridas, semiáridas e subúmidas secas resultando de vários fatores, inclusive das variações climáticas e das atividades humanas”.

A posição do homem na natureza tornou-se dual ao longo da história da civilização moderna. Ao mesmo tempo em que é parte integrante do meio ambiente, e dele dependente, o homem também nele interfere, de modo a conquistar cada vez mais condições para aumentar sua qualidade de vida e, assim, a transformar a natureza, degradá-la e fabricar a ilusão de que é independente da mesma.

Esse processo gerou problemas antes inimagináveis para a humanidade, que aos

poucos toma consciência do desequilíbrio criado e do papel do próprio homem na geração deste cenário, bem como de sua condição de mudar o rumo dos acontecimentos. Na medida em que se entendem melhor as causas e conseqüências do mau uso do meio ambiente, também se descobrem as soluções para os impasses.

Segundo Bermúdez (1994) *apud* Dias (1998), degradação é um conceito atribuído às mudanças na vegetação, no solo, nos recursos hídricos, resultantes da ação tanto do homem quanto do clima. O desafio, então, é descobrir uma maneira de conciliar as necessidades do homem com a preservação da natureza, no sentido de alcançar um relacionamento harmonioso, para que evite a ameaçadora e temida degradação ambiental. Essa é a essência do paradigma ambientalista.

Na busca para solucionar esse problema, devem ser observadas as potencialidades do espaço produtivo e as variações climáticas que afetam a produção, além de analisar os impactos dos processos de produção sobre o ambiente onde ocorrem, procurando maximizar os resultados sem, no entanto, provocar danos irreparáveis sobre o mesmo.

Assim, discutir o processo de desenvolvimento, suas limitações, possibilidades e os elementos que o compõem é um passo essencial à concretização de atitudes positivas para seu alcance.

As ciências começam a se reestruturar para lidar com os novos cenários forjados pela degradação ambiental. A busca por energias alternativas, técnicas de despoluição ou de minimização dos efeitos de poluentes, reutilização de águas, tratamento de resíduos sólidos, novos conceitos educacionais, novas formas de planejar os custos de produção e acordos internacionais, são alguns exemplos de como a sociedade e os cientistas têm-se mobilizado em busca de novos padrões de convivência e cuidado com o meio ambiente.

Nesse contexto é que a gestão ambiental torna-se imprescindível a conscientização da sociedade para exercer o seu papel como agente de transformação da realidade bem como o fortalecimento da participação de cada um na tomada de decisão são os pontos que constituem a proposta de mudança inerente ao tema, que teria como conseqüência, caso posto em prática, a busca de um crescimento econômico eficiente e racional (CHACON, 2005).

Nas últimas décadas, início da década de 70, a preocupação sobre os riscos com a degradação ambiental fez surgir uma série de debates e conferências, que culminaram com o conceito de desenvolvimento sustentável como o novo paradigma de desenvolvimento, uma vez que os tradicionais modelos existentes já não correspondiam à nova ordem global.

As discussões sobre esse tema foi lançado em 1987, pela World Commission on Environment and Development com a publicação do relatório intitulado “*Our Common Future*”

(BRUNTLAND, 1987) e através dele é conceituado o desenvolvimento sustentável<sup>3</sup> como sendo “o atendimento das necessidades do presente sem, no entanto, comprometer a capacidade de as gerações futuras terem as suas também satisfeitas” (NOSSO..., 1991).

Não obstante, toda discussão em torno da definição do que seja desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, envolve muitas dimensões do conhecimento, tornando mais abrangente essa conceituação.

Para Tomé (2003), sustentável é aquilo que se pode manter, conservar; é o que pode permanecer e continuar sem se esgotar, a partir dos processos de renovação, de conservação.

Inglaterra (2003) conceitua as muitas dimensões de sustentabilidade distinguindo os aspectos ambientais, econômicos, sociais e institucionais dos sistemas sustentáveis. A sustentabilidade ambiental é alcançada quando a produtividade dos recursos naturais que sustentam a vida é preservada ou ampliada para uso das gerações futuras. A sustentabilidade econômica, no caso das populações carentes, é alcançada se um nível básico de bem-estar econômico for atingido ou mantido. A sustentabilidade social é alcançada quando a exclusão social é minimizada e a igualdade social maximizada. A sustentabilidade institucional é alcançada quando as estruturas e os processos preponderantes têm condições de continuar a desempenhar suas funções a longo prazo.

Para Thin et al.(2002), o desenvolvimento sustentável compreende:

- justiça social (igualdade de oportunidades e respeito a todos os direitos humanos);
- solidariedade (cooperação);
- participação (oportunidade para cada pessoa participar do desenvolvimento);
- segurança (para ganhar a vida e contra ameaças físicas).

Assim posto, nada é mais urgente, do que a reflexão sobre o modelo de desenvolvimento de que precisamos. Mais uma vez nos deparamos com dilemas que opõem o crescimento econômico a qualquer custo ao desenvolvimento, entendido como um conjunto de políticas e práticas que permita ao país não apenas crescer economicamente, mas alcançar a justiça social e o equilíbrio ambiental. Desta vez, não mais espaço para tentativas. O Brasil e o Mundo estão numa encruzilhada. Os problemas apontados pelo

---

<sup>3</sup> A nova concepção de desenvolvimento sustentável traz em si alterações fundamentais que enfatizam a complementaridade do processo com ênfase na melhoria da qualidade de vida, consumo real *per capita*, diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade, elevação das condições de saúde, educação, moradia, etc.

relatório do IPCC (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas) sobre aquecimento global e mudanças climáticas não deixam mais dúvidas: ou mudamos o padrão civilizatório construído principalmente a partir da Revolução Industrial ou não vamos sobreviver muito tempo. Esta tarefa só encontra paralelo no esforço empreendido pela humanidade, ao longo da sua história, para chegar onde chegou.

Precisamos construir outra civilização e não temos os séculos que nossos ancestrais tiveram para realizar essa tarefa. No caso brasileiro, os dilemas são ainda mais profundos porque não podemos mais fugir da tarefa de resgatar da miséria os milhões de excluídos que os sucessivos ciclos de crescimento econômico vividos pelo país não lograram conseguir.

A conexão entre pobreza e meio ambiente resulta de suma importância nas políticas de desenvolvimento sustentável. Nestas últimas, não somente os padrões de consumo dos ricos indicam a necessidade de adaptação devido às crises de escassez energética emergentes, mas também a própria pobreza é percebida como uma causa fundamental da degradação do meio ambiente. Essa percepção levou a CMMAD a concluir que o crescimento econômico é necessário não apenas para aumentar o padrão de vida em geral, mas também para proporcionar à sociedade o capital e as ferramentas capazes de resolver os problemas ambientais.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável sugere que a organização social e a tecnologia promovem o crescimento econômico conforme suas limitações e a capacidade de absorção ecológica. O conceito também reconhece que em si mesmo o crescimento econômico não garante a redução da pobreza. Progresso e Pobreza coexistem. A equidade social é destacada como elemento-chave do desenvolvimento sustentável e associada ao empoderamento e à efetiva participação dos cidadãos e de suas comunidades na tomada de decisões. Sem questionar a distribuição estrutural de riquezas no sistema capitalista, o conceito de desenvolvimento sustentável foi adotado como uma convenção de mercado, em parte porque ele definiu o papel da produção e do crescimento ao incorporar o fator temporal. Assim, o desenvolvimento sustentável “atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações de terem atendidas suas próprias necessidades (CMMAD<sup>4</sup>, 1997).

Segundo Rodrigues (1999), a pressão exercida pela consciência despertada, reflexo da ampla divulgação do tema, através das Conferências Mundiais sobre Meio Ambiente de 1972 e

---

<sup>4</sup>

CMMAD – Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento

1992, forçou a introdução definitiva das questões ambientais, desenvolvimento e cidadania e fez com que essas questões passassem a ser compreendidas como tema de responsabilidade comum a toda a humanidade, não podendo mais se restringir a uma questão de soberania nacional.

Contudo, as evidências denunciam que, no Brasil, há graves problemas de agressão ao meio ambiente em curso, oriundos da concentração de riquezas, fruto de um modelo econômico profundamente injusto, que amplia os índices de pobreza, semeia a ignorância, o desemprego, a violência, as doenças e mortes. (NEVES; TOSTES, 1998).

No entanto, atribuir a degradação ambiental somente à pressão demográfica e à pobreza não implica nenhum benefício para a solução do problema ambiental, uma vez que a maior emissão de poluentes, devastação e degradação tem sido implementada pelos países industrializados. Estes ainda oferecem resistência à nova concepção de desenvolvimento sustentável. As estatísticas apontam que uma grande fonte de contaminação ambiental, além da indústria, e o setor agrícola.

### **1.6 Qual o Significado dos Programas de Transferência de Renda? Política de Redução da Desigualdade e da Pobreza ou Apenas Medidas Compensatórias?**

No contexto da Globalização, tornou-se, como prática, a utilização dos Programas de Transferência de Renda no enfrentamento da pobreza e da exclusão social, marca fundamental da política do neoliberalismo<sup>5</sup>.

O debate internacional na utilização dos Programas de Transferência de Renda como possibilidade de solução para a crise do emprego e o enfrentamento da pobreza, trouxe à tona matrizes teóricas para a sua compreensão, dentre os quais se destacaram: i) uma perspectiva que compreende os programas de garantia de renda mínima (PGRM) como

---

<sup>5</sup> O neoliberalismo é uma corrente de pensamento político que defende a instituição de um sistema de governo onde o indivíduo tem mais importância do que o Estado (minarquia), sob a argumentação de que quanto menor a participação do Estado na economia, maior é o poder dos indivíduos e mais rapidamente a sociedade pode se desenvolver e progredir. Tal concepção se caracteriza pela valorização da competição e do amplo acesso a tudo para venderem o que produzem. A sociedade como ente de decisão sobre o seu nível de consumo e a competição econômica em escala mundial constituem os elementos reguladores e promotores de eficiência. A filosofia neoliberal acredita que a desigualdade é uma consequência da falta de liberdade que o Estado impõe, ao retirar uma porcentagem considerável do vencimento sob a forma de impostos para custear o Estado. Suas origens remetem à escola Austríaca, nos finais do século XIX, com Friedrich Von Hayek, considerado o manifesto do neoliberalismo – “O Caminho da Servidão” (1944). Uma outra corrente surgiu nos Estados Unidos com a Escola de Chicago, onde Milton Friedman foi expoente, criticando a política do New Deal, do Presidente Franklin Delano Roosevelt, por ser intervencionista e pró-sindicatos. Friedman era contra qualquer regulamentação que inibisse as empresas, e condenava até o salário-mínimo, na medida em que alterava artificialmente o valor da mão-de-obra pouco qualificada. Também se opunha a qualquer piso salarial fixado pelas categorias sindicais, pois segundo ele terminavam por adulterar os custos produtivos, gerando alta de preços e inflação. Enciclopédia Wikipédia. Disponível em: < [HTTP://pt.wikipedia.org/wiki/Neoliberal](http://pt.wikipedia.org/wiki/Neoliberal)>. Acesso em: 10.02.2010.

programas compensatórios e residuais, cujos objetivos centrais seriam garantir a autonomia do indivíduo enquanto consumidor e atenuar a pobreza sem considerar o crescimento do desemprego e a distribuição de renda; ii) uma perspectiva que vislumbra os PGRM como programas de redistribuição de riqueza e como política de complementação dos serviços sociais básicos já existentes, visando garantir a inclusão social; iii) uma perspectiva que considera os PGRM como um mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional.

No âmbito Nacional, a utilização dos PGRM dentro do sistema de proteção social brasileiro se deu no momento em que o país aderiu ao projeto Neoliberal na década de 1990.

Contudo, é no final da década de 80 que um conjunto de medidas de cunho neoliberal é implementado inicialmente com os governos Collor, Itamar e posteriormente com FHC, efetivando a agenda do Consenso de Washington com “abertura da economia; liberação comercial; desregulamentação; desestatização; liberação do setor financeiro; privatizações; atração de investimentos estrangeiros e reforma do Estado” (CARVALHO, 1997:09).

O rebatimento desse processo é o desencadeamento de novas formas de expressão da questão social, cujos efeitos mais visíveis são: desemprego estrutural, aumento da pobreza, da exclusão social e o desmonte dos direitos sociais, materializando a emergência de uma população excluída. As refrações desta questão social passam a ser enfrentadas no século XXI, para alguns autores, sob a roupagem dos Programas de Transferência de Renda.

No caso brasileiro, infelizmente, esses programas foram redimensionados, sofrendo significativas modificações daquele projeto – lei que instituiu a primeira proposta nacional de Programa de Transferência de Renda sob a autoria do Senador Eduardo Suplicy, em 1991

SILVA, YASBEK e GIOVANNI (2004) demarcam o processo de implantação dos PGRM, no Brasil em cinco etapas. O primeiro momento se iniciou com a elaboração do Projeto de Lei nº 80/91 de Eduardo Suplicy, aprovada em 1991, que deu bases para a sistematização e desenvolvimento de uma Política Pública Nacional de Transferência de Renda.

O segundo momento se deu no mesmo ano, quando o debate brasileiro de renda mínima começou a ganhar novos rumos, a partir de uma proposta que defendia uma renda mínima que contemplava uma articulação de renda familiar com a escolarização de filhos em idade escolar. O terceiro momento se iniciou em 1995, a partir do desenvolvimento de experiências municipais em Campinas, Ribeirão Preto e Brasília. O quarto momento começa em 2003 já no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, onde se iniciou uma elaboração de uma Política Pública de Transferência de Renda, priorizando o enfrentamento da fome e da

pobreza mediante políticas públicas sociais articuladas a uma política econômica. O quinto e último momento foi descrito pela unificação dos programas nacionais de transferência de Renda num único Programa denominado Bolsa Família<sup>6</sup>.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os programas sociais remanescentes de transferência de renda tais como: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás foram unificados num único programa denominado Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

---

<sup>6</sup> O programa Bolsa Família é de natureza distributiva, visando atender às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza. São considerados pobres aqueles que auferem uma renda *per capita* de até R\$ 60,00 reais e extremamente pobres aqueles com renda *per capita* de R\$ 60,01 até R\$ 120,00 reais. Os benefícios do Programa Bolsa Família podem ser do tipo: básico (R\$ 50,00 reais destinado para toda a família em condição de extrema pobreza) e/ou variável (R\$ 15,00 reais por cada criança e adolescente que reside na casa com idade de até 15 anos e 11 meses) nesse último a família está numa condição de pobreza.



## **CAPÍTULO 2 – UMA PROPOSTA DE COMBATE À POBREZA NO CEARÁ: A POLÍTICA PÚBLICA EMPREENDDIDA ATRAVÉS DO FECOP**

### **2.1 A Política de Combate à Pobreza no Ceará anterior ao FECOP**

Embora exista uma significativa heterogeneidade entre os pobres, a estrutura da pobreza apresenta algumas características gerais nítidas. A maior incidência se encontra nas áreas rurais, onde cerca de três quartos da população vive na pobreza, dependendo basicamente da agricultura de subsistência e da atividade de trabalhadores agrícolas sem terras.

Nas áreas rurais, tem sido posta em prática várias iniciativas que tentaram buscar soluções em condições ecológicas adversas. Os principais programas voltados para os pequenos produtores são o Projeto São José e a Reforma Agrária Solidária, programas que ainda encontram-se em execução. O Projeto São José consiste em uma intervenção abrangente que fornece apoio financeiro às comunidades rurais, utilizando mecanismos participativos. Em geral, a sua avaliação indica que tem promovido aumentos modestos de renda e benefícios significativos em outros aspectos da qualidade de vida (acesso à água e à eletricidade) e em termos de capital social. De acordo com seu estilo, como um programa que atinge uma grande parcela da população com baixo poder aquisitivo, ele tem sido bem-sucedido, tendo proporcionado uma mudança importante na vida de muitos dos pobres. No entanto, esse não é um programa que irá alterar os níveis de produtividade existentes.

A Reforma Agrária Solidária é um programa inovador que tem como objetivo fornecer terra para agricultores de pequeno porte ou sem-terra, por meio de mecanismos participativos e processos de transferência de terra orientados pelo mercado. Esse programa tem potencial para transformar o meio de vida das pessoas, mas talvez possa ser aplicado apenas a um grupo relativamente pequeno de agricultores, especialmente quando vinculado à irrigação. Já o programa PROGERIRH destina-se a tornar mais eficiente o uso da água no Estado e, entre outros aspectos, associa água a solos férteis e incentiva assim a migração de pequenos agricultores. Esse projeto tem potencial para mudar o sustento de um subgrupo de pobres.

Além desses, experimentamos no ano de 1994 a participação do Estado no Pacto de Segurança Alimentar (trabalho realizado em cooperação técnica sob a coordenação geral da Secretaria de Ação Social). Elaborados os perfis dos grupos de riscos em segurança

alimentar e proposta de ações para negociações do Governo Estadual e entidades internacionais (FAO-ALADI); participação no Projeto Áridas, iniciativa do Governo Federal, Estadual e das Organizações não-governamentais (ONGs), comprometidos com os objetivos do desenvolvimento sustentável. Em termos financeiros, o projeto conta com o apoio dos Estados que compõem o semi-árido do Nordeste, quais sejam: Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, através dos recursos do BIRD e o apoio técnico-institucional do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

No caso do Estado do Ceará, o projeto recebeu a denominação de Projeto Áridas – Ceará 2020, sob a coordenação geral da SEPLAN, contando com a participação das demais instituições da estrutura do Governo do Estado; tivemos a participação no Programa de Apoio às Reformas Sociais do Estado do Ceará – PROARES-CE, que tinha como objetivo permitir ao Estado do Ceará ter maior impacto com a utilização dos recursos disponíveis, para aliviar a pobreza existente. Trabalho articulado entre as Secretarias do Trabalho e Ação Social, da Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, do Planejamento e Coordenação e do IPLANCE, juntamente com a missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi discutido e avaliado o funcionamento dos setores sociais no Estado, no âmbito da ação governamental, tendo sido elaborado o perfil do programa.

Quanto às áreas urbanas, a principal política de emprego tem sido o programa de subsídios à indústria, que parece ter obtido sucesso em atrair empresas para o Ceará e ter incentivado algumas a se estabelecer em pequenas cidades do interior. Porém, o custo da criação de cada posto de trabalho é alto e o estímulo às instalações de indústrias no interior parece ter gerado uma grande dispersão geográfica, em vez da concentração em torno das áreas potencialmente mais adequadas. Também vale enfatizar que, no passado, o maior crescimento da oferta de postos de trabalho ocorreu no setor de serviços, em atividades como o turismo e o comércio, e esses talvez continuem a ser os principais responsáveis pela criação de emprego.

Quase que a totalidade desses programas surgiu a partir de políticas de desenvolvimento regional voltadas para o Nordeste através de acordos bilaterais entre o governo brasileiro e governos da Alemanha, Japão, e outros, além de organismos financeiros nacionais e internacionais, com destaque para o BIRD (Banco Mundial) e o BID. Mesmo existindo um esvaziamento institucional do Nordeste, a seca de 1970, com suas trágicas conseqüências, levou o governo federal a assumir diretamente o encargo de encontrar alternativas de política para a região. De fato, a atuação da SUDENE, na coordenação das ações de combate aos efeitos da seca, foi extremamente lenta e ineficiente. A partir da

constatação de que o planejamento regional havia negligenciado o setor primário, surgiram os chamados “projetos-impacto” do Governo Médici – PIN (Programa de Integração Nacional), e o PROTERRA (Programa de Redistribuição de Terras no Nordeste) e o PROVALE, voltado para uma perspectiva privatista na direção da irrigação na Bacia do São Francisco. Pela ineficiência desses programas em atingir mesmo seus objetivos puramente quantitativos levou o Estado a intensificar sua ação programada, já por volta de meados da década de 1970. Surgem os PDRI (POLONORDESTE) e o Projeto Sertanejo, dessa vez manifestando uma mudança qualitativa nos propósitos do poder central. Ao invés de transferir o “problema” e a “solução” para outra região, como pretendia o PIN, a nova estratégia visou à concentração de recursos em áreas determinadas no interior do próprio Nordeste, de maneira que estas áreas pudessem responder aos imperativos da reprodução ampliada do capital no país, sem que transformações radicais na totalidade do agrordestino fossem necessárias.

Os “programas especiais de desenvolvimento” inserem-se no quadro em que o Estado visa a criar novas formas de acumulação de capital (e de legitimidade), ao mesmo tempo em que as antigas são preservadas. A estratégia tem sido a da transformação localizada de “unidades camponesas” em “agricultura capitalista”, sem afetar a estrutura arcaica circundante. É esse enfoque que procuraremos demonstrar a seguir.

## **2.2 Panorama Geral sobre o FECOP: Conceito, Criação do Fundo, Objetivos, Estrutura, Projetos, Execução e Recursos**

### **2.2.1 Introdução**

A população do Ceará é de cerca 8,2 milhões de habitantes, com aproximadamente 1,5 milhão abaixo da linha da pobreza ou mesmo em estado de indigência (Microdados da PNAD/IBGE, 2008). Tal constatação pressupõe a necessidade de uma ação permanente e imediata no sentido de atender às carências desta população, em cidades ou bairros. O objetivo maior do Fundo de Combate à Pobreza é reduzir a pobreza em áreas específicas do Estado, prestando atendimento integral às famílias, fortalecendo o capital humano, o capital social e o capital físico-financeiro.

Quando de sua institucionalização, o Fundo teve como orientação principal, a criação de meios para transformações estruturantes, que permitisse um avanço efetivo no

combate à pobreza. Assim, o Fundo vem se desenvolvendo nas vertentes: assistência imediata aos pobres, com especial atenção as crianças, idosos e inválidos, e, a médio longo prazo, priorizando ações que de alguma forma venham a criar condições para resgatar os indivíduos da condição de pobreza.

Transparência, participação, sustentabilidade, co-responsabilidade social e condições para o monitoramento e avaliação dos resultados, são os princípios básicos que norteiam o Fundo Estadual de Combate à Pobreza no Ceará. Sua Gerência está a cargo do poder público estadual, conta com a parceria das comunidades, do poder público municipal e das entidades não-governamentais. Enquanto, que para sua operacionalização, é feita através do Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social – CCPIS, de uma Gerência Executiva, dos parceiros e Agentes de Cidadania de executores locais.

Os programas, por sua vez, são segmentados em dois grupos: os de transferência de renda e os estruturantes. No primeiro caso estão os programas compensatórios, priorizados para os mais carentes, fazendo uso de ações e programas como o Bolsa Cidadão, Criança Fora da Rua, Dentro da Escola, Adote um Idoso, Crédito Empreendedor, Prêmio Talentos Cearenses. No segundo caso, dos programas estruturantes, têm-se aqueles que dotam a população pobre de condições de acumular capital físico, humano e social. Voltam-se para a educação, saúde, participação na vida da sociedade, capacitação, assistência técnica, empreendedorismo, cooperativismo e apoio à comercialização de produtos das microempresas. Neste grupo, enquadram-se os seguintes programas de apoio: Casa Melhor, Águas e Saneamento em Casa, Esporte e Educação Artística na Escola, Melhorias na Educação, Melhorias nas Condições de Saúde, Reforma Agrária Solidária e Titularização das Terras Públicas, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Capacitação Profissional, e Projeto São José II.

Periodicamente, o Governo publica balanços registrando os esforços realizados, os valores investidos e os resultados alcançados.

### 2.2.2 Base Legal

Na visão de reduzir as desigualdades, a pobreza e a exclusão social com a promoção da inclusão social, garantindo mais recursos para quem mais precisa da atenção do Estado, o Governo do Ceará instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, com base na Legislação Federal que, por meio da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2001, alterou o Ato das Disposições Transitórias e introduziu artigos que tratam da Criação

do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, seus objetivos, estrutura administrativa e fontes de recursos. A referida Emenda Constitucional determinou, em seu artigo 82, que os “Estados, o Distrito Federal e os Municípios devam instituir Fundos de Combate à Pobreza”. No § 1º, especifica que “para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distritais, poderá ser criado adicional de até 2% na alíquota do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre os produtos e serviços supérfluos...”.

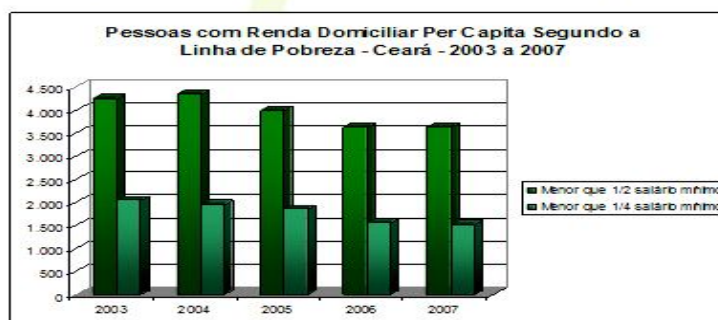
No Estado do Ceará, o FECOP foi criado pela lei Complementar nº 37, de 26 de novembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 27.379, de 1º de março de 2004 e alterada pelo Decreto nº 27.536, de 19 de agosto de 2004. Seus recursos são originados com base no que preconiza a lei, dessa forma atribuiu-se os dois pontos percentuais na alíquota sobre a parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos (bebidas alcoólicas, armas e munições, embarcações esportivas, fumo, cigarros e demais artigos de tabacaria, aviões ultraleves e asas deltas, energia elétrica, gasolina, serviços de comunicação); dotações orçamentárias, doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do país ou do exterior, a ser destinadas ao Fundo.

### 2.2.3. Dimensão Geral do Problema

**Gráfico 1** – Pessoas com Renda Domiciliar *per capita* segundo a Linha de Pobreza – Ceará, 2003-2007

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Menor que 1/2 salário mínimo	4.256	56	4.341	55	3.984	50	3.619	45	3.618	44
Menor que 1/4 salário mínimo	2.039	27	1.952	25	1.849	23	1.562	19	1.518	19

Fonte: IPECE



Fonte: IPECE

Algumas observações importantes devem ser feitas a respeito das informações acima:

- 1) Há equivalência entre a renda domiciliar per capita e a renda familiar per capita, porque no primeiro cálculo excluíram-se dos domicílios os pensionistas, empregados domésticos e parentes de empregados domésticos;
- 2) Como Linha de Pobreza, considerou-se  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e de indigência  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo para o ano de 2003;
- 3) Pode-se ter, também, a estimativa do número de famílias abaixo da Linha de Pobreza e de Indigência. Para tanto, basta dividir as frequências apresentadas acima por 4. Assim, em 2003, havia no Ceará aproximadamente 1.056.564 famílias abaixo da Linha de Pobreza, dentre as quais 494.231 encontram-se em um estado de indigência.

#### 2.2.4 Área Inicialmente Definida para Atuação do FECOP

Considerando-se que o FECOP é uma nova linha de atuação, cujos recursos previstos serão liberados de forma gradual, os programas a serem contemplados serão implantados de maneira parcelada em localidades reconhecidamente pobres, que concentram famílias, grupos ou pessoas em condições de extrema vulnerabilidade, tais como os municípios mais pobres do Estado; os bairros ou áreas urbanas ou rurais mais carentes, etc. Desta forma, pode-se dar uma integral assistência ao local escolhido, identificando, com a comunidade local, os principais problemas, carências e deficiências.

Vale ainda salientar, que se procurou traçar uma relação direta entre a dimensão do programa e a necessidade de recursos. Assim, quanto maior era o número de cidades, localidades, população alvo e ações consideradas prioritárias para uma assistência integral de combate à pobreza, maior seria a necessidade do aporte de recursos.

Portanto, considerou-se como ponto de partida a seleção das localidades prioritárias. Como sugestão, foi recomendado que, inicialmente, seriam considerados até 5 municípios dentre os mais pobres do Estado e até 5 áreas mais pobres do município de Fortaleza. Em seguida, foram delimitadas as ações prioritárias e elas poderiam ser concentradas nas áreas pré-selecionadas.

Na medida em que o programa atingia a consolidação e seus recursos passassem a ter mais regularidade, seria possível ampliar as localidades e as áreas de atendimento. Seria então uma forma de evitar a pulverização no uso dos recursos do

Fundo, o que poderia comprometer a sua efetividade. Além do mais, esta seria a forma de utilizar as experiências bem sucedidas nesta primeira fase para serem aplicadas nas novas áreas a serem incorporadas.

A seleção das áreas beneficiadas pelo FECOP no primeiro momento obedeceu a critérios objetivos, como forma de contemplar aquelas mais pobres. A proposta foi de escolher até 5 municípios, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) no ano de 2002, de acordo com cálculos feitos pelo IPECE. Adicionalmente, foi proposto a escolha de até 5 bairros da capital, entre os 10 de menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por Bairro (IDHM-B) de 2000, calculados pela Secretaria de planejamento de Fortaleza.

Seguindo esta proposta, relacionamos a seguir os 10 municípios de menor IDM do Estado do Ceará, para o ano de 2002, são eles: Salitre - 7,27; Aiuaba - 10,88; Granja - 12,80; Tarrafas - 12,38; Quiterionópolis - 12,93; Cariús - 15,91; Parambu - 16,02; Moraújo - 14,32; Catarina - 15,10 e Irauçuba - 15,25. Os mesmos ainda apresentavam uma situação desfavorável, inclusive com índices menores do que a média estadual, para um elenco de indicadores, onde foram destacados: a proporção de domicílios com abastecimento de água; esgotamento sanitário e coleta de lixo adequada; consumo de energia elétrica rural; renda e escolaridade do chefe de família. Estes foram os indicadores que refletiam o estado de pobreza de tais municípios. Segundo o critério estabelecido, os cinco municípios que apresentavam a menor pontuação média dos indicadores mencionados foram: Salitre, Aiuaba, Granja, Tarrafas e Quiterianópolis.

Complementando o grupo, relacionamos os 10 bairros de menor IDHM-B do Município de Fortaleza, para o ano de 2000. Observa-se que eles também apresentavam uma situação desfavorável, inclusive com índices menores do que a média municipal, para a maioria dos correspondentes indicadores utilizados em nível estadual, podendo ser destacados: a proporção de domicílios com esgotamento sanitário e a coleta de lixo adequados, além da renda e da escolaridade do chefe de família.

Os cinco bairros que apresentaram a menor pontuação dos indicadores mencionados e que, portanto, estariam entre o mencionado grupo foram: Curió, Dunas, Pedras, Siqueira e Parque Presidente Vargas.

Saliente-se, entretanto, que as indicações feitas foram apenas uma primeira etapa do processo. Necessitando, posteriormente, detalhar mais as características dos locais selecionados, identificando suas principais carências, localização de áreas mais pobres, que serão objeto de intervenção, etc. Afinal, não foi toda a área do município ou do bairro que possuía famílias consideradas como indigentes.

### 2.2.5 Desempenho Financeiro do Fundo Estadual de Combate à Pobreza

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP nos cinco anos de execução, 2004-2008, na perspectiva de cumprir seus objetivos, quanto tornar-se instrumento para implementar ações governamentais voltadas para fortalecer assistência aos pobres, possibilitando as condições mínimas de sobrevivência, o que permita a médio e longo prazo, articulação de ações para o desenvolvimento produtivo com o fortalecimento do capital humano e social, arrecadou e liberou recursos no respectivo período conforme Quadro 1:

**Quadro 1 – Arrecadação: 2004-2008 em R\$ 1.000,00**

Período	ANO				
	2004	2005	2006	2007	2008
1º semestre	42.804	76.282	85.646	91.495	97.321
2º semestre	65.302	82.190	90.995	94.288	106.627
<b>Total Geral</b>	<b>108.106</b>	<b>158.473</b>	<b>176.642</b>	<b>185.783</b>	<b>203.948</b>

Fonte: SEFAZ-CE.

Os valores acima apresentados, na sua totalização, referem-se ao período 2004-2008. Para o exercício do ano de 2008 foi arrecadado o montante de R\$ 203.947.870,26 (duzentos e três milhões, novecentos e quarenta e sete mil, oitocentos e setenta reais e vinte e seis centavos), tendo como origem o adicional de dois pontos percentuais (2,0%) na alíquota do ICMS incidente sobre os produtos e serviços discriminados no inciso I, do art. 2.º da Lei Complementar nº 37 de 26 de novembro de 2006, significando um incremento de 9,78% em relação ao ano de 2007, quando foram arrecadados R\$ 185.782.581,03 (cento e oitenta e cinco milhões, setecentos e oitenta e dois mil, quinhentos e oitenta e um reais e três centavos) e de 2,83% em relação ao valor previsto para 2008 (R\$ 198.335.251,00).

O Quadro 2 apresenta um comparativo dos recursos arrecadados com os recursos aplicados no período de 2004 a 2008

**Quadro 2 – Desempenho Financeiro no período 2004-2008**

Período	Recursos Arrecadados (R\$)	%	Recursos Aplicados (R\$)	%	Índice de Execução Financeira (%)
2004	108.106.230,51	13	92.075.911,35	13	85
2005	158.472.722,86	19	136.565.300,51	20	86
2006	176.641.547,50	21	175.545.926,52	25	99
2007	185.782.581,03	22	139.942.070,87	20	75
2008	203.947.870,26	24	149.753.801,24	22	73
<b>TOTAL</b>	<b>832.950.952,16</b>	<b>100</b>	<b>693.883.010,49</b>	<b>100</b>	<b>83</b>

Fonte: SEFAZ-CE.



A redução do índice de execução financeira no período de 2007 e 2008 pode ser explicada, em parte, pelo impacto do reordenamento institucional promovido pelo governo atual, bem como por entraves operacionais relativos aos procedimentos licitatórios, e ao período eleitoral no ano de 2008, importante faz-se ainda ressaltar que houve um significativo aumento na arrecadação dos recursos, provocando uma variação de 88,66% pontos percentual no ano de 2008 em comparação à arrecadação do ano de 2004.

Apresentamos, conforme “Quadro Resumo”, logo abaixo, levantamento físico-financeiro com base nos “Relatórios de Desempenho” do Fundo no período de 2004-2008 no município de Granja.

**Quadro Resumo – FECOP no período 2004-2008 em Granja R\$ (1,00)**

Período/Secretaria Responsável	PERÍODO (anos)				
	2004	2005	2006	2007	2008
SDA/SEAGRI	66.951,70	132.176,99	176.055,63	189.622,48	-
SAS/SETE/STDS	76.568,91	236.119,22	422.734,65	182.679,56	367.187,02
SEDUC	18.144,00	46.436,00	56.290,00	-	-
SECITECE	163.233,80	283.929,30	311.336,89	103.799,50	-
SECULT	22.906,00	39.192,50	3.695,79	-	-
SESA	20.000,00	-	-	-	-
SRH	24.540,00	33.376,21	574.213,39	-	-
SEJUV/SESPORTES	-	600,00	6.954,05	6.355,18	11.602,17
SOMA	-	593,12	-	-	-
SEINFRA	-	44.636,61	-	-	-
SDLR/SCIDADES	-	-	141.192,79	186.610,20	-
<b>TOTAL</b>	<b>392.344,41</b>	<b>817.059,95</b>	<b>1.692.473,10</b>	<b>669.066,92</b>	<b>378.789,19</b>

Fonte: Consolidação do levantamento dos Projetos para o município de GRANJA, Relatórios de Desempenho – FECOP – 2004-2008

O levantamento revela que o município de Granja foi atendido pelo FECOP no período de 2004-2008 com recursos da ordem de R\$ 3.949.733,57 (três milhões, novecentos e quarenta e nove, setecentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos) através de 55 projetos das mais variadas natureza, sob a responsabilidade de 11 Secretarias Setoriais. A planilha contempla outros itens informativos, tais como: localidade onde foram empregados os recursos e população beneficiada, itens não disponibilizados nos Relatórios de Desempenho, motivo pelo qual a mesma não pode ser totalmente preenchida.

### 2.3 O Fundo na Visão dos Órgãos de Controle do Estado.

Criado com o objetivo oficial de promover transformações estruturais na situação de miséria e pobreza do povo cearense, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, sofre sérias críticas por parte do Tribunal de Contas do Estado quando da análise das Prestações de Contas referentes aos anos de 2005 e 2006. Segundo o TCE os recursos arrecadados e aplicados pelo Fundo não foram aplicados de forma eficaz. O fato de suas contas estarem diluídas no balanço geral do Governo do Estado no período em análise, impossibilita uma avaliação mais precisa dos gastos do Estado.

A irregularidade ocorre devido a não especificidade da conta para movimentação dos recursos pertencentes ao Fundo. O Estado dilui os gastos no balanço geral das contas do governo. Os valores gastos com o Fundo encontra-se distribuído em diversas Secretarias da Administração Pública.

O Tribunal de Contas do Estado em sua análise, ainda avalia que irregularidades dessa natureza, na prestação de contas, impedem que se faça o balanço quanto ao alcance de um resultado prático dos investimentos do Fundo em projetos e programas estaduais. “Você tem um resultado na secretaria, mas não tem um resultado do que realmente o fundo gerou em termos de seu propósito, que é de reduzir à pobreza no Estado”, esta é a conclusão que o TCE chega pela a análise realizada e constatar a irregularidade.

Dessa forma, incluindo o fundo no balanço geral, fica caracterizado como uma fonte de receita do Governo, e não como um Fundo Contábil, como de fato é considerado – onde a origem dos recursos vai além do tesouro estadual. Também, foi constatado que no balanço não há indicação dos Gestores responsáveis pelas contas apresentadas, imprecisão que impede o Tribunal de aplicar a pena pela irregularidade detectada.

Diante da situação exposta pelo TCE, o Estado assumiu o compromisso de resolver a pendência dentro do prazo legal para efetuar a prestação de contas mediante o envio dos balanços financeiros de cada órgão da administração, inclusive de todos os Fundos. A própria Controladoria Interna do Governo, há havia identificado atencias nas prestações de contas de alguns Fundos Estaduais, mesmo porque tais prestações de contas estavam em fase preliminar, ou seja, não estavam totalmente concluídas, o que dava uma margem para o Governo rever as falhas. Segundo informações do TCE, o estado do Ceará, até o ano de 2008, possuía sobre um total de 26 Fundos.

Todavia, o FECOP em seus princípios norteadores, prevê “ Condições para Monitoramento e Avaliação, situação essa não posta em prática, o máximo que tem ocorrido é o acompanhamento do resultado de produto., motivo pelo qual que o CCPIS em sua ordinária de junho/2009 decidiu por em prática referido princípio, contratando os serviços

do IPECE para realizar avaliação em 10 Projetos financiados pelo Fundo, dentre esses o Projeto Agente Rural.

Dessa forma, conclui-se que as presentes questões colocam em pauta a importância sempre de promover a Avaliação de Políticas Públicas postas em prática pelos Governos sob a alegação da imprescindibilidade das mesmas para a sociedade. Nessa análise dos organismos de controle (responsáveis pela avaliação das contas públicas) verifica-se que não houve o devido uso dos recursos. De tal forma que os objetivos e a efetividade da política fossem constatadas ou implicassem em resultados satisfatórios para o conjunto dos beneficiários da política para o qual foi criada pelo Estado. O que fortalece cada vez mais a necessidade de promover a avaliação do ponto de vista da pesquisa científica de tais políticas.

## CAPÍTULO 3 – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NO BRASIL: A PEQUENA PRODUÇÃO RURAL EM DESTAQUE

### 3.1. Marco Histórico

A extensão rural surge no Brasil em 1948 na Universidade Federal de Viçosa, tendo como marco institucional à criação da Associação de Crédito e Assistência Técnica Rural (ACAR), em Minas Gerais. A implantação da extensão rural no Brasil foi marcada pela forte influência dos Estados Unidos, com apoio dos trabalhos iniciais através de Fundações. Este apoio tinha uma intenção econômica e outra política. Por um lado o objetivo de ampliar os mercados para os produtos industrializados dos Estados Unidos e, por outro lado, o interesse, em plena Guerra Fria, de manter não só o Brasil, como boa parte da América Latina sob o controle político norte americano.

Observamos que, desde o seu início, o objetivo da Extensão Rural era somente aumentar a produtividade, não importando as conseqüências que poderia acarretar. Para alcançar esse objetivo, o caminho mais fácil e promissor em o da difusão de tecnologias agropecuárias, objetivando o desenvolvimento social e econômico.

É necessário reconhecer que o aumento da produtividade de fato ocorreu, mais isso não significou em nenhum momento o desenvolvimento social ou econômico. Na verdade, o que ocorreu foi um aumento na concentração de capital e uma intensificação nas desigualdades sociais.

Este modelo de extensão foi duramente criticado, principalmente, a partir da publicação do livro de Paulo Freire, em 1969 no Chile, sob o título de *Extensão ou Comunicação?* Esta publicação produz uma ruptura com o modelo difusionista de extensão implantado no Brasil. O autor, com propriedade, aponta que enquanto a extensão for tratada como transferência, nada ou quase nada pode fazer para o desenvolvimento de determinada localidade. O conhecimento não se estende do que se julga sabedor até àqueles que se julga não saberem: O conhecimento se constitui nas relações homem-mundo, relações de transformação, e se aperfeiçoa na problematização crítica destas relações. Portanto, a extensão dever ser encarada como um ato de comunicação pelo diálogo, implicando numa reciprocidade que não pode ser rompida.

Após a publicação deste marco na história da extensão rural, vários foram os pesquisadores que fizeram um grande esforço para a extensão se firmar neste novo modelo

educacional e participativo. Entretanto, no final dos anos 80, a extensão rural sofre um duro golpe: o governo Sarney, em 1989, extingue o sistema EMBRATER, deixando as atividades de extensão a cargo das EMATER estaduais, que, pouco a pouco, vão desaparecendo ou se fundindo às outras organizações governamentais.

Apesar das diversas crises socioeconômicas e políticas enfrentadas, as organizações governamentais e não-governamentais, assim como os diversos estudiosos e pesquisadores são responsáveis pela resistência e renovação da extensão rural no Brasil. Nos anos 90, vários novos enfoques de estudo ganham evidência no papel e na importância que possui a extensão rural não mais como transmissora de conhecimentos e de tecnologias, mas como uma ferramenta de transformação da realidade, a partir de uma abordagem educativa e enfoque participativo na perspectiva de melhorar a qualidade de vida no meio rural. Entre esses novos elementos que compõem a estrutura da extensão rural, destaque para o desenvolvimento local e as novas concepções do ambiente rural.

O desenvolvimento local pode ser entendido como um processo que, baseado na sustentabilidade, busca transformar a economia local, mobilizando pessoas e instituições da localidade para, a partir da utilização das potencialidades endógenas, criarem novos mecanismos de emprego e renda, superando as dificuldades e melhorando a qualidade de vida da população. Pode ser considerada a transição de uma prática de produção agrícola baseado na degradação da natureza para uma prática apoiada na sustentabilidade econômico-ambiental; uma mudança de uma gestão burocrática de programas de desenvolvimento para uma administração que considera a participação da sociedade civil como fator essencial.

Já no que diz respeito às novas concepções do meio rural, podemos afirmar que, a partir de meados dos anos 80, começa a se construir uma nova conformação do ambiente rural, não podendo ser mais visto apenas como sinônimo de atividades agrícolas. Apesar de percebermos um conjunto de atividades agrícolas que, antes pouco valorizadas e dispersas, passaram a integrar verdadeiras cadeias produtivas transformando-se em alternativas de emprego e renda no meio rural, elas já não respondem pela maior parte da renda da população rural, estando esta atividade cada vez mais individualizada e masculinizada, uma vez que tanto os cônjuges como os filhos vêm reduzindo sua participação nestas atividades.

Veiga (2003) esclarece que, para desenvolverem-se, as populações rurais precisam diversificar as economias locais, valorizando as dinâmicas criadas pelas famílias que vão se tornando mais ativas, conforme cresce a produtividade do trabalho agropecuário. O autor continua, demonstrando que as articulações intermunicipais são extremamente importantes,

pois compartilham as vocações do território, formulando um plano de desenvolvimento que contemple toda a microrregião.

Podemos observar, portanto, que os percursos traçados pela Extensão Rural e os novos vetores de estudos fornecem elementos necessários para as organizações governamentais e não-governamentais repensarem as suas práticas extensionistas.

### **3.2. Política Nacional de ATER - Pnater**

Em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA passou a ser responsável pelas atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, como estabelece o Decreto Nº 4.739, de 13 de junho daquele ano. Por delegação da Secretaria da Agricultura Familiar – SAF, um grupo de técnicos coordenou a elaboração da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Pnater, promovendo um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários envolvendo representações dos agricultores familiares, de movimentos sociais e de prestadoras de serviços de ATER governamentais e não governamentais. Este processo, democrático e participativo que envolveu mais de 100 entidades e mais 500 pessoas, levou à construção de alguns consensos e a um conjunto de acordos e redundou no documento que sintetiza a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (MDA, 2004).

Desde finais de 2003, seguindo as orientações desta Política, a SAF, através do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural – DATER, vem implementando esta nova proposta. Desafios são inúmeros que ainda precisam ser enfrentados para que o Brasil possa vir a ter, de fato, um novo perfil de Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, capaz de contribuir para o fortalecimento da Agricultura Familiar, numa perspectiva de desenvolvimento rural sustentável.

#### **As bases teóricas da nova Pnater: sobre alguns princípios norteadores**

A Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural estabelece que a Missão da ATER deve ser “Participar na promoção e animação de processos capazes de contribuir para a construção e execução de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, centrado na expansão e fortalecimento da agricultura familiar e das suas organizações, por

meio de metodologias educativas e participativas, integradas às dinâmicas locais, buscando viabilizar as condições para o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da sociedade” (MDA, 2004).

Para fazer mais precisa a orientação para a implementação desta Missão, a Pnater estabelece e se baseia em 5 (cinco) princípios, que pretendem ser a síntese daquilo que é indispensável para se ter uma nova ATER. Para efeito didático, somente três dos cinco princípios serão citados, como segue:

- “Contribuir para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, com ênfase em processos de desenvolvimento endógeno”, visando a “potencialização do uso sustentável dos recursos naturais”;
- “Adotar uma abordagem multidisciplinar e interdisciplinar, estimulando a adoção de novos enfoques metodológicos participativos e de um paradigma tecnológico baseado nos princípios da Agroecologia”;
- “Desenvolver processos educativos permanentes e continuados, a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista, visando a formação de competências, mudanças de atitudes e procedimentos dos atores sociais, que potencializem os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção do desenvolvimento rural sustentável”. (MDA, 2004).

Como é possível observar, o estabelecimento desta missão e destes princípios supõe uma mudança de rumos com respeito às práticas difusionistas, que marcaram a história da extensão rural convencional. A teoria da Difusão de Inovações (ROGERS, 1969; 1995) não perde sua vigência, não obstante, ela deve deixar de ser usada na perspectiva da “persuasão”, da “educação bancária”, da “alienação”, (FREIRE, 1982; 1983), da pseudo superioridade do conhecimento científico sobre o saber popular, para dar lugar a novas formas e novos conteúdos desta intervenção.

Deve-se adotar, necessariamente, metodologias participativas que ajudem a democratizar a relação entre extensionistas e agricultores. Ao contrário dos métodos que geram dependência e alienação, deverão ser adotadas metodologias que possam contribuir para o “empoderamento” dos atores sociais. Estas formas de intervenção devem favorecer o estabelecimento de plataformas de negociação entre técnicos e agricultores que permitam a construção de saberes novos e mais compatíveis com a vida real das populações envolvidas. Estes novos saberes, na prática cotidiana, poderiam ser aqueles

conhecimentos sobre a realidade social, ambiental, econômica, cultural e política, onde agricultores e técnicos buscam o “desenvolvimento”<sup>7</sup>. Logo, ao contrário da visão cartesiana e tecnicista que orientou as décadas do desenvolvimentismo, a nova ATER, exige uma visão holística e o estabelecimento de estratégias sistêmicas e não apenas métodos apropriados para uma difusão unilinear e unidirecional de tecnologias, próprios do difusionismo. Por isto mesmo, na nova ATER, técnicos **disponibilizam** seus conhecimentos e não simplesmente os difundem, segundo o modelo clássico e a lógica linear do princípio de “estender” da fonte ao receptor. Esta nova visão, supõe a quebra da hierarquia de saberes e o respeito aos conhecimentos dos agricultores, que devem ser considerados válidos e necessários para a construção de conhecimentos mais complexos, mediados pela realidade.

Do ponto de vista tecnológico, a Pnater também supõe a necessidade de mudanças, pois parte do princípio de que o padrão tecnológico e as formas de manejo dos agroecossistemas que foram instituídos e modelados no escopo das estratégias de “modernização”, centradas nos pacotes tecnológicos da Revolução Verde, não são adequados para o estabelecimento de estilos de agricultura e de desenvolvimento sustentável que são desejados pela sociedade e que passaram a ser um imperativo deste século. Os ideais de sustentabilidade e a segurança das condições de vida das futuras gerações, não são compatíveis com modelos que levam a exclusão social, à expulsão de massas da população rural, num verdadeiro processo de gerações de pobreza, de violência, de iniquidade, de subdesenvolvimento, como ocorreu nas décadas do desenvolvimentismo. Os esquemas “modernizadores” da agricultura, sequer são adequados do ponto de vista da manutenção da base de recursos naturais que as futuras gerações vão necessitar para que possam assegurar condições dignas de vida.

Trata-se, pois, da necessidade do estabelecimento de uma nova ética sócio-ambiental. Esta “visão de mundo” deve levar à formulação de novos processos sócio-econômicos, que sejam produtivos mas que não percam de vista as dimensões sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável. Por isto mesmo, a Pnater estabelece a necessidade de adoção dos princípios da Agroecologia e suas bases epistemológicas, para o desenho de agroecossistemas sustentáveis e para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento rural sustentável, que sejam opostas àquelas que foram implementadas ao longo do século passado.

---

<sup>7</sup> Para ESTEVA (1996), o desenvolvimento em sua formulação teórica mais ampla, significa a realização de potencialidades sociais, culturais e econômicas de uma sociedade, em perfeita sintonia com o seu entorno ambiental e com seus exclusivos valores éticos.



De certa forma, poderia ser dito que o enfoque metodológico e tecnológico que está proposto na Pnater, requer a implementação de uma extensão rural agroecológica ou ecossocial. Definimos a **Extensão Rural Agroecológica** como *um processo de intervenção de caráter educativo e transformador, baseado em metodologias de investigação-ação participante, que permitam o desenvolvimento de uma prática social mediante o qual os sujeitos do processo buscam a construção e sistematização de conhecimentos que os leve a incidir conscientemente sobre a realidade, com o objeto de alcançar um modelo de desenvolvimento socialmente eqüitativo e ambientalmente sustentável, adotando os princípios teóricos da Agroecologia como critério para o desenvolvimento e seleção das soluções mais adequadas e compatíveis com as condições específicas de cada agroecossistemas e do sistema cultural das pessoas implicadas em seu manejo* (CAPORAL, 1998).

### **Algumas bases epistemológicas que orientam a nova ATER**

Para atender os requisitos antes enunciados e as ações prioritárias do Dater, que veremos adiante, é necessário o estabelecimento de processos que estejam orientados por estratégias não convencionais, isto é, não-difusa, mas que se baseiam em metodologias participativas, que assegurem a apropriação de conhecimentos por parte dos beneficiários. Portanto, será necessário romper com o modelo cartesiano tanto da extensão rural como da pesquisa e do ensino, pois este não é adequado para apoiar estratégias de transição agroecológica, com participação social. É necessário superar a visão tradicional da ciência, pois ela está centrada “em enfoques reducionistas e cartesianos, nos quais a ênfase é colocada sobre as relações de causa e efeito que surgem quando dois fatores se influenciam entre si” (VIGLIZZO, 2001). Tal concepção permite estudar e tratar de forma isolada cada parte do problema, reduzindo a complexidade e perdendo-se, por conseguinte, a possibilidade de entender as relações e interações (especialmente as ecológicas) que ocorrem num agroecossistemas manejado pelo homem.

O que ocorre é que o modelo convencional de extensão rural, de pesquisa e de ensino, assim como o desenvolvimento de tecnologias, situa-se no campo desse paradigma cartesiano e, como lembra MORIN (1998, pp. 272-3), “o paradigma dispõe de um princípio de exclusão; exclui não apenas os dados, enunciados e idéias divergentes, mas também os problemas que não reconhece. Assim, um paradigma de simplificação (disjunção ou redução) não pode reconhecer a existência do problema da complexidade”.

Portanto, quando se trata de buscar estratégias de desenvolvimento rural sustentável, que visam à inclusão social, o fortalecimento da agricultura familiar e novos desenhos de agroecossistemas sustentáveis, não se pode trabalhar com base num paradigma de redução, pois o redesenho de agroecossistemas e o estabelecimento de agricultura sustentável, com inclusão social, é algo que exige um enfoque sistêmico e uma visão holística, ou seja, é necessário lidar com a complexidade dos processos de desenvolvimento. Na agricultura isto se manifesta pela necessidade de complexificar os sistemas agrícolas, introduzindo biodiversidade e manejando as relações entre solos, plantas e animais, ao invés de simplificá-los, como no modelo da Revolução Verde. Ademais, trata-se, também, de entender não só a diversidade, mas as relações entre os indivíduos e entre eles e o meio ambiente, assim como as estratégias de resistência da agricultura familiar e as lógicas orientadoras dos processos decisórios que ocorrem nas unidades familiares de produção.

Assim mesmo, quando a meta é buscar mais sustentabilidade no processo produtivo agrícola, é necessário partir-se do entendimento de que a não-sustentabilidade dos nossos sistemas agrícolas convencionais não se resolve apenas com insumos comprados no mercado. Estes, em geral, pioram o problema. Como diz VIGLIZZIO (2001), “as agriculturas sustentáveis têm um forte componente de tecnologias de processo, o que requer uma substituição tecnológica ..... “de insumos por conhecimentos ricos em informações e menos agressivos ao meio ambiente.

Não obstante estas questões aparecerem, cada vez mais nos discursos, na prática cotidiana de agentes de extensão rural, de professores e de pesquisadores, o que se observa é a reprodução do modelo cartesiano, o que não se coaduna com a nova Pnater. Isto ocorre porque as ações continuam subordinadas ao paradigma convencional que, embora invisível, atua “na ordem inconsciente e na ordem supraconsciente; é o organizador invisível do núcleo organizacional visível da teoria, onde dispõe de um lugar invisível” (MORIN, 1988). Assim, pesquisa e ensino, embora não estejam explícitas nos projetos e nas atividades convencionais de ATER, expressam a natureza virtual do paradigma que os orienta, pois o paradigma “se manifesta constantemente e encarna no que gera” (MORIN, 1999). Por isto, a busca do desenvolvimento rural sustentável exija o rompimento com o paradigma dominante, que como se disse antes, não coaduna com ideais e sustentabilidade, inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar.

Do mesmo modo, há que se fugir das armadilhas do modelo produtivista convencional, pois a construção de agriculturas sustentáveis, como propõe a Pnater, requer outra relação entre Agronomia e Ecologia e outro entendimento a respeito de resultados econômicos. As análises convencionais sobre ganhos de produtividade e resultados econômicos, baseadas no enfoque da economia neoclássica não dão conta de novas abordagens. O enfoque holístico requer

que se avaliem os resultados em termos de estabilidade, resiliência, durabilidade no tempo e produtividade do agroecossistema como um todo (ou da unidade familiar de produção) e não de um cultivo em particular. Como é sabido, os sistemas convencionais baseados na busca de maiores produtividades físicas de monoculturas, jamais serão sustentáveis, pois dependem, sempre, e cada vez mais, da degradação do seu entorno. Eles têm alto potencial entrópico. Isto está explicado pela segunda Lei da Termodinâmica, ou Lei da Entropia, que mostra que os sistemas dinâmicos funcionam na natureza em condições de baixo equilíbrio termodinâmico, somente se mantêm funcionando porque extraem energia do seu entorno. Ou seja, requerem um permanente subsídio energético para alcançarem os patamares de produtividade desejados, gerando degradação ambiental

Assim, projetos inovadores, serão aqueles que não seguem a lógica da Revolução Verde, pois aquela não permite resolver os problemas sócio-ambientais, uma vez que se busca no modelo de altos insumos – altas respostas, desenhado a partir de uma visão utilitarista do meio ambiente, sem preocupação ecológica. A construção de agriculturas sustentáveis requer, portanto, um marco tecnológico baseado em outro paradigma, que trate de estabelecer uma nova e qualificada aproximação entre Agronomia e Ecologia, que leve ao manejo integrado de sistemas complexos. Isto exige técnicas e formas de manejo que se articulem entre si, respeitando princípios ecológicos básicos e gerando sistemas de produção que se assemelhem, em seu desenho e em seu funcionamento, aos ecossistemas naturais onde estão inseridos. Repetimos, trata-se, portanto, de complexificar os sistemas, ao invés de buscar sempre maior simplificação, como ocorre na agricultura convencional.

Por estas e outras razões de natureza científica, a ciência e a tecnologia necessárias para o desenvolvimento rural sustentável, com inclusão social, com fortalecimento da agricultura familiar, com produção de alimentos saudáveis e com preservação ambiental, devem basear-se num paradigma ecossocial, buscando alicerçar-se nos princípios e bases epistemológicas da Agroecologia.

### **3.3 - ATER no Início do Século XXI: Desafios para uma Cidadania Plena**

Tomando-se como referência artigo produzido no ano de 2002 por técnicos da EMATER/RS, intitulado “Construindo uma Nova Extensão Rural no Rio Grande do Sul, procura-se fazer um traçado num cruzamento entre “Desenvolvimento/Subdesenvolvimento e o serviço de ATER nos dias atuais. O artigo em seu conteúdo destaca que “*Desenvolvimento*”

significa a realização de potencialidades sociais, culturais e econômicas de uma sociedade, em perfeita sintonia com o seu entorno ambiental e com seus valores políticos e éticos. De igual modo, entende que a noção de subdesenvolvimento que foi impingida, ao longo dos últimos 50 anos, é resultado de uma criação ideológica e relacional que, comparando realidades distintas, estabeleceu o que era entendido por *sociedade desenvolvida*, para logo carimbar com a marca *subdesenvolvidas* todas as demais sociedades ou nações que não se encontravam nas condições tidas como de desenvolvimento.

Nesse sentido, houve estímulos e orientações para que se associasse a uma linha de pensamento linear e cartesiano que pretendia ser a única via possível para o desenvolvimento agrícola e rural. Ademais, foi ensinado que o “*desenvolvimento*” era sinônimo de *crescimento econômico, permanente e ilimitado*, e que as sociedades “atrasadas” deveriam superar etapas, deixando para trás as velhas tradições, incorporando, paulatinamente, os ícones e ensinamentos da modernização. A busca pelo “progresso” passou a ser uma corrida marcada por um voraz consumo de recursos naturais não renováveis.

Veiga (2003), esclarece que, para desenvolverem-se, as populações rurais precisam diversificar as economias locais, valorizando as dinâmicas criadas pelas famílias que vão se tornando tanto mais pluriativas quanto mais aumenta a produtividade do trabalho agropecuário. O autor continua, demonstrando que as articulações intermunicipais são extremamente importantes, pois compartilham as vocações do território, formulando um plano de desenvolvimento que contemple toda a microrregião.

Pode-se observar, portanto, que os percursos traçados pela Extensão Rural e os novos vetores de estudos fornecem elementos necessários para as organizações governamentais e não-governamentais repensarem as suas práticas extensionistas.

No contexto desenvolvimentista, a transição para uma agricultura “moderna” passou a significar o rompimento com as tradições e conhecimentos dos agricultores e sua substituição por tecnologias genéricas, em geral importadas e, algumas vezes, testadas e validadas em nossos centros de pesquisa. No mesmo esforço, as escolas de nível médio e superior das Ciências Agrárias foram transformadas em laboratórios para a formação de profissionais e técnicos de receitas.

As bases científicas da Agronomia deram lugar a um processo de transmissão de informações muitas vezes desconectadas da realidade social e ambiental, enfatizando aspectos parciais das etapas da produção agrícola. A natureza, nessa lógica, passou a ser vista simplesmente como um conjunto de recursos a serem consumidos pelo homem ou como um depósito para dejetos e resíduos químicos usados nos processos produtivos.

Vale lembrar que sequer logamos instalar no país condições mínimas para analisar adequadamente todos os agentes químicos que se utiliza na agricultura.

Passadas algumas décadas de desenvolvimentismo, vê-se cair por terra um por um dos ícones da modernização agrícola. A Revolução Verde, que prometia resolver o problema da fome no mundo, revelou-se um fracasso, existindo hoje mais de 800 milhões de famintos no planeta. É bem verdade que houve uma melhoria na produção e na produtividade de alguns produtos, em algumas regiões e em alguns países. Entretanto, esse *sucesso* relativo da estratégia da *modernização agrícola* foi acompanhado de graves problemas sociais, econômicos e ambientais que, paulatinamente, passaram a se expressar na forma de diferenciação e *exclusão social*, *empobrecimento* e *endividamento de agricultores*. Sabe-se que, pouco a pouco, muitos dos cientistas que ensinavam e recomendavam o uso dos pacotes tecnológicos vêm agora reorganizando seus conhecimentos e abdicando de certas convicções técnicas, dados os problemas que foram se evidenciando.

A nova proposta de ATER (em várias modalidades voltadas para atender os agricultores familiares, assentados, quilombolas, pescadores artesanais, povos indígenas e outros alijados do processo de desenvolvimento) é resultado das pressões, reivindicações e proposições da sociedade organizada: da igreja, sindicatos e movimentos sociais do campo junto com as instituições governamentais e não-governamentais.

Mesmo sendo considerado um grande avanço, não podemos, por outro lado, considerar o documento e por sua vez a proposta da nova ATER, como definitivo ou estático. Ao contrário, é necessário estar constantemente se atualizando, sendo fruto de discussões que envolvam as esferas governamentais, não-governamentais, pesquisadores e, fundamentalmente, envolvam os beneficiários dos projetos de extensão, como agentes protagonistas de um modelo de extensão que vise o desenvolvimento social e econômico.

Nesse enfoque, um grande desafio a ser vencido é mudar a fisionomia da estrutura agrária brasileira em vigência. A concentração de terras no Brasil remonta ao período colonial. De lá para cá, pouca coisa mudou. A grande maioria de terras no país continua nas mãos de poucos, enquanto muitos não têm nada. Essa histórica concentração de terras traz explicitamente outros grandes obstáculos para a prática extensionista: o trabalho quase servil dos trabalhadores e trabalhadoras do campo; o êxodo rural; além da fome, insustentabilidade, exclusão social e o desemprego.

Dessa forma, Pires (2005), pontua que as políticas de extensão precisam representar uma ruptura com o modelo pautado na concentração de renda, na exclusão social e no empobrecimento do homem do campo. A autora continua afirmando que não são as

políticas de extensão, enquanto políticas públicas, que devem ser condenadas, e sim o modelo pelo qual esteve historicamente apoiado.

Do mesmo modo, imersos que estamos em uma crise socioambiental de grandes proporções, pensamos o desenvolvimento nos levou a uma reflexão crítica sobre o papel de instituições de apoio ao desenvolvimento rural, como são os serviços de Extensão Rural Pública ou Privada.

Sabe-se que a crítica ao Extensionismo Convencional se iniciou com Paulo Freire, nos anos 60, e teve seu auge no período da Nova República, com o chamado *Repensar da Extensão Rural*. Esta crítica ganhou novos contornos nos anos de 1990, quando passaram a se destacar duas grandes correntes: a da privatização e/ou transferência do serviço (e recursos) de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para o terceiro setor (ONG'S, OCIPs, Municipalização, etc.) e aquela que seguirá defendendo a necessidade de uma Extensão Rural Pública, gratuita e de qualidade para a Agricultura Familiar (que se consolidou no Workshop Nacional de ATER, promovido pela FAZER, ASBRAER, CONTAG, FAO e MA, 1997). Já no final da década de 1990, estava claro que era insuficiente, senão desnecessária, uma ATER pública para transferir os mesmos pacotes tecnológicos aos agricultores.

Inúmeros estudos também mostravam que o papel do Estado no desenvolvimento rural de desenvolvimento e estilos de agricultura de base ecológica compatíveis com os preceitos da sustentabilidade. Ademais, as lições do passado mostravam que a metodologia de intervenção no processo de desenvolvimento rural deveria pautar-se pelo respeito às experiências históricas, valores culturais e éticos, assim como às diversidades étnicas e ambientais das comunidades rurais.

Por sua vez, não por mero acaso, mas sim impulsionado pelas recomendações do Workshop Nacional de 1997, assim como os novos estudos sobre ATER, rediscutidos em 1998, consubstanciaram insumos importantes e conformaram as bases para a construção do Planejamento Estratégico da Nova Extensão Rural no RS, nascendo nesse momento à nova Missão Institucional da EMATER/RS, com proposta de:

[...] promover a construção do desenvolvimento rural sustentável, com base nos princípios da Agroecologia, através de ações de Assistência Técnica e de Extensão Rural, mediante processos educativos e participativos, objetivando o fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações, de modo a incentivar o pleno exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida.

Dessa a missão institucional foi orientada para cinco grandes eixos: a) o desenvolvimento rural sustentável; b) a Agroecologia como base científica; c) a ATER com

base em metodologias educativas e participativas; d) o fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações; e e) o resgate da cidadania e melhoria da qualidade de vida. Estes preceitos nasceram de um ideal de sustentabilidade e equidade social (presentes nos debates sobre desenvolvimento e desenvolvimento rural, desde os anos de 1970) e do imperativo socioambiental da nossa época, sustentando a inclusão da Agroecologia não como um programa ou projeto, mas sim como a base científica e orientadora de todas as ações da Nova Extensão Rural, uma Extensão Rural que, além de contribuir nos processos sócio-econômicos, procura articular a dimensão ecológica nas estratégias de desenvolvimento rural culturalmente aceitáveis e capazes de manter e dar estabilidade ao tecido social das unidades de produção familiar, ao mesmo tempo em que busca reduzir impactos negativos nos agroecossistemas, produzir alimentos saudáveis e assegurar a geração de postos de trabalho e de renda no meio rural.

Sob esta perspectiva, a Nova Extensão Rural incorpora princípios e enfoques técnicos e metodológicos distintos dos convencionais, direcionando suas ações para a promoção de estilos de agricultura e de desenvolvimento rural que respeitem as condições específicas de cada agroecossistema e apoiem a preservação e o resgate da diversidade biológica e cultural. Tendo como objetivo um manejo ecologicamente prudente dos recursos naturais – sustentado na participação ativa dos atores envolvidos -, as ações extensionistas passaram a orientar-se pela busca de segurança alimentar e produção de alimentos de qualidade biológica superior, privilegiando, demais, a construção de plataformas de negociação para assegurar a participação popular e o diálogo entre os sujeitos envolvidos no processo.

Assim, o ideal de sustentabilidade, que conforma o núcleo da Nova Extensão Rural, exige que entendamos a agricultura como um processo de construção social e não simplesmente como a aplicação de algumas tecnologias geradoras de dependência e de externalidades negativas.

A noção de desenvolvimento rural sustentável, como se sabe, supõe o estabelecimento de estilos de agricultura sustentável que não podem ser alcançados mediante a simples transferência de tecnologias, característica chave da “antiga extensão rural”. De fato, a transição agroecológica indica a necessidade de construção de conhecimentos sobre distintos agroecossistemas, determinando que a Nova Extensão Rural privilegie estratégias, metodologias e tecnologias compatíveis com os requisitos desse novo processo. Reafirma-se que essa nova perspectiva teórica e operativa não coincide com o modelo tradicional (centrado na transferência de tecnologias e adotado pela extensão convencional) e parece ser

mais adequada quando se trata de buscar objetivos de equidade e sustentabilidade, até porque o enfoque agroecológico encara os sistemas agrícolas ou agroecossistemas como unidades fundamentais de estudo, onde co-evoluem culturas específicas em interação entre si e com o ambiente natural, exigindo nova abordagem nas formas de intervenção.

Desde a perspectiva da Agroecologia, então, antes de definir qual modelo tecnológico deve ser adotado na agricultura, é necessário buscar a identificação de valores e princípios que orientarão a construção de uma sociedade que contemple o imperativo ambiental e o enfrentamento aos problemas sócio-econômicos de nossa época. Ressalte-se que esse enfoque propõe formas distintas de intervenção nos agroecossistemas, partindo de uma perspectiva de desenvolvimento local sustentável e tendo em conta as interações complexas entre pessoas, cultivos, solos, animais e outros, que têm lugar dentro de cada agroecossistemas e de forma diferenciada entre eles.

Operacionalmente, a Nova Extensão Rural tem em conta, em primeiro lugar, a idéia de *sistemas* e o enfoque *holístico*, adotando uma visão dos agroecossistemas como uma totalidade, o que implica a exigência de uma nova e *continuada* formação técnico-social dos extensionistas e, sobretudo, o reconhecimento da importância da participação dos atores sociais como parte desse todo. Em segundo lugar, parte do reconhecimento de que existe uma estreita relação entre o desenvolvimento da cultura humana e as estratégias de apropriação dos recursos naturais não renováveis, isto é, *cultura* e *natureza* se influenciam mútua e permanentemente, devendo os estudos de agroecossistemas levar em conta estas relações de interdependência, o que pressupõe a necessidade de recuperação da história de vida dos diferentes grupos sociais com quem estabelece uma interface.

Assim, ao contrário dos enfoques convencionais, segundo os quais os extensionistas eram formados para substituir a *subcultura camponesa* (considerada por alguns autores, como *atrasada* e obstáculo ao *progresso*), desde a perspectiva da Extensão Rural Agroecológica o estudo de sociedades e grupos sociais exige não só o respeito à diversidade cultural, mas a capacidade de integrar e sistematizar aspectos históricos, culturais, sócio-econômicos e ambientais presentes em cada agroecossistemas.

A ênfase no saber local exige que o conhecimento do extensionista não continue sendo considerado como único válido. A compreensão de que os grupos ou as comunidades desenvolveram conhecimentos próprios, derivados de suas experimentações e segundo suas necessidades históricas e modos de vida específicos, determina que a Nova Extensão Rural passasse a adotar uma nova prática. Neste sentido, a Agroecologia destaca o papel conjunto que devem ter os agricultores e os agentes externos na construção, desenvolvimento e



adaptação de tecnologias para situações locais específicas, de maneira que se restabeleça a necessidade de considerar as racionalidades e lógicas próprias dos diferentes estilos de agricultura, na perspectiva de construir contextos de sustentabilidade.

Seguindo essa lógica, a Nova Extensão Rural procura potencializar estilos de desenvolvimento endógeno e promover o uso parcimonioso dos recursos naturais e meios disponíveis, relativos às formas culturais, sociais, políticas, assim como às bases econômicas existentes. Considera-se que as estratégias agroecológicas de desenvolvimento rural não podem orientar-se simplesmente pela acumulação de metas de crescimento econômico, produção e produtividade, mas devem apoiar também aquelas mudanças que conduzam a uma maior segurança alimentar, a melhores níveis de educação, de saúde e bem-estar, ao mesmo tempo em que promovam uma maior equidade social e que garantam maior proteção ambiental nos processos produtivos. Essas estratégias devem ter como eixo central as várias dimensões da sustentabilidade: econômica, social, ambiental, cultural, política e ética (Pnater, 2004).

A Nova Extensão Rural ainda parte do pressuposto de que, se os objetivos de proteção ambiental e de inclusão social são realmente uma exigência da sociedade do terceiro milênio, faz-se necessário que o Estado atue de forma decisiva, provendo serviços de ATER, públicos que necessitam de seu apoio. Mesmo sem entrar no debate teórico que trata acerca de *Bens Públicos* e *Bens Privados*, é preciso assinalar que o serviço de Extensão Rural Agroecológica, como processo educativo e responsável por parte da formação dos agricultores, que defende o meio ambiente, trabalha para a produção de alimentos sadios e apóia estratégias de desenvolvimento de interesse da sociedade, constitui um importante Bem Público. Então, sua oferta gratuita deve ser assumida como uma obrigação permanente do Estado.

Finalmente, a práxis da Nova Extensão Rural pretende contribuir para a construção de *estilos de desenvolvimento rural* que persigam a solidariedade entre as gerações atuais, sem perder de vista a solidariedade que deve ser construída entre as atuais e as futuras gerações. Contudo, nenhuma mudança institucional ou na prática dos agentes de Extensão Rural poderá ocorrer sem que se estabeleça um processo permanente de formação-ação-reflexão, como forma de superação gradual dos obstáculos que surgem nessa caminhada. Qualquer proposta transformadora precisa enfrentar também certos entraves característicos das Instituições, assim como um certo grau de resistência interna às mudanças, a carência de conhecimentos novos que passam a ser requeridos, a exigência de esforços para a construção e internalização de novas bases teóricas e metodológicas. É preciso superar ainda a eventual resistência advinda de setores

da sociedade rural que porventura se sintam menos contemplados em seus interesses e expectativas. Ademais, nenhuma transformação profunda nas organizações de Extensão Rural da esfera pública, ou a ela conveniada, pode ser alcançada sem o decisivo apoio do Estado.

### **3.4. Desenvolvimento Agrário e Tecnociência: Um Desafio a ser Enfrentado**

Pode-se distinguir duas faces no que se chama de Desenvolvimento Agrário. Uma delas, *qualitativa*, diz respeito ao modelo, ao formato desse universo – que tipo de propriedade e de relações sociais nele se sobressaem, quais os valores que o animam, quais as instituições que encarna e o encarnam. A outra face, *quantitativa*, diz respeito ao ritmo de crescimento da produtividade, ao domínio do país sobre suas condições de sobrevivência.

Para efeito de análise dentro do estudo, toma-se como indicativo que o desenvolvimento depende de três grandes grupos de fatores:

a) as instituições desenhadas pelos sujeitos e, sobretudo, pela ação social centralizada (governo, organizações corporativas);

b) aquelas que resultam das interações entre indivíduos, grupos, empresas, mas não de seus desígnios e deliberações (o mercado, mas também as tradições, convenções tácitas); e

c) um terceiro grupo de fatores, basicamente “produzido” pela natureza e em grande medida independente do desígnio e do controle humano (ainda que não imune ao conhecimento e à previsão, o que é muito importante).

A ação de governo tem como desafio desenhar o que está no item (1), regular as condições de coexistência entre (1) e (2) e ajudar a produzir e difundir o conhecimento sobre (3), de modo a reduzir imprevisibilidade e incertezas.

A agenda governamental para essa tarefa é, como sabemos, ampla e diversificada, envolvendo grande número de Ministérios e Agências. Em certa medida, as esferas de governo voltadas para a política agrária devem estudar e propor políticas (em última instância afeitas a outros Ministérios) que favoreçam o desenvolvimento agrário. Desse ponto de vista, essas outras políticas aparecem como meios para seus fins. Elas também devem desenhar políticas de desenvolvimento agrário que favoreçam a realização de outras políticas, que nesse caso são vistas como fins. Vale a pena destacar um campo muito importante e muito próprio

para as instituições de governo voltadas para a agricultura. Trata-se de um fator estratégico e complexo, aquele relativo à P&D e à Extensão, a atividade que consiste em descobrir e/ou facilitar a descoberta de aplicações. A isso dedicamos tópico específico, a seguir:

#### 3.4.1 O Caráter Estratégico de P&D, Extensão e Ensino, e Seu Cunho Essencialmente Público

A literatura registra uma grande área de consenso sobre a natureza essencialmente pública da atividade de pesquisa agrícola, por vários motivos:

- a) a descoberta ou a inovação, uma vez gerada e difundida, torna-se algo de domínio público, de difícil limitação por patentes ou regras de propriedade intelectual;
- b) os agricultores em geral teriam dificuldade em sustentar atividades de pesquisa na escala, escopo e duração convenientes para a geração de descobertas relevantes; e
- c) tão pouco os consumidores, supostamente beneficiados por tal pesquisa, poderiam ser agentes que suportassem tais custos.

Tais argumentos são bastante freqüentes na literatura. Veja-se, por exemplo, o comentário de Schultz:

Considerem-se as atividades de estações experimentais e aquelas de universidades relacionadas à agricultura. Elas normalmente não vendem seus produtos, elas tornam suas descobertas disponíveis para o público. E elas também não fornecem os fundos para cobrir os custos da realização da pesquisa em que estão envolvidas. Quem se beneficia e quem paga os custos da pesquisa agrícola requer alguma elaboração ... Fazendas individuais por si mesmas. Tampouco organizações de agricultores são capazes de fazê-lo. A escala da empreitada de pesquisa e a continuidade que está além daquela do agricultor individual ou daquela de várias organizações de agricultores ... Embora os excedentes de consumo derivados das contribuições da pesquisa agrícola sejam reais e grandes ao longo do tempo, não é factível para consumidores aqui ou em qualquer outro lugar organizar e financiar as modernas empreitadas de pesquisa agrícola. A complexidade da pesquisa básica relacionada à universidade levanta questões adicionais sobre quem pode financiar e quem financia este tipo de pesquisa. (Schultz, 1988, p. 339-40).

Ao lado de tais argumentos, bastante freqüentes na literatura, há que se adicionar outro, não específico da agricultura. Conhecimento e informação científica são “bens” de difícil comercialização – a rigor, são mercadorias fictícias, num sentido análogo àquele que, em trabalho já célebre, Karl Polanyi utilizou para falar de trabalho, terra e dinheiro. É apenas em um sentido metafórico que o conhecimento tecnocientífico pode ser chamado de mercadoria, porque lhe faltam características fundamentais para tanto. Para melhor

compreendê-lo, simulemos uma comparação: entre um bem como um automóvel, por exemplo, e um bem de conhecimento, como uma fórmula de fármaco, um programa (software), um desenho, uma receita de execução (um plano para um processo).

Se o sujeito A tem um automóvel e o coloca à venda e o sujeito B se candidata à compra, B, de início, examina o automóvel, eventualmente opera o veículo e o submete a exame por um técnico competente (um mecânico de carros). Se resolve comprá-lo, A deixa de ter o direito de utilizá-lo. Ele é de B e só de B.

Vejamus a situação quando o bem é do segundo tipo: uma fórmula, um programa, um desenho, um plano/processo. Uma criação intelectual. Se o sujeito A coloca-o à venda e o sujeito B se candidata à compra, B, supostamente, deveria, aqui também, examinar o objeto que compraria, eventualmente experimentando-o para testar sua efetividade e seus limites. Talvez o submetesse, também, ao exame de técnicos de sua confiança (seus engenheiros e cientistas). A partir daí começa o problema. Mesmo que resolva *não* comprar o produto, B já “adquiriu”, sem pagar, o conhecimento necessário para usá-lo. Adquiriu, mas não comprou (pagou). Se o compra e paga, por outro lado, nem por isso A deixa de “tê-lo” à mão, utilizável. Vendeu-o e, ainda assim, conservou sua posse...

O produto intelectual e, assim, um bem de difícil comercialização. Escorre por entre os dedos.

Para os países subdesenvolvidos e para a agricultura, a situação dos recursos intelectuais (*knowledge-based*) é ainda mais dramática, conforme aponta Schultz (1988, p. 340-1). A seu ver, são regras básicas as seguintes asserções:

- centros internacionais de pesquisa agrícola não são substitutos para empreendimentos nacionais de pesquisa;
- as grandes instituições de pesquisa agrícola em países de alta renda também não servem aos requisitos particulares dos países latino-americanos;
- as empresas industriais de qualquer país realizarão apenas pesquisa estritamente aplicada com a qual possam obter algum lucro. Em países onde o setor industrial é pequeno e não altamente desenvolvido, seus gastos em pesquisa relacionada à agricultura são, por boas razões, uma parte muito pequena de toda a pesquisa agrícola necessária;
- está além da capacidade do agricultor individual realizar a pesquisa necessária por si mesmo. Nem podem os agricultores coletivamente organizar e financiar a pesquisa agrícola nacional;
- embora com o tempo a maior parte dos benefícios da pesquisa agrícola seja transmitida aos consumidores, não é factível para eles organizar e financiar os empreendimentos de pesquisa agrícola nacional; e
- o único enfoque significativo à moderna pesquisa agrícola é a conceptualização da maioria de suas contribuições como bens públicos. Como tais eles devem ser pagos pelo poder público, o que não exclui doações privadas a serem usadas para produzir bens públicos.

### 3.4.2 O Formato Adequado Para a Atividade de Pesquisa e Extensão

Há mais de cinquenta anos, em famoso tratado de Teoria do Desenvolvimento, W. A. Lewis lembrava algo que ainda hoje é menos reconhecido do que deveria:

O desenvolvimento econômico depende tanto do conhecimento tecnológico sobre coisas e criaturas vivas quanto do conhecimento social sobre o homem e as suas relações com os seus semelhantes. A primeira forma de conhecimento é frequentemente acentuada neste contexto, mas a segunda tem a mesma importância. O crescimento depende tanto de saber como administrar organizações em grande escala, ou de criar instituições que favoreçam o esforço pra economizar, como ainda de saber selecionar novos tipos de sementes, ou construir maiores represas. (Lewis, 1960, p. 207)

A pesquisa relevante não é exclusiva, portanto, das chamadas ciências duras, conhecimento que se destina a entender e manejar os fenômenos naturais. Papel fundamental cabe ao conhecimento produzido para entender (e administrar) as relações inter-humanas, os processos sociais, as culturas e os comportamentos, os modos de agir que levam à cooperação ou ao conflito. Neste último caso, para adotar a fórmula sugerida por Vernon Ruttan, o conhecimento pode reduzir o custo da inovação institucional. A pesquisa pode subsidiar a cooperação informando-a, pode evitar a produção de conflito desnecessário, esclarecendo seus determinantes e suas conseqüências para os indivíduos envolvidos.

O antigo tratado de Lewis deve ser lembrado, ainda, por indicar em que medida certos insucessos nas aplicações de um desses campos (o das ciências duras) podem ser imputados ao fato de se ignorar a necessidade do outro campo (o das ciências do comportamento). Vale a pena reprisá-lo:

O principal problema do funcionário do serviço de extensão é estabelecer contato com os lavradores; não só contato social, o que é bem fácil na comunidade agrícola, mas aquela espécie de contato mental que resulta na imitação ... Às vezes, o que influi no entusiasmo dos agricultores é de natureza política. Numa região onde os fazendeiros foram explorados durante gerações por latifundiários, agiotas ou comerciante, é-lhes difícil entusiasmar-se por técnicas novas, especialmente se desconfiam que o principal resultado da nova técnica será o aumento daquilo que os seus opressores lhes tomam. A reforma agrária e, portanto, com freqüência, o prelúdio necessário ao sucesso do programa de extensão agrícola. Se os líderes políticos começam a mostrar interesse real nos problemas dos lavradores – o que geralmente não acontece – e demonstram por suas palavras, e principalmente por suas ações, que estão dispostos a ajudar os agricultores, então, estes provavelmente sairão da letargia. A extensão agrícola sem as mudanças políticas e o entusiasmo que demanda poderá ser apenas um completo fiasco.

Já observamos anteriormente que a introdução de novas técnicas requer grande número de mudanças, não só da estrutura social e econômica, como também da provisão de capital e da aquisição de novas aptidões. A extensão agrícola deve, portanto, ser encarada como parte de um programa muito mais amplo de melhoria agrícola, que inclui muitas outras coisas como estradas, crédito, água e irrigação, pesquisas eficientes de mercados, reforma agrária, desenvolvimento de indústrias novas para absorver a mão-de-obra que ficará ociosa em consequência do aumento da produtividade, cooperativas, e assim por diante. O desenvolvimento econômico implica sempre mudança num grande número de setores, e em nenhum setor isso é mais verdadeiro do que quando o desenvolvimento se dá na vida rural. (Lewis, 1960, p. 239-41).

Mas o conhecimento não poderia ser embalado em pacotes, pura e simplesmente transferido ou disponível para um “download”?

Uma literatura já não tão restrita, no campo da economia do desenvolvimento, tem apontado para a diferença entre conhecimento formal e informal, tácito e explícito, codificado e não-codificado. No campo específico da economia agrícola, vale lembrar a forma como Frank Ellis sintetiza essa categorização:

Uma importante distinção é aquela entre pesquisa *formal* e *informal*. Pesquisa formal refere-se a atividades de pesquisa realizadas dentro de instituições nacionais ou internacionais, ou por grandes corporações privadas. Pesquisa informal refere-se à experimentação e inovação realizadas pelos próprios agricultores, uma capacidade que é fortemente enfatizada na literatura recente (Ellis, 1992, p. 220).

Ellis (1992, cap. 10) rastreia o surgimento de cinco modelos alternativos ou abordagens relativas à oferta e à demanda de inovações agrícolas nos países em desenvolvimento: transferência de tecnologia; transferência de tecnologia adaptável; pesquisa de sistemas agrícolas (PSA); pesquisa “agricultores em primeiro lugar” (PAP); e múltiplas fontes de inovação

A abordagem aqui nomeada “transferência de tecnologia” refletia, segundo Ellis, uma visão de mundo limitada, ao mesmo tempo otimista e etnocêntrica, crente em uma transformação de baixo para cima. Ele resume as idéias-chave dessa visão de mundo:

1) o mais moderno é o melhor; 2) há no mundo fronteira única de conhecimento científico; 3) a tecnologia agrícola pode ser transferida independentemente de condições ecológicas locais; 4) agricultores de países pobres são tradicionais e devem sofrer transformação quantitativa para se tornar agricultores modernos (ELLIS, 1992, p.226)

E acrescenta que “a transferência de tratores com tração nas quatro rodas para países em desenvolvimento nos anos 1960 exemplifica este modelo”.

Desencantos com insucessos de tal posicionamento teriam levado à segunda abordagem, a da “transferência de tecnologia adaptada” ou “adaptável”, predominante na década de 1970 e começo da de 1980. Ela buscava basicamente identificar e reduzir as causas da fraca adoção das receitas tidas como positivas pelos formuladores.

Os modelos seguintes (PSA e PAP) refletem uma busca de interação maior entre “criadores” e utilizadores do conhecimento (cientistas e agricultores), até mesmo com a redução dessa distinção (os “criadores” passam a considerar amplamente o conhecimento produzido pelos “utilizadores”). Parece útil resumir a lista de características dos dois sistemas, tal como aparecem no texto de Ellis (cap. 10):

Pesquisa de “sistemas agrícolas” (*farming systems research*). A PSA (a) é direcionada para o agricultor; (b) é direcionada para os sistemas; (c) é solução de problemas; (d) é multidisciplinar; (e) envolve pesquisa no campo; (f) fornece informação dos agricultores; (g) é complementar em relação à pesquisa principal, não a substitui; e (h) é repetitiva e dinâmica.

Pesquisa “agricultores em primeiro lugar” (*farmers first*). A PAP (a) é dirigida a agricultores com poucos recursos; (b) enfatiza a capacidade inovadora e experimental de agricultores com poucos recursos; (d) tem múltiplos pontos de entrada e saída; (e) coloca os agricultores no controle; e (f) envolve troca de papéis.

A consideração desse tópico é absolutamente indispensável no traçado de uma política de desenvolvimento agrário. E, mais ainda, na definição de um projeto de desenvolvimento nacional que a inclua. Nesse sentido, vale levar em conta, também, dois comentários de um antigo estudioso do campo, Vernon Ruttan. Um deles diz respeito à necessidade de pesquisa e ensino que sejam implantados no nível local e suficientemente capilarizados para desenvolver o plano local:

A experiência confirmou que fortes centros nacionais de pesquisa eram essenciais se o protótipo de tecnologia que poderia ser desenvolvido nos centros internacionais fosse ser amplamente transferido, adaptado e disponibilizado para os produtores locais. A natureza específica da tecnologia biológica significava que os protótipos de tecnologia desenvolvidos nos centros internacionais poderiam ser disponibilizados para os produtores no amplo espectro de regiões agroclimáticas e ambientes econômicos e sociais nos quais as mercadorias estavam sendo produzidas apenas se a capacidade local ou regional de modificar, adaptar e reinventar a tecnologia estivesse disponível. Tornou-se claro que o desafio de construir um sistema de pesquisa agrícola global capaz de sustentar o crescimento na produção agrícola exigia o desenvolvimento de capacidade de pesquisa para cada mercadoria de importância econômica em cada região agroclimática (RUTTAN, 2001, p. 218).

Ruttan, ainda, defende que a pesquisa deve ser combinada com a política de educação do país:

Há uma forte interação sinérgica entre pesquisa e educação. Esta relação é tão forte que em muitos campos, particularmente nos níveis mais avançados, a pesquisa sofre muito quando realizada separadamente da educação universitária ou da pesquisa de pós-graduação. E a educação universitária dificilmente pode ser eficiente se tanto professores quanto estudantes não estiverem envolvidos em pesquisa. Enquanto o setor público continua a levar suas fontes de pesquisa para longe do desenvolvimento tecnológico em direção à pré-tecnologia e mesmo pesquisa mais básica, novos métodos deverão ser desenvolvidos para financiar o treinamento daqueles que realizarão pesquisa e desenvolvimento sobre produção de plantas no setor privado (RUTTAN, 2001, p.213-4).

O segundo comentário volta àquilo que, há mais de cinquenta anos, havia sido asseverado por W. A. Lewis: a pesquisa de que se fala não se limita ao campo das assim chamadas ciências naturais, mas engloba, necessariamente, o campo das relações sociais e da modelagem da ação coletiva. Afirma Ruttan:

A mais importante lição a ser tirada da experiência histórica do desenvolvimento agrícola dos EUA e do Japão é o processo através do qual inovações *institucionais* foram desenvolvidas para facilitar as inovações *tecnológicas* necessárias para sustentar o crescimento da produtividade agrícola.

Se o mundo falhar em fazer a transição para o crescimento sustentável na produção agrícola, o fracasso será tanto na área de inovação institucional quanto na área de mudança tecnológica. Esta não é uma conclusão otimista. Projetar instituições capazes de atingir a compatibilidade entre objetivos individuais, organizacionais e sociais permanece uma arte mais do que uma ciência (RUTTAN, 2001, p.224-5, grifos nossos).



## **CAPÍTULO 4 – UM NOVO FORMATO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL: O CASO DO CEARÁ**

### **4.1 Marco Histórico sobre a ATER no Ceará e a EMATERCE**

A EMATERCE, empresa pública de direito privado, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, é responsável pela execução das políticas agrícolas do Governo do Estado, principalmente no que tange a Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER, em estreita articulação e parceria com os governos federal e municipal.

Este serviço, no entanto, teve seu início no ano de 1954 com a criação da Associação Nordestina de Crédito e Assistência Rural do Ceará – ANCAR-CE, com sede na cidade de Fortaleza. Sua estrutura institucional foi composta de 06 (seis) escritórios regionais e 36 (trinta e seis) escritórios municipais que tinham a responsabilidade de realizar todos os trabalhos de campo.

Segundo Moura (1999, p. 4), os serviços de Extensão Rural no Estado, foram criados com foco para a disseminação do crédito agrícola, sob a justificativa de promover o desenvolvimento da pequena empresa agrícola e da família rural. Por sua vez, a Assistência Técnica e Extensão Rural no Ceará passou por várias mudanças no que se refere a sua linha de atuação, principalmente no que se refere a pesquisa, diretrizes e seu público alvo.

Em meados da década de 70, surge no plano federal a EMBRATER, criada através da Lei Nº 6.126, de 06/11/1974, oriunda da extinção da ABCAR, fato que levou o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural a reorientar seus objetivos, passando dessa forma a coordenar a política de ATER no país. Em nível dos estados e territórios, aconteceu a criação das várias EMATER e ASTER, num total de 25 delas.

Sobre esse momento, importante faz-se ressaltar que parte da sua história o sistema EMBRATER deu maior ênfase, em termos de público alvo, aos médios e grandes produtores – isso por orientação governamental -, associando esta orientação à conjugação com o crédito rural. Em alguns casos, neste período, o segmento privado da assistência técnica queixou-se da “concorrência” da EMBRATER no aspecto da elaboração de planos de crédito.

Foi somente a partir do Governo de Figueiredo, que a EMBRATER voltou-se para os pequenos e médios produtores rurais. Esta volta é significativa porque não se trata de uma simples troca de produtor a ser beneficiado. Exige, na verdade, um gigantesco esforço institucional e pessoal de cada um de seus técnicos, para alterar a estratégia de ação, as formas

de trabalhar, o uso de metodologia, a postura e a atitude frente aos problemas que afligem a classe dos pequenos produtores rurais do País. Pelos dados do último relatório da EMBRATER, mais de 95% dos 1.300.000 produtores assistidos em 1982 era constituído de pequenos e médios produtores. Um dado adicional desta reorientação é o crescimento da força de trabalho de técnicos extensionistas, nas regiões mais pobres. No início da EMBRATER (1975), 33% desses técnicos estavam lotados na Região Nordeste. Em fins de 1982, tal participação se elevou a 415.

Nesse contexto, surge no ano de 1975, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará – EMATERCE, passando efetivamente a desenvolver seus trabalhos no ano seguinte, e assim, passando então, a dar prioridade ao pequeno produtor e suas organizações (MOURA, 1999, p. 5).

A EMATERCE tinha como missão: “promover o desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará, utilizando processos educativos, que assegurem a apropriação do conhecimento pelos produtores rurais e suas organizações” (PIDR, 1999/2002).

Com base nesse objetivo, a assistência técnica que era voltada para difusão de práticas isoladas, foi substituída pela assistência que priorizava o sistema de produção na sua totalidade (ALBUQUERQUE, 1996 *apud* KHAN, 2000, p. 18).

Criado pelo Decreto nº 78.299, de 23/08/1976, o Projeto Sertanejo, que era um Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semiárida do Nordeste. Teve sua execução iniciada em 1977, com a instalação de seus primeiros 20 núcleos. Em 1981 já eram 76 núcleos implantados, sendo 27 administrados pelo DNOCS, dois pela CODEVASF e 47 pelos Governos Estaduais. O SIBRATER participa de todos eles, fornecendo parte do que ficou conhecido com “equipe técnica”, com a finalidade de prestar Assistência Técnica aos produtores rurais da região semiárida Nordestina. A função das EMATER estaduais no projeto era de disseminar tecnologias para o aumento da produtividade (MOURA, 1999, p. 6).

Ressalte-se, porém, que desde seu início, o Projeto Sertanejo foi fonte de inúmeras polêmicas entre a SUDENE e a EMBRATER, no que diz respeito à ação da Extensão Rural, no âmbito do Projeto. São pontos de discussão a vinculação administrativa da equipe de ATER, a operacionalização do Projeto enquanto organização das equipes a nível de área de atuação, a vinculação financeira da Extensão Rural e, mais do que tudo, o próprio conceito de Assistência Técnica utilizado pelo Governo no Projeto.

De uma maneira geral, a ação do Projeto Sertanejo seguiu na mesma linha do que é historicamente praticado pelo DNOCS. Ou seja, seus instrumentos são também a construção de barragens e açudes e a preparação infraestrutura para a irrigação. Entretanto, o Sertanejo

inclui entre seus beneficiários potenciais os pequenos e médios proprietários, bem como os produtores sem-terras. Segundo o Programa, existem quatro categorias de beneficiários potenciais:

- I. trabalhadores agrícolas não-proprietários (meeiros, arrendatários, ocupantes, etc.);
- II. pequenos proprietários;
- III. médios proprietários (até 500 há);
- IV. grandes proprietários (com mais de 500 há).

Com a sua reestruturação, em 1997/98, a EMATERCE passa a trabalhar com o foco centrado nos produtores de base familiar e na obtenção de resultados, desenvolvendo uma abordagem metodológica de que envolve toda a cadeia de agronegócios. A organização dos produtores, a melhoria do processo de gestão de suas atividades e a modernização do processo produtivo serão apoiadas na capacitação/profissionalização (KHAN, 2000, p. 19).

Para Moura (1999), o objetivo da EMATERCE é,

No Governo atual, a EMATERCE, tem novamente sua ‘Missão’ reformulada, e passa a ser: ‘contribuir para o desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará, com ênfase na Agricultura Familiar e suas organizações, com o uso de processos participativos e construção, que assegurem a Inclusão Social’.

#### **4.2. Desafios da Assistência Técnica e Extensão Rural ao Longo de sua Existência**

Na década de 1970 e parte da de 80, uma das principais dificuldades enfrentadas pela ATER era a adoção de novas tecnologias pelo seu público alvo. Estudos realizados mostraram que estas tecnologias não eram adotadas, muitas vezes, por não serem apropriadas às condições reais das populações de pequenos produtores. Geralmente os especialistas não consideravam fatores socioeconômicos, tais como: mão-de-obra, posse da terra e crédito (EMATERCE, 2006, p.31).

Caporal e Ramos (2007) *apud* Diesel (2007), p.5 discutem através de estudos recentemente realizados as razões que levam à inércia das organizações públicas de Assistência Técnica e Extensão Rural non Brasil. Ao observarem que, em muitos lugares, há uma “enorme dificuldade de diálogo com os agricultores”, os autores comentam que:

Há uma postura do Agente de ATER que dificulta o saber ouvir e compreender o que os agricultores pensam, sabem e desejam. Os extensionistas também têm dificuldade para transmitir suas informações técnicas, para usar uma linguagem que tenha significado para técnicos e agricultores (CAPORAL; RAMOS, 2007, p.16 apud DIESEL, 2007, p.5).

Com relação às restrições colocadas pelo “formato institucional”, Caporal e Ramos (2007) apud Diesel (2007, p.5) referem-se a dois aspectos principais: o autoritarismo vigente na maior parte das organizações públicas de ATER e os sistemas de normas e incentivos adotados. Remetendo à história das organizações públicas de ATER, colocam que tratam-se de organizações fortemente hierarquizadas com distribuição de poder centralizada e com papéis rigidamente definidos. Esta estrutura, por sua vez, geralmente é colocada a serviço dos programas de governo dos diferentes estados brasileiros. Neste sentido os autores comentam:

Não raro, os governos e os secretários de agricultura, de produção ou de desenvolvimento sustentável descobrem soluções milagrosas para resolver os problemas do meio rural, inventando programas e projetos que, quase sempre, cabe às entidades de Extensão Rural executar. [...] Todos eles, ao mesmo tempo em que colocam a extensão numa situação complicada, porque desmobilizam as ações que estavam em andamento, mostram-se ineficientes ao longo do tempo, pois cada ano os governos têm de repeti-los, mantendo num processo paternalista, que acaba prejudicando o prestígio do técnico de campo junto aos agricultores, que ficam aprisionados em relações assistencialistas (CAPORAL; RAMOS, 2007, p.18 apud DIESEL, 2007, p.5).

Atualmente, uma das principais dificuldades encontradas é a oferta de ATER para o público da reforma agrária e agricultores familiares que, em geral, não dá conta da demanda existente no campo por esses serviços. Há necessidade de se criar redes de parceria que viabilizem o atendimento técnico aos 4,2 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar existentes no país (GREGOLIN *et al*, 2006, p.3).

Para cobrir a demanda por Assistência Técnica existente no campo são necessários investimentos na formação de quadros técnicos qualificados em um novo perfil profissional que além da boa formação técnica inclua também uma formação para lidar com os seres humanos individuais e coletivos e para contextualizar seu trabalho cultural e politicamente. Técnicos que valorizem o contato com as comunidades locais e saberes populares e os recortes culturais específicos que caracterizem uma determinada comunidade, como as questões de gênero e etnia (GREGOLIN *et al*, 2006, p.5).

A priori os serviços de ATER pública são direcionados ao pequeno produtor da agricultura familiar e àqueles das áreas de reforma agrária, uma vez que os grandes e médios

produtores optam por receber estes serviços através da contratação de empresas privadas ou profissionais autônomos da área das ciências agrárias.

A ATER como “bem público” e, portanto, de oferta gratuita, passa a ter sentido se admitirmos que cabe ao Estado apoiar setores menos favorecidos, estratégicos de desenvolvimento local, assim como, realizar ações ambientalistas e de promoção da produção de alimentos limpos, de melhor valor biológico, ecológicos, orgânicos, etc. (CAPORAL, 2003).

Os principais fatores que levam os grandes e médios produtores a procurarem serviços de ATER privada, segundo Caporal (2003, p.2), são:

Em primeiro lugar, porque as novas tecnologias já vêm sendo incorporadas aos produtos ofertados pelas transnacionais do setor; em segundo lugar, porque se trata de um mercado competitivo no qual as empresas visam cativar seus clientes e, para tanto, chegam a eles através de assessores técnicos e vendedores/promotores; em terceiro lugar, a maioria dos médios e grandes agricultores, especialmente os produtores de commodities, já tomam iniciativas para continuar ou manter o processo de “modernização” de seus negócios indo atrás, quando lhes convém, das novas opções tecnológicas; e em quarto lugar, mas não menos importante, aparece o papel do setor privado de serviços de Assistência Técnica e Escritórios de Planejamento Agropecuário, que atuam preferencialmente com agricultores empresariais, se bem que também prestem serviços (projetos de crédito rural, por exemplo) para outras categorias de agricultores, inclusive familiares.

Para este tipo de público já não faz falta, do ponto de vista da “modernização”, que o Estado intervenha com ações do fomento ou transferência de tecnologias. Não raro os extensionistas são inclusive criticados por não estarem atualizados o suficiente a respeito das últimas novidades das indústrias de máquinas, equipamentos e agroquímicos (CAPORAL, 2003, p.2).

Entretanto, a respeito destes setores da agropecuária, ainda cabe ao Estado uma questão fundamental: os cuidados com o meio ambiente e com a produção de alimentos saudáveis. Estas ações podem ser feitas não só via legislação, controles sanitários e mecanismos de punição, mas também pela via da Extensão Rural, mediante programas de Educação Ambiental e Motivação para a redução de impactos ao Meio Ambiente, difundindo práticas conservacionistas ou o uso de técnicas menos agressivas, como os manejos integrados, ou mesmo outros tipos de substituição de insumos: fertilizantes químicos por adubos orgânicos, agrotóxicos por pesticidas naturais, etc.

De igual modo, a ATER pública pode contribuir de forma indireta, mediante a realização de campanhas e divulgação em massa, para que os empresários rurais ampliem

sua consciência no que diz respeito às questões ambientais, como pode ser o cuidado com a água, cobertura florestal, solos, etc. No entanto, atuar nesta perspectiva não parece ser nem principal missão nem a principal responsabilidade da Nova ATER pública (CAPORAL, 2003, p.2).

### **4.3. Tecnologia Como Subsídio ao Serviço de ATER**

Discutir e desenvolver tecnologias adequadas para o semiárido está entre os grandes temas em pauta para o presente momento, pela emergência do avanço da desertificação e da desestruturação social das áreas rurais. Demandas por tecnologias adaptadas e de baixo custo tem seu foco na agricultura familiar, que ainda prevalece no Nordeste brasileiro. Cerca da metade das 4 milhões de unidades produtivas da agricultura familiar em todo o Brasil se encontra no Nordeste, a maior parte desses em condições de sustentação social e econômica difíceis.

Secularmente, o grande desafio consiste em encontrar não um, mas muitos e diferentes caminhos para reduzir as desigualdades e a pobreza e assim mudar a face do sertão, mostrando sua viabilidade e diversidade. Políticas Públicas que amplie o acesso da agricultura familiar a técnicas apropriadas e sustentáveis em prol de uma convivência com o semiárido e de redistribuição de renda.

No pensamento *desenvolvimentista*, aos tempos do GTDN, de Celso Furtado, a imagem construída do sertão revela os pressupostos ideológicos da nova forma de agir do Estado, inaugurada com a SUDENE. Adjetivado de *primitivo, atrasado, tradicional, rudimentar; vulnerável, débil e inadequado*, o semiárido tem prioridade nos estudos sobre o *desenvolvimento regional*.

A típica fazenda sertaneja, segundo Celso Furtado, coordenador do GTDN, constituir-se-ia de *três camadas superpostas*: a criação do gado, a cultura algodoeira e a lavoura de subsistência. Esta estrutura de baixa produtividade e reduzido grau de integração aos mercados seria periodicamente afetada por estiagens prolongadas.

Como *crise de produção determinada por fatores físicos*, os efeitos da *seca* tenderiam a *distribuir-se por todo o sistema econômico*, comprometendo o *desenvolvimento regional*. Como *calamidade social*, incidiria mais agudamente no setor de subsistência, que concentra o maior contingente de trabalhadores rurais. A causa básica de sua debilidade

estaria na *escassez* de fatores naturais, acrescida de isolamento físico, exploração *irracional* das culturas, relações arcaicas de trabalho, pobreza de seus habitantes e *tradicionalismo* tecnológico e político.

A concepção de *desenvolvimento regional*, expressa no relatório do GTDN, tem sido permeada por duas idéias importantes para o exame da recente expansão capitalista no semiárido. A primeira, a organização de uma agricultura empresarial, baseia-se na convicção de que o *subdesenvolvimento* teria raízes no *tradicional* setor agrícola. A oligarquia rural seria refratária à *modernização*, pois esta comprometeria suas práticas políticas. O Estado, além de gerar empregos, deveria *intensificar o processo de formação de uma nova classe dirigente, até o presente, orientada por homens ligados a uma agricultura tradicionalista e alheios à ideologia do desenvolvimento* (SUDENE, 1978, p.54). A segunda, a assistência internacional, apóia-se na visão do *subdesenvolvimento* como uma *doença social*, que poria em risco o país e o hemisfério. O Estado estimularia a transferência de capitais e tecnologias. As entidades internacionais difundiriam a eficiência do capitalismo no combate à *seca, à fome, ao analfabetismo e à pobreza*. O Nordeste constituir-se-ia no local ideal para demonstrar a nova política de ajuda externa dos Estados Unidos e a eficácia do modelo democrático de governo (ROETT, 1972, p.7).

Para o GTDN, então, dentre as causas ligadas à estagnação da agropecuária do Nordeste brasileiro, não está somente a questões relativas às adversidades climáticas, especialmente ao problema das secas, e sim, a não utilização de *tecnologias adequadas* para o setor. Da mesma forma a situação ocorre no Estado do Ceará, onde ainda, se utiliza de práticas tradicionais sem inovação tecnológica que eleve à melhores rendimentos e produtividade da agropecuária, tornando-a competitiva em relação aos demais setores, assim como, melhoria da renda e da qualidade de vida do agricultor de base familiar.

Segundo Zagottis (1989, p.76), a idéia de aplicar os conhecimentos científicos como base da técnica teve início na Lunar Society de Birmingham, por volta de 1760. Sua efetiva aplicação, porém, ocorreu apenas em torno de 1830, no laboratório de Liebig, na Alemanha.

A tecnologia, portanto, nasce na segunda metade do séc. XIX, definida como o saber fazer (técnica) com a mais ampla base científica. Zagottis (1989, p.76) lembra a conhecida conceituação de Bunge que diz: “Tecnologia é um corpo de conhecimentos que seja compatível com a ciência contemporânea, que seja controlável pelo método científico e que seja empregado para controlar, transformar ou criar coisas ou processos, naturais ou sociais”.

Para Baiardi (2002) *apud* Silva (2005, p. 18), tecnologia é a base do conhecimento de como produzir e desenvolver instrumentos de trabalho, equipamentos e processos destinados a elevar a produção por esforço físico (humano) ou unidade de trabalho despendido e resolver problemas, buscando melhorar a qualidade de vida do homem.

A tecnologia, tal qual entendemos hoje, é recente, simultânea à ciência moderna, mas só tomou corpo com a Revolução Industrial, quando se percebeu que tudo o que era construído pelos homens, podia sê-lo segundo os princípios das ciências (VARGAS, 1985, p. 14).

A par da expansão da agricultura moderna convencional, cuja produtividade em alguns produtos se aproxima dos padrões mais elevados do mundo, e do avanço de modelos chamados sustentáveis, subsistem regiões e/ou segmentos de produtores, especialmente latifundiários tradicionais e familiares de subsistência, sem acesso às inovações tecnológicas, mantendo-se com baixa produtividade e, em geral, baixa qualidade, portanto, pouco ou nada competitivos, pois participam marginalmente do abastecimento da sociedade, ou seja, sem vínculos estáveis com os mercados. Para esses, a reprodutibilidade em padrões adequados e sustentáveis, é imprescindível à formulação de políticas públicas específicas que englobem: financiamento acessível (subsidiado) para a produção agrícola e para infraestrutura, a realização de pesquisas e o desenvolvimento de tecnologias específicas, a qualificação de recursos humanos, assistência técnica e extensão rural, bem como, a implantação de agroindústrias adequadas.

Ao contrário da região Sul, onde predomina o modelo agrícola através do qual modernas tecnologias são aplicadas na agricultura (em todos os estratos de tamanhos, físicos e econômicos, de estabelecimentos, conforme (NASCIMENTO, 2005), no Nordeste, ainda predomina a prática de uma agricultura tradicional ou mesmo rudimentar (HOFFMANN, 1992; FIGUEIREDO; HOFFMANN, 1998). De uma maneira geral, a despeito da presença de certas ilhas de modernização de um agricultura não-tradicional como a agricultura irrigada nos “novos sertões” (MAIA GOMES, 2001), ainda é predominante o atraso tecnológico da agricultura da região Nordeste, “mesmo quando se trata de unidades da Federação que apresentam condições edáficas propícias à exploração de vários tipos de culturas agrícolas e regime pluviométrico regular na maior parte da sua extensão territorial, como é o caso do Estado do Maranhão” (SOUSA; KHAN, 2001).

É em grande medida, essa situação de atraso tecnológico que explica a capacidade que a agricultura de subsistência tem para absorver a mão-de-obra excedente no campo nordestino. É sob essas condições que a pobreza se reproduz entre as famílias das áreas rurais da região.



Adam Smith (1776), em seu livro “*A Riqueza das Nações*”, afirmava que o aumento na produtividade seria o resultado da divisão do trabalho, e que no setor agrícola, embora fosse possível aumentar a produtividade através da divisão do trabalho, ela não produziria os mesmos rendimentos percebidos nas manufaturas (SILVA, 1995, *apud* MATOS, 2005, p. 32).

Já, Karl Mark, defendia que as inovações tecnológicas, motivadas pela competição entre os capitalistas, seria responsável pela dinâmica no processo de acumulação, porém, esse processo caracterizaria a manufatura, portanto, a agricultura não apresentaria o mesmo dinamismo no sentido de alterar seu processo produtivo (SOUZA, 2000, *apud* MATOS, 2005, p. 33).

Em 1911, Schumpeter publica a Teoria do Desenvolvimento Econômico, expressando, com clareza, o papel decisivo da inovação, compreendida “como qualquer nova combinação dos fatores de produção com viabilidade mercadológica, do espírito empreendedor e da destruição criadora no processo do desenvolvimento econômico e social” (ZAGOTTIS: *Ibid* p. 76). A partir daí consolida-se, em definitivo, a fundamental importância da ciência e da tecnologia para o crescimento das sociedades.

Fica claro, também, continua Zagottis, a necessidade de se distinguir entre o que seja a capacitação tecnológica para produção como algo ligada à produtividade e à qualidade e a capacitação tecnológica para inovação vinculada à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento experimental. Embora igualmente importantes coube à segunda o papel decisivo para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Souza (2000), até meados da década de 50, a teoria neoclássica não havia tratado as mudanças tecnológicas com profundidade e em seus modelos de crescimento econômico os autores destacavam somente a terra, o capital e o trabalho. A partir de então, pós década de 50 surgiu um novo modelo, em um formato de economia dual. Este dava destaque à modernização do setor agrícola mediante as inovações tecnológicas, como condição necessária ao desenvolvimento da economia.

Nos dias atuais, a tecnologia continua sendo abordada nos trabalhos teóricos da ciência econômica. Muitos destes estudos buscam captar os impactos que a tecnologia ou as inovações tecnológicas possam exercer sobre a economia, outros buscam mensurar o nível tecnológico adotado pelos setores econômicos (OLIVEIRA, 2003, p. 7).

Por sua vez, a tecnologia impactou substancialmente sobre a atividade agrícola, sua base produtiva sofreu alterações pela incorporação das inovações mecânicas, químicas e biológicas (genética). O processo de modernização da agricultura vem incorporando cada vez

mais as novidades tecnológicas. Moderna tecnologia para a colheita de lavouras, novas máquinas e novos produtos agrícolas, resultados de pesquisa, passam a fazer parte da agricultura brasileira (SILVA, 2005, p. 20).

Contraditoriamente ao que se coloca sobre a importância da adoção de práticas e técnicas como forma de tornar a agricultura competitiva em relação aos demais setores da economia, como a indústria e serviços, na zona semiárida do Nordeste brasileiro a insignificante taxa de adoção de tecnologias geradas pela pesquisa tem sido, em sua maior parte, atribuída à questão sócio-cultural: o pequeno agricultor seria “resistente” às inovações tecnológicas. Recentemente, os pesquisadores começaram a aceitar a idéia de que a causa maior deste fato seria mais relacionada à inconsistência das tecnologias, ou seja, as tecnologias oferecidas não eram apropriadas às reais necessidades dos usuários.

Segundo Roger (1983), citado por Khan e Sales (1997, p. 27), a adoção e difusão de tecnologias são passos iniciais para a modernização da agricultura. O autor também afirma que a relação causa e efeito da adoção de tecnologias acontece de forma gradual. Experiências tem demonstrado que a adoção imediata de inovações tecnológicas no setor agrícola tem sido muito rara.

A adoção de novas tecnologias pode elevar os níveis de produtividade de uma empresa, seja ela agrícola ou não, beneficiando positivamente a economia. Embora as novas tecnologias sejam de conhecimento dos produtores, nem todos a adotam, muitas vezes por fatores socioeconômicos relacionados (KHAN *et al.*, 1991 *apud* FREITAS, 2003, p. 7).

Para, Aguiar (1986), o chamado *progresso* técnico (saber fazer humano) na agricultura brasileira a partir da década de 1950 e, sobretudo, na década de 1970, através do *Pacote Tecnológico*, impôs esse novo padrão de desenvolvimento. Os insumos, as máquinas e os equipamentos foram projetados visando produtividade e lucro a qualquer preço. O processo seletivo deste modelo excluiu, nas áreas onde se implantou, os agricultores, na sua grande maioria familiares, que não quiseram ou não tiveram as condições de responder positivamente.

Corroborando com as idéias do GTDN, a utilização de tecnologia na agricultura a torna menos dependente dos fatores climáticos, mais produtiva e promissora, contribuindo para a obtenção do seu desenvolvimento e da economia. Dada a sua importância para a agricultura, convém ressaltar que o processo de difusão tecnológica passa pelo Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Existe uma crença de que os produtores atendidos pelo serviço de ATER são mais propensos a adotar e incorporar tecnologias novas ao processo produtivo, tendo em vista, que

o conhecimento sobre inovações tecnológicas e seu modo de aplicação são condicionantes essenciais para um produtor do setor agropecuário adotá-la. Dessa forma, o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural, não só tem papel primordial na difusão de novas tecnologias, mais também, orientar e capacitar os agricultores para o processo produtivo.

No Nordeste, as causas determinantes de fracasso da pesquisa agrícola em gerar tecnologias para os pequenos agricultores podem ser as mesmas mencionadas por Waugh (1975) para a situação da Guatemala:

- o pesquisador não tem considerado os problemas do pequeno agricultor e seus sistemas agrícolas;
- o pesquisador não tem demonstrado competência no trato com as práticas agrícolas do pequeno agricultor;
- o pesquisador não tem testado a tecnologia ao nível do agricultor, sob suas condições;
- a aceitação da tecnologia pelo pequeno agricultor não tem sido parte do processo de avaliação da tecnologia.

Tradicionalmente organizada em linhas de produtos ou disciplinas e sem envolvimento de cientistas sociais, a pesquisa agrícola no Nordeste tem se caracterizado pela falta de uma visão sistêmica. Tal situação aliada ao fato da pesquisa ter sido sempre conduzida em estações experimentais, pouco ou não representativas dos campos dos agricultores e com nenhum envolvimento destes, explica o aproveitamento inexpressivo dos seus resultados.

Esta situação pode ser bem ilustrada se se considerar o grande número de trabalhos científicos apresentados em congressos e simpósios ou publicados em revistas científicas contendo potenciais soluções para inúmeros problemas dos sistemas produção existentes, sem que estas alternativas tenham sido levadas ao meio rural para validação.

#### **4.4 O Projeto Agente Rural: Concepção, Estratégia e Importância para o Setor Agropecuário do Estado do Ceará**

O Projeto Agente Rural, criado pelo Governo do Estado do Ceará, no ano de 2003 e financiado com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, encontra-se dentre aquelas ações denominadas de Políticas Estruturantes. Sua implementação encontra-se a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Agrário - SDA, através da EMATERCE. Fundamentado na

gradual universalização da Assistência Técnica e Extensão Rural aos produtores Rurais de base familiar, de maneira que, até o ano de 2010, todos tenham acesso a esse serviço com qualidade e efetividade. A respeito da política pública, então, posta em prática para atender ao pequeno produtor rural com a prestação do serviço de ATER, Gregolin (2006, *et al*, p.6) manifestou-se assim:

As políticas públicas possuem papel importante na construção de alternativas de trabalho e desenvolvimento para o campo. O apoio a projetos e programas de formação de novos quadros de ATER, assim como, de capacitação de agricultores familiares e técnicos com base no desenvolvimento sustentável, metodologias participativas, transição para uma produção de base ecológica e mercado solidário somam na construção da sustentabilidade (GREGOLIN et al, 2006, p.6).

Seu objetivo está voltado a garantir a Inclusão Social das famílias rurais do Estado do Ceará, pela transformação da agropecuária cearense, com elevação da produção e renda, pelo incremento da produtividade, mediante aporte, apropriação e desenvolvimento de conhecimentos técnicos e gerenciais, organização dos produtores rurais em associações e alavancagem da pequena e microempresa rural.

Tem como princípios básicos, o seguinte:

- a) Atuação em parceria Estado/Município, com base nos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, utilizando o princípio da reciprocidade na alocação dos Agentes Rurais. Para cada Agente, disponibilizado pelo Estado, o Município disponibiliza outro;
- b) Atuação em Programas Prioritários do Governo do Estado com ou sem participação dos municípios;
- c) Focalização em atividades econômicas prioritárias com obediência ao zoneamento agroeconômico;
- d) Definição de metas de resultados, por agente, em termos de geração de trabalho e renda, elevação da produção e da produtividade;
- e) Organização dos Produtores, como instrumento, para viabilizar a prestação da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Ressalte-se, entretanto, que para cumprir tais princípios visando atingir o objetivo definido, o Agente Rural deverá possuir um perfil que se enquadre com: espírito de liderança e apresentar desenvoltura nas ações e facilidade comunicação; conquistar a confiança e a

credibilidade da comunidade; ser hábil no trabalho com grupos e aptidão para práticas agropecuárias simples; demonstrar interesse, entusiasmo e criatividade; ético na condução de seu trabalho.

Quanto à seleção dos municípios, esses deverão enquadrar-se de tal forma que preencham os seguintes requisitos: existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social – CMDS, organizado e atuante; grupos de produtores, com bom nível de organização (associações, federações, sindicatos, etc.); nível de participação econômica da agricultura, satisfatório; capacidade de conveniar com organismos internacionais e nacionais de cooperação técnica.

O Projeto surgiu à semelhança do já existente e bem sucedido Programa Agente de Saúde desenvolvido a mais de uma década pelo Estado do Ceará. No ano de implantação foi desenvolvido a capacitação de profissionais da área agrícola, preparados para visitar o agricultor onde ele se encontrasse – “*de porteira em porteira*”, como afirmam em seu conceito -, levando as informações técnicas e as orientações mais demandadas em tudo o que se refere à obtenção de crédito, ao plantio, à colheita e à comercialização do produto. Ressalte-se, porém, que junto ao grupo constituído pelos Agentes Rurais de incumbência pela Extensão, encontra-se os Agentes Rurais Másteres, aqueles especialistas em produtos em nível da região, assessorando os técnicos naquilo que for específico, como: técnicas de adubação, controle fitossanitário, uso de agrotóxicos, piscicultura e crédito agrícola.

No início de sua implementação o Agente Rural, Técnico Agrícola e/ou Técnico em Irrigação de Nível Médio, atendeu a um número pequeno de municípios do Ceará, utilizando para tanto o uso da motocicleta ou automóvel pra vencer as distâncias desafiadoras para chegar até o produtor rural. Hoje, já está presente em 179 municípios cearenses que têm na lavoura o seu forte. Através de informações gerenciais e agropecuárias, visa estabelecer amizade e vínculos de confiança com aqueles a quem visitam, com o propósito de orientar e acompanhar o produtor rural, com o objetivo de elevar a produção e a renda dos mesmos. No ano de 2004 eram 494 Agentes Rurais trabalhando junto a 25 mil produtores. Em junho de 2006 o Ceará comemorou a entrada em campo do milésimo Agente Rural, para atender a cerca de 40 mil agricultores cearenses.

O projeto Agente Rural visa em última instância dar suporte ao trabalho desenvolvido pela ATER pública no Estado do Ceará, fortalecendo seu braço executor através da EMATERCE. Sua abrangência já se dá em quase todos os municípios, porém, ainda há um grande déficit de técnicos Agentes Rurais que atendam a todos os agricultores familiares, como pode ser verificado na tabela 1.

Tabela 1 – Distribuição dos Agentes Rurais no Estado do Ceará em 2007.

Agropolos	Nº de agentes do Estado	Nº de agentes da prefeitura	Total	Déficit		Superávit	
				Estado	Prefeitura	Estado	Prefeitura
Cariri	48	37	85	2	11	1	0
Cariri Leste	38	13	51	0	20	5	0
Centro Sul	62	39	101	0	22	1	0
Meio Norte	38	21	59	10	27	1	1
Baixo Jaguaribe	38	19	57	0	13	6	0
Ibiapaba	28	14	42	14	27	1	0
Baixo Acaraú	9	5	14	4	9	0	1
Metropolitana	22	11	33	5	15	2	1
Litoral Leste	12	6	18	0	6	0	0
Extremo Norte	13	9	22	5	9	0	0
Zona Norte	18	9	27	14	23	0	0
Sertões de Canindé	29	7	36	2	21	4	0
Maciço de Baturité	20	7	27	10	23	0	0
Médio Jaguaribe	22	11	33	0	10	1	0
Sertão Central	54	26	80	0	19	9	0
Sertões de Crateús	24	11	35	3	15	1	0
Inhamuns	12	5	17	2	9	0	0
Cariri Oeste	18	9	27	1	7	5	2
<b>TOTAL</b>	<b>505</b>	<b>259</b>	<b>764</b>	<b>72</b>	<b>286</b>	<b>37</b>	<b>5</b>

Fonte: EMATERCE, 2007b.

Segundo a EMATERCE, são inúmeras as atividades desenvolvidas pelos Agentes Rurais, dentre as quais, destaca-se:

- **Assentamentos Estaduais:** Em 2005, os Programas do Estado, para Reforma Agrária, tinham assentado 6.016 famílias, em 370 imóveis, localizados em 98 municípios.

A assistência técnica, como um importante instrumento para viabilização dos assentamentos, até o ano de 2005 prestava o serviço de forma irregular, tendo em vista, insuficiência de recursos humanos e financeiros. Dos 370 imóveis existentes no Estado, apenas 285 recebiam o serviço. Em 2006 o serviço foi universalizado pelo Programa de Reforma Agrária Estadual;

- **Captação “In Situ”:** A sustentabilidade da agropecuária do Ceará pode ser fortalecida, por meio da implementação de tecnologias de manejo dos solos, que permitem melhor convivência com o clima semi-árido. Dentre essas, a captação “in situ” é uma técnica que consiste no manejo de solos para retenção da água de chuva no próprio solo, através da abertura de sulcos,

seguidos de camalhões em curvas de nível, favorecendo a conservação dos solos e o melhor aproveitamento da água pelas plantas.

No ano de 2005, foi feito uso da tecnologia numa área de 822,8 há em 87 comunidades de 51 municípios mais áridos do Estado, obtendo redução média em torno de 70% nos indicadores de perda de safra. Agentes Rurais, num total de 246, receberam capacitação para desenvolver a tecnologia;

- **Piscicultura:** O Estado do Ceará possui 200.000 há de espelho d'água em seu território disponível para a piscicultura continental, tornando-se uma importante alternativa para geração de emprego e renda no meio rural. Um projeto associativo familiar pode gerar renda de até R\$ 900,00/mensais, ocupando 50% da mão de obra familiar. Para atuar nessa área, 14 Agentes Rurais foram treinados. Inicialmente foram distribuídos nos Projetos Curupati (açude Castanhão), atendendo 70 famílias com 640 gaiolas. Para 2006, há previsão de implantação de mais 3 projetos beneficiando 60 famílias com 342 gaiolas, nos açudes estaduais dos municípios de Várzea Alegre, Lavras da Mangabeira e Cedro;
- **Apicultura:** No Estado do Ceará a atividade apícola vem tomando dimensão incomparável em relação às demais atividades do setor agropecuário. Porém, o mesmo não acontece em relação ao nível de organização dos produtores e a agregação de valor ao produto, fatores fundamentais para sua inserção em um mercado cada vez mais competitivo. Preocupado com essa situação, o Governo do Estado criou o Programa da Apicultura. Nesse sentido, o Projeto Agente Rural entra como suporte técnico junto aos produtores, visando desenvolver a cultura das discussões em grupo e na agregação de valor ao produto/subproduto gerado pela apicultura;
- **Cotonicultura – PROALCE:** A revitalização da cultura do algodão tem sido para o Estado do Ceará um grande desafio, por ser um elo de inicial de uma grande cadeia agroindustrial e como uma alternativa econômica viável para a geração de renda e emprego, sendo 0,35 diretos e 0,87 indiretos a cada hectare cultivado.

A organização dos produtores, aliada à capacitação, através de uma assistência técnica intensiva, tem sido o caminho para o soerguimento da cultura;

- **Programa da Mamona / Biodiesel:** A cultura da mamona, no Ceará, saiu de uma condição de extrativismo para um modelo tecnológico sustentável e apto à agricultura familiar, com impactos na geração de renda e de trabalho, atingindo aquelas comunidades mais pobres.

Em 2005, a EMATERCE assistiu uma área de 19.459ha, com a participação efetiva dos Agentes Rurais, contemplando 92 municípios do Estado. Ainda, nesse mesmo ano, foram capacitados 13 técnicos Agentes Rurais para trabalhar especificamente com a cultura;

- ***Mandiocultura:*** Nos últimos anos, a cultura da mandioca tem experimentado avanços consideráveis no sentido de sua sustentabilidade. Atribui-se a isso a incorporação de novo modelo tecnológico e agroindustrial para a atividade. Em 2005, foi feita a capacitação de 27 Agentes Rurais para assistir a 4.269 produtores numa área de 8.199 hectares da cultura;
- ***Bovinocultura de Leite:*** Desde a sua criação em 2003 que o Projeto Agente Rural tem procurado capacitar seus técnicos para atender a bovinocultura leiteira, como forma de empreender uma modernização do setor, com ênfase, sobretudo, na formação de suporte forrageiro e reserva alimentar, dentro das ações do Programa Pasto Verde. Em 2005, havia em todo o Estado 90 Agentes Rurais treinados na atividade, atendendo a um público de 3.828 criadores com um rebanho de 45.230 animais, produzindo 64.832.320 litros/ano;
- ***Programa Caminhos de Israel Fruticultura / Olericultura / Cana-de-Açúcar:*** Gerar oportunidades de trabalho e renda para os produtores familiares, desenvolvendo a agricultura como agronegócio sustentável foi o objetivo maior para a criação do Programa Caminhos de Israel. Para tanto, em 2005, o Programa contou com uma equipe de 34 Agentes Rurais Especialistas, atendendo a 67 projetos numa área de 1.296ha de fruticultura, 161 há de hortaliças e 128 há de cana-de-açúcar, totalizando 1.585ha irrigados;
- ***Floricultura:*** A floricultura inseriu-se no agronegócio do Estado, com sua capacidade contributiva, na geração de trabalho e renda, sendo uma alternativa efetiva para a agricultura familiar. Dessa forma, em 2005, o Projeto Agente Rural, alocou para dedicação exclusiva, 10 técnicos para serem capacitados na atividade;
- ***Cajucultura:*** As organizações de produtores em parceria com a Fundação Banco do Brasil, vem perseguindo imprimir novo padrão tecnológico de produção e beneficiamento do produto, quer seja na castanha ou no pedúnculo, visando incrementar a rentabilidade econômica da atividade no Estado. Para tanto, em 2005 o Projeto Agente Rural disponibilizou 32 técnicos para trabalharem em 26 unidades integradas de beneficiamento, atendendo a 2.012 produtores. Para substituição de copa, área de 6.217ha.



#### 4.4.1 Identidade Profissional: Sua Importância para o Técnico de ATER

Desde sua institucionalização, a assistência técnica e extensão rural (ATER) tem sido um dos principais instrumentos de “engenharia social” no Brasil. Sua característica básica de intervenção a coloca como meio de modificação da sociedade rural estigmatizada como tradicional, arcaica, para outra sociedade mais “moderna”, a fim de inserir “a pequena produção agrícola com fortes traços camponeses em esquemas de reprodução cada vez mais monetarizados e mercantis” (FIGUEIREDO, 1984, p. 21). A ênfase inicial num acompanhamento individual e total do estabelecimento agrícola, incluindo aí as esferas de educação e saúde por parte do técnico da ATER foi posteriormente desviada para a “tecnificação da produção para a produção de excedentes comercializáveis” (*ibid*, p.21), centrando-se muito mais no produto que no estabelecimento agrícola e desviando-se de seus propósitos iniciais. Todavia um fato não mudou em toda a história da ATER: o técnico foi e é sempre visto como instrumento, nunca como sujeito desta ATER.

A ATER é tema recorrente na literatura científica, quase sempre com destaque sempre na sua eficiência, na perspectiva de se encontrar as “falhas” e as soluções para fazê-la mais eficiente na transmissão de técnicas inovadoras aos agricultores. Por vezes estas falhas são atribuídas à resistência do agricultor em adotar as inovações, o que em geral leva a alegações de ignorância do agricultor, como as dos pesquisadores de instituições como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), conforme Miranda (1990). Outras vezes o foco é na metodologia de transmissão da informação, como os trabalhos que deram origem à diversas metodologias de pesquisa-desenvolvimento, como *Cropping Systems Research* (pesquisa em sistemas de cultivo), *Farmer Bach to farmer* (produtor de volta ao produtor) e outros baseados na abordagem sistêmica, citados por Pinheiro (1995, p. 28-36); ou responsabiliza-se o técnico pela baixa aceitação das inovações, em função deste não se manter devidamente informado das técnicas constantemente produzidas pelas empresas de pesquisa e das quais é instrumento de transmissão (RAMOS *et al.*, 1974), outros autores argumentam que o problema está no não desenvolvimento adequado do setor não-agrícola brasileiro (PAIVA, 1975) e outros ainda propõem a adoção de um novo paradigma para a ATER (PINHEIRO, *op. cit.*).

O que fica patente na maioria destes trabalhos é que, ao invés de tentar compreender o processo de construção das relações sociais surgidas do contato pessoal do técnico com o agricultor e das mudanças nas esferas econômicas, sociais e culturais que necessariamente ocorrem quando se introduz uma inovação no processo de produção, tentam

apenas entrever onde deveria ser realizada a modificação que tornaria o trabalho de ATER mais eficaz. Com isso a maioria deles passa ao largo da consideração do próprio técnico como sujeito do processo. É necessário um maior aprofundamento e compreensão deste ambiente profissional do técnico como um conjunto de representações e símbolos que condiciona suas ações.

Dessa forma o antigo modelo de ATER baseava-se em toda uma representação idealizada do meio rural, que mais que oriunda da formação escolar do profissional, está presente em todo o ambiente social, e afeta não somente este profissional, como toda a sociedade. Assim sendo, o conflito entre a forma de socialização do técnico, sua formação e as novas habilidades exigidas dele existe e pode mesmo persistir nos mais engajados e comprometidos coma a nova ATER, pois a representação do meio rural oficializada pela mídia e governo (a do agricultor-empreeendedor e da agricultura-empresa) está arraigada nas suas próprias estruturas cognitivas. Este subsiste no nível das representações sociais a respeito do agricultor e do meio rural, podendo assim camuflar práticas não participativas sob o discurso da participação.

Nesse contexto, para desenvolver a análise da questão à qual nos propomos se faz, de início e principalmente, necessária a definição da categoria “profissão” e como esta conforma-se diante das especificidades de atuação dos principais sujeitos analisados nesta pesquisa. Pode-se definir o extensionismo como profissão? Quais conformações adquire esta profissão e este profissional?

O termo profissão enfeixa diversos significados de acordo com o contexto em que é empregado. Na França, segundo Dubar (1997), engloba pelo menos dois sentidos referentes a dois termos ingleses diferentes:

O conjunto dos “empregos” (em inglês: *occupations*) reconhecidos na linguagem administrativa, nomeadamente nas classificações dos recenseamentos do Estado;  
As “profissões” liberais e sábias (em inglês: *professions*), isto é, *learned professions*, nomeadamente os médicos e juristas. (*ibid.*, p.123).

A introdução de um terceiro termo complica ainda mais a terminologia francesa, que é de “ofício” (em francês: *metier*). Segundo Dubar (*ibid.*, p.123). As “profissões” (liberais) e os “ofícios” têm, no Ocidente, uma origem comum: as corporações” (grifo do autor)”. O trabalho, antes da expansão da universidade, era considerado uma arte e as corporações reuniam os praticantes desta arte em corporações definidas como regulamentos corporativos para garantir a competência jurídica, isto é, a autorização de exercer e de

defender o seu monopólio e os seus privilégios no interesse do bem comum (MARTIN, 1938, *apud* DUBAR, 1997). As artes liberais e as artes mecânicas, os artistas e os artesãos. Os intelectuais e os trabalhadores manuais provinham de um mesmo tipo de organização corporativa que assumia a forma de “ofícios juramentados” nas “cidades juramentadas”, onde “se professava uma arte”. O termo “profissão” deriva desta “profissão de fé” consumada nas cerimônias rituais de entronização nas corporações.

O juramento englobava, de acordo com formas muito variadas, três compromissos: i) observar as regras; ii) guardar os segredos; iii) prestar honra e respeito aos jurados, controladores eleitos e reconhecidos pelo Poder Real (DUBAR, *op. cit.* p.124).

Dubar (1997) identifica o início da dissociação entre as artes liberais e artes mecânicas com a expansão e consolidação das universidades, chegando a oposição entre as “profissões” que se ensinavam nas universidades e cujas “produções pertenciam mais ao espírito que à mão” (GRANDE ENCYCLIPÉDIE, *apud* DUBAR, 1997) e os “ofícios” derivados das artes mecânicas “onde as mãos trabalham mais que a cabeça” (ROUSSEAU, *apud* DUBAR, 1997).

Apesar desta oposição que chegava ao menosprezo dos segundos em relação aos primeiros por parte da sociedade, Dubar (1997) afirma que as duas categorias guardavam grande semelhança em função de partilharem um modelo de origem comum: “as corporações, isto é, “*corpos, confrarias e comunidades*” no seio dos quais os membros “estavam unidos por laços morais e por um respeito às regulamentações pormenorizadas dos seus estatutos constituindo estados reconhecidos pelo Poder Real (SEWEL, 1980, *apud* DUBAR, 1997), e isto conferia o partilhamento da “dignidade e qualidade” de um estado juramentado socialmente legítimo e pessoalmente incorporado graças à eficácia simbólica dos ritos sociais (HEILBRON, 1986, *apud* DUBAR, 1997).

“[...] do ponto de vista da Sociologia das Profissões, o termo profissão possui uma dimensão cognitiva, ligada a um corpo de saberes específico e apenas acessível ao grupo profissional (a formação escolar profissional tem, um papel crucial pelo fato do diploma constituir-se no principal fundamento do direito à autoridade). Possui, ainda, as dimensões normativa e valorativa, que definem o papel social e hierárquico no conjunto da sociedade. Este papel de normalização é desempenhado, fundamentalmente, pelo Estado, pelas associações profissionais e pelos sindicatos [...]”.

O conceito se aproxima do da Sociologia das Profissões Americana (onde surgiu este ramo da sociologia), diferenciando-o do termo ocupação que faz parte de um sistema de classificação do Ministério do Trabalho e do Emprego, onde este termo é

conceituado como “o conjunto articulado de funções, tarefas e operações, que constituem as obrigações atribuídas aos trabalhadores, destinadas à obtenção de produtos e serviços” (*ibid.*, 262).

Definir o extensionismo como profissão pode trazer problemas de análise, já que esta atividade aglomera várias outras profissões como Agrônomo, Zootecnista e Técnicos de Nível Médio, além de eventualmente também sociólogos, pedagogos e psicólogos. O termo profissão, sociologicamente falando, pressupõe certo acúmulo de saberes específicos de cada campo de conhecimento. O extensionismo mais propriamente se trataria de uma “metaprofissão”, onde, apesar das diferenças específicas de cada profissional, findam todos por serem submetidos à algumas mesmas regras de reconhecimento por parte da sociedade em geral. Assim estes profissionais são todos reconhecidos como “Técnicos”, tanto pelos agricultores como mesmo pelas organizações do movimento sindical e pelo poder estatal enquanto estiverem exercendo atividades de ATER.

As universidades e escolas profissionalizantes não formam, atualmente, “extensionistas”, mas sim agrônomos, veterinários, zootecnistas e técnicos em agropecuária. O extensionismo geralmente é tratado como apenas uma disciplina do currículo nas instâncias de formação formal. Ao entrar no campo profissional da ATER, porém sempre foi exigido um perfil profissional que vai além dos limites disciplinares impostos na formação, e mais ainda no contexto atual, onde são exigidas novas competências, e conseqüentemente passam a ser diferentes os critérios de reconhecimento deste profissional, que não são mais somente aqueles conferidos pela educação profissionalizante. Assim, quando nos referimos no decorrer do trabalho ao extensionista como profissional, e extensionismo como profissão estamos nos reportando a esta “metaprofissão” definida aqui.

Para realizar a atividade de ATER, os técnicos precisam mobilizar saberes que são específicos a ela, e que vão ser comuns às diversas profissões exercidas dentro desta atividade. Assim, vamos utilizar a noção de identidade profissional referindo-se a estas características comuns que constituem esta metaprofissão. O foco não é propriamente na profissão, mas em até que ponto o trabalho na ATER cria uma identidade profissional, pois mesmo que esta atividade não se configure em uma profissão no sentido normativo do termo, é certo que aglomera aspectos que conferem identidade similar aos profissionais que nela atuam.

De forma geral os profissionais que atuam na ATER estão submetidos a algumas regras de suas profissões específicas no problema analisado significa que a habilitação para atuação está vinculada à posse de diploma e possui dimensão normativa e valorativa. As dimensões normativas (principalmente esta) e valorativa são definidas pelos CREA's no

âmbito dos Estados e pelo CONFEA<sup>8</sup> nacionalmente . O CONFEA , por exemplo, define o código de ética profissional.

As normas do CONFEA fazem a diferenciação dos profissionais de nível superior e médio definindo os primeiros como profissionais liberais<sup>9</sup> e os segundos não (CONFEZA, 1983), ou seja, segundo a lei esses profissionais de nível médio deveriam desempenhar “ocupações que envolvem tarefas de assistência técnica ao trabalho dos profissionais de nível superior” e somente poderiam desenvolver “independentemente, tarefas de supervisão, controle e execução de trabalhos técnicos especializados” (*ibid.*). A dimensão normativa, deste modo, é definida pelo CONFEA, e tem, na prática, efeito sobre os trâmites burocráticos que a profissão apresenta, como, por exemplo, a assinatura de projetos. A dimensão valorativa por sua vez tem muito mais a ver com as condições locais de trabalho do profissional que com as normas do CONFEA. Este interfere principalmente no que diz respeito à definição das estruturas possíveis de ascensão na “carreira” de extensionista, pois esta somente será possível ao profissional de nível médio por da aquisição do diploma de nível superior ou certificados de qualificação em especialidades. É também o CONFEA que define o piso salarial de ambos os níveis da profissão, o que tem impacto sobre a dimensão valorativa considerando-se a importância dada a este aspecto (a remuneração salarial) pela sociedade brasileira para definição do estatuto social dos indivíduos, não só para esta profissão, e nem somente para os que tenham uma “profissão” na acepção anteriormente exposta.

No Brasil, geralmente, estes profissionais são denominados de “extensionistas” nos órgãos tradicionais de extensão e pesquisa, termo que deriva de extensão, que por sua vez tem origem no vocábulo latino *extensione* e tem o significado, dentre outros, de “Ato ou efeito de estende(-se)”. A utilização deste termo para definir este profissional foi criticada por Paulo Freire (1998), pois a acepção no contexto significaria estender algo a alguém, no caso o técnico estenderia o seu conhecimento, tido como mais eficiente principalmente no que concerne ao âmbito produtivo-econômico ao agricultor.

A crítica de Paulo Freire recai principalmente sobre o fato de toda extensão pressupor uma desautorização de quem recebe o que é estendido, como sujeito, promovendo a invasão cultural, e impedindo a criação de uma esfera de comunicação onde o agricultor possa acessar e significar as inovações de acordo com seu universo temático, já que a invasão

---

<sup>8</sup> Este poder de autorização e fiscalização da profissão é delegado ao CONFEA pela lei nº 5194 de 1966.

<sup>9</sup>O dicionário Aurélio eletrônico define profissão liberal como a “profissão de nível superior caracterizada pela inexistência de qualquer vinculação hierárquica e pelo exercício predominantemente técnico e intelectual de conhecimentos”. (PROFISSÃO. In. DICIONÁRIO Aurélio eletrônico V. 1 .4. 1994 CD-rom).

cultural promove sempre uma reação ao que alienígenamente rompe a coerência interna do universo de significação (ou por ser assim visto) o que culmina no que comumente chama-se de “resistência à inovação”, impedindo assim que tanto o extensionista seja um “educador-educando” quanto o agricultor seja um “educando-educador”. Em síntese, Freire (1988), ao conceber o trabalho do técnico junto aos agricultores como um trabalho eminentemente educativo, discorda do emprego da palavra “extensão” para defini-lo, já que o termo nega educação no sentido que Freire lhe atribui: “educar e educar-se, na prática da liberdade, é tarefa daqueles que sabem que pouco sabem – por isso sabem que sabem algo e podem chegar a saber mais – em diálogo com aqueles que, quase sempre, pensam que nada sabem, para que estes, transformando seu pensar que nada sabem em saber que pouco sabem, possam igualmente saber mais” (ibid., p.25). A educação se daria no âmbito onde duas esferas de conhecimento se entrecruzam dialogicamente e permitem criar conhecimento novo para ambos os sujeitos.

O próprio Paulo Freire, no ensino citado, classifica-o de texto introdutório para futuras discussões acerca do tema. É um esforço de reflexão que em si mesmo torna-se pouco compreensivo para a definição dos mecanismos necessários para a efetivação da ação do técnico; não por deficiência do autor (mesmo que este deixe claro que não é a ATER sua área de estudo, sua concepção de educação vê no trabalho do técnico encarregado de assistência técnica ao agricultor uma atividade eminentemente educativa, o que lhe confere – a Paulo Freire – competência para a reflexão acerca do tema), mas por remeter sempre aos conceitos e estruturas educativas propostas pelo autor na sua vasta produção bibliográfica sobre educação, tais como: “temas geradores” e “codificação”. De forma que a definição das estruturas de encontro dialógico dos conhecimentos na prática efetiva de trabalho deste técnico<sup>10</sup> – educador é feita a partir deste referencial.

Tendo como base o texto de Paulo Freire citado, Schmitz (2002) propõe uma concepção mais pragmática em relação a ATER em função das condições de socialização e educação específicas do técnico e da estrutura dos órgãos oficiais de ATER. Embora concorde com a pertinência do proposto por Paulo Freire, conclui pela viabilidade, no contexto atual, da aplicação de seus pressupostos. Baseia-se, para tanto, na verificação da impossibilidade de esta assistência técnica se dar como prática educativa, que por conceito seria dialógica, em uma estrutura que nega o diálogo. Refere-se à estrutura fortemente hierarquizada da EMATER a partir de um estudo (SILVA, 1992, apud SCHMITZ, 2002) que comprovou que o discurso de uma

---

<sup>10</sup> Freire usa o termo “Agrônomo”.

assistência técnica nos moldes propostos por Paulo Freire assumido pela EMATER (RS) não se efetivava na prática dos técnicos, em função principalmente da estrutura de poder da EMATER.

Outro argumento de Schmitz (2002) é de que a formação dos técnicos se dá dentro de uma estrutura de ensino que nega os pressupostos sugeridos por Paulo Freire, o que dificultaria o trabalho de “conscientização” por parte deste técnico, ou seja, se a educação que recebem é “autoritária”, suas concepções de educação e de seu trabalho são por ela influenciadas.

A partir disto propõe a noção de “aconselhamento” ao invés da de educação. A assistência técnica seria então compreendida como “serviços orientados no cliente” (*ibid.*).

Se a abordagem educacional não é libertadora e problematizadora, sua função é dominadora, segundo Freire. Assim, uma tarefa educacional do extensionista não pode ser uma base adequada para orientar a interação com os agricultores, sem uma definição precisa do conceito. Albrecht & Hruschka (1966) que destaca a diferença entre o aconselhamento e a educação. Enquanto aconselhamento nunca pode ter soluções válidas de forma generalizada, mas se relaciona no seu conteúdo com uma determinada pessoa numa determinada situação, educação deve levar todos envolvidos juntos aos valores e soluções reconhecidos como válidos. A função originária do aconselhamento é levar o indivíduo ao que é particular para ele. Isto implica na liberdade absoluta, de aceitar o conselho ou não. A educação inclui o dever de seguir seus conteúdos (SCHMITZ, 2002. p.7, grifos nossos).

Schmitz (2002), também propõe uma orientação teleológica para a assistência técnica. Assim:

Deve-se utilizar métodos diferentes em função dos objetivos e das mudanças ou inovações pretendidas. No caso das mudanças de interesse externo, trata-se de uma intervenção que pode utilizar métodos de persuasão e até de força, por exemplo, via lei, polícia, etc. Em áreas onde o poder público não tem influência, seja por causa da propriedade particular ou da administração individual do bem, como no caso da produção, organização e comercialização da agricultura familiar, a mudança tem que ser voluntária em função de uma “nova compreensão” (Schmitz, 2001:59-60). Isso é a posição do aconselhamento centrado no parceiro (SCHMITZ, 2002, p.7, aspas do autor e grifos nossos).

Schmitz (2002), p.8) propõe o aconselhamento em função de não entender o técnico como educador nas condições atuais (falhas no sistema educativo). Todavia, educação no seu sentido amplo, a meu ver, ocorre ininterruptamente e em qualquer ambiente onde haja o contato de duas ou mais pessoas (mesmo que mediado por produtos humanos: textos, música, pintura, etc.) e, no caso do “aconselhamento”, que teria por objetivo apresentar um leque de conselhos técnicos dentro do qual o agricultor teria “liberdade total” de escolha, visa, de toda forma, ainda introduzir um conhecimento novo, uma técnica; prescindindo, inapelavelmente, pelos “clientes”,

da apreensão dos procedimentos a ela ligados, de forma que não se pode definir, dentro deste conceito de educação, o trabalho do técnico como não educativo.

Outra questão diz respeito à noção implícita no texto de neutralidade do aconselhamento em contraposição à educação<sup>11</sup>, neutralidade esta que inexiste em qualquer contato interpessoal, onde até mesmo os gestos, modo de vestir, etc. estão impregnados com os valores (políticos, ideológicos) dos indivíduos. De qualquer modo, se não podemos deixar de considerar o âmbito educativo da atividade do técnico e como o próprio autor entende educação como eivada de valores, o aconselhamento não tem como ser neutro.

Por um lado o autor afirma que quando o objetivo da ATER não é intervencionista e passa a ser de aconselhamento, “a mudança tem que ser voluntária em função de uma “nova compreensão” (SCHMITZ, 2001 apud SCHMITZ, 2002, p.7, aspeado pelo autor) e por outro que diz o “cliente” teria “*liberdade absoluta* de aceitar ou não o conselho” (SCHMITZ, *op. cit.*, p.7, grifo nosso). Tanto esta “nova compreensão” quanto a maior liberdade de escolha<sup>12</sup>, nos remetem ao processo de conscientização de Paulo Freire. Somente o sujeito (no caso o agricultor) provido da capacidade de “ad-mirar” o mundo problematizando-o passaria a ter a “nova compreensão” e portanto teria real capacidade de decidir com maior liberdade o que melhor lhe convém. Deste modo o aconselhamento necessitaria de um momento anterior (porém numa visão linear que estanca a educação, negando-a) que tornasse o agricultor apto a decidir pela aceitação ou não do conselho com base numa avaliação das possibilidades e conseqüências calcada na conscientização.

As considerações que Schmitz faz da impossibilidade de aplicação dos pressupostos de Paulo Freire, levando em consideração o contexto atual de formação de extensionistas e de estrutura institucional da ATER, sem dúvida têm pertinência. Porém cremos que o modelo de aconselhamento proposto pelo autor para contornar estas dificuldades não resolveria as questões de fundo que envolvem a ATER e a relação técnico/agricultor. Imediatamente talvez possa ter uma eficiência maior que o atual modelo difusionista, o qual têm mostrado cada vez mais suas deficiências; porém, em longo prazo também este modelo estaria suscetível às mesmas falhas do anterior. Deste modo cremos que a noção de educação dialógica ainda é a que pode responder melhor às demandas dos agricultores familiares e de uma nova ATER, permitindo uma Assistência Técnica participativa. Se o problema atual está na estrutura institucional da ATER, a realidade analisada neste trabalho demonstra que surgem novas alternativas; se a

---

<sup>11</sup> Educação deve levar todos envolvidos juntos aos valores e soluções reconhecidos como válidos. (Schmitz, 2002, p.7);

<sup>12</sup> De todo modo é difícil se pensar em “liberdade absoluta” de aceitar um conselho, pois isso depende das posições sociais de quem dá o conselho e de quem o recebe e do contexto em que isso ocorre.



formação dos técnicos não responde ao perfil ideal de técnico para esta ATER, é aí (na formação) que o problema deve ser atacado. Mas se o problema identificado não está somente no técnico mais sim no formato da política até então implementada, aí deve-se rever os pontos falhos identificados.

#### 4.4.2 O Saber do Agricultor: Respeito à Cultura, aos Valores e ao Ritmo de Mudança

*Não há um único documento de cultura que não seja também um documento de barbárie. E a mesma barbárie que o afeta, também afeta o processo de sua transmissão de mão em mão.*

**Walter Benjamin**

Se, agora, nos voltarmos para a Cultura, observaremos que dois são seus significados iniciais.

Vinda do verbo latino *colere*, que significa cultivar, criar, tomar conta e cuidar, cultura significava o cuidado do homem com a natureza. Donde: agricultura. Significava, também, cuidado dos homens com os deuses. Donde: culto. Significava ainda o cuidado com a alma e o corpo das crianças, com a sua educação e sua formação. Donde: puericultura. A cultura era o cultivo ou a educação do espírito das crianças para tornarem-se membros excelentes ou virtuosos da sociedade pelo aperfeiçoamento e pelo refinamento de suas qualidades naturais (caráter, índole, temperamento). A cultura era, assim, a intervenção deliberada e voluntária dos homens sobre a natureza de alguém para torná-la conforme aos valores de sua sociedade.

Dessa perspectiva, a cultura era a moral (o sistema de *mores* ou de costumes de uma sociedade), a ética (a forma correta da conduta de alguém graças à modelagem de seu *ethos* natural pela educação) e a política (o conjunto de instituições humanas relativas ao poder e à arbitragem de conflitos pela lei). Eis por que, na Antiguidade, surgiram duas narrativas míticas encarregadas de explicar como os humanos passaram do estado natural ao estado propriamente humano: em uma delas, a passagem se dá quando os homens abandonam a animalidade graças ao conhecimento do fogo e de seu manejo, isto é, quando passam a cozer os alimentos, a construir lugares em que o fogo seja conservado, isto é, os lares, e iniciam a forja de metais; em outra, a passagem é narrada com a invenção da linguagem, isto é, quando os homens abandonam a animalidade graças à descoberta da palavra como expressão do pensamento. No primeiro mito, a passagem do natural ao humano é atribuída ao trabalho; no segundo, à sociabilidade comunicativa.

A partir do século XVIII, cultura, porém, ganha um novo sentido, passando a significar *os resultados* daquela formação ou educação dos seres humanos, de seu trabalho e de sua sociabilidade, resultados expressos em obras, feitos, ações e instituições: as artes, as ciências, a filosofia, os ofícios, a religião e o Estado. Na medida em que o pensamento da Ilustração conserva a idéia antiga de que a cultura é advento do estado social e da vida política, isto é, da *vita civile*, cultura torna-se sinônimo de *civilização*, como expressão dos costumes e das instituições enquanto efeitos da formação e da educação dos indivíduos, do trabalho e da sociabilidade.

Em seu sentido antigo, a cultura era o aprimoramento da natureza humana por meio da educação entendida em sentido amplo, isto é, como formação das crianças pela sua iniciação à vida da coletividade por meio do aprendizado de música, dança, ginástica, arte da guerra, gramática, poesia, oratória, lógica, história, filosofia, etc. Culta era a pessoa moralmente virtuosa, politicamente consciente e participante, intelectualmente desenvolvida pelo conhecimento das ciências, das artes e da filosofia, de sorte que a divisão social das classes era sobredeterminada pela distinção entre cultos (os senhores) e incultos (escravos, servos e homens livres e pobres), e a distinção entre os povos se fazia pela designação do outro como bárbaro.

Podemos observar que, neste primeiro sentido, cultura e natureza não se opõem. Os humanos são considerados seres naturais, embora diferentes dos animais e das plantas. Sua natureza, porém, não pode ser deixada por conta própria, porque tenderá a ser agressiva, destrutiva, ignorante, precisando por isso ser educada, formada, cultivada de acordo com os ideais de sua sociedade. Assim como a agricultura retira da terra os melhores frutos e o adestramento dos animais os torna mais proveitosos aos homens, assim também um ser humano alcança sua verdadeira humanidade pelo cultivo de seu corpo e de seu espírito. A cultura é uma *segunda natureza*, que a educação e os costumes acrescentam à primeira natureza, isto é, uma natureza *adquirida*, que melhora, aperfeiçoa e desenvolve a natureza *inata* de cada um.

No segundo sentido, isto é, naquele formulado a partir do século XVIII, tem início a separação e, posteriormente, a oposição entre natureza e cultura. Os pensadores consideram, sobretudo a partir de Kant, que há entre o homem e a natureza uma diferença essencial: esta opera mecanicamente de acordo com leis necessárias de causa e efeito, mas aquele é dotado de liberdade e razão, agindo por escolha, de acordo com valores e fins. A natureza é o reino da necessidade causal, do determinismo. A humanidade ou cultura é o reino da finalidade livre, das escolhas voluntárias e racionais, dos valores, da distinção entre bem e mal, verdadeiro e falso, justo e injusto, sagrado e profano, belo e feio. Se a natureza é o reino da necessidade, a cultura é o reino da vontade, da finalidade e da liberdade tais como se exprimem na ética, na política, nas artes, nas ciências e na filosofia.

À medida que este segundo sentido foi prevalecendo, cultura passou a significar, em primeiro lugar, as obras humanas que se exprimem em uma civilização, mas, em segundo lugar, passou a significar a relação que os humanos, socialmente organizados, estabelecem com o tempo e com o espaço, com os outros humanos e com a natureza, relações que se transformam e variam em condições temporais e sociais determinadas. Agora, cultura torna-se sinônimo e história. A natureza é o reino da repetição; a cultura, o da transformação racional; portanto, é a relação dos humanos com o tempo e no tempo.

Entendida como civilização, a cultura passa a significar o aprimoramento e o aperfeiçoamento da humanidade. Entendida como história, introduz a idéia de progresso. Dessa perspectiva, a Ilustração retoma a distinção antiga entre cultos e bárbaros e define graus e estágios de civilização para classificar as culturas em atrasadas e avançadas, classificação que terá um peso ideológico decisivo no momento em que a antropologia social, sob o signo do etnocentrismo e do colonialismo, distinguir as culturas em primitivas e modernas.

Ao falar da dimensão cultural da economia “campesina”, estamos já colocando o que entendemos por cultura. Porém é essa uma questão de sentido que convém explicitar. Qual é o contexto teórico da palavra cultura neste nosso discurso? Existem no mínimo duas posições divergentes quando se fala de cultura em relação com programas de desenvolvimento rural: alguns consideram a cultura como um fator de dinâmica social, outros como uma dimensão inerente, que faz parte dessa mesma dinâmica.

No primeiro caso concebe-se a realidade social como um conglomerado de fatores ou categorias independentes entre si, que agem de forma isolada: educação, saúde, habitação, produção, consumo, participação de uma situação social determinada.

Partindo-se desta concepção é evidente que surge como um dos primeiros problemas a questão das conexões. Essa questão apresenta-se com tal força que se transforma em bandeira programática: os programas se propõem “integrar”. Dewey coloca com clareza o problema:

A questão consiste em saber se algum dos fatores é tão preponderante a ponto de constituir a força determinante, enquanto os outros fatores são conseqüências secundárias e derivadas... Existe um fator ou fase de cultura que seja predominante ou que crie e coordene os outros fatores? Ou a economia, a moral, a arte, a ciência, etc. são apenas aspectos da interação de um determinado número de fatores, cada um dos quais atua sobre os outros e é influenciado pelos outros. (DEWEY, *LIBERTE et CULTURE*, citado por KOSIK, 1976).

É fácil ver que nesta concepção as criações do homem – como ciência, a arte ou a economia – adquirem autonomia e apresentam-se na consciência como fatores autônomos.

São percebidas como forças independentes da atividade humana que a influenciam de fora, como os ventos a um cata-vento.

Neste contexto teórico, o agricultor se apresenta como um fator social isolado e se descreve através de uma longa enumeração de traços característicos. É interessante observar que se trata em geral de traços negativos: escasso, falta de, ausência de, pouco, exíguo, deficiente, baixo são expressões comuns nessas caracterizações. Por exemplo, se fala de baixa qualidade da vida, de níveis inferiores de consumo, mas sem explicitar que são os trabalhadores os que custeiam níveis de consumo muito superiores aos deles.

Porém, há outra forma de focar a questão da cultura. Se se concebe a sociedade como uma totalidade estruturada, em movimento, a cultura passa a ser uma dimensão, uma perspectiva para analisar essa realidade. É uma porta de entrada que, indefectivelmente, nos levará até as outras dimensões dessa totalidade: a econômica e a política. É precisamente o papel historicamente determinado que cada uma dessas dimensões tem na realidade social o que se transforma em vias de análise.

Nesta concepção, o agricultor se define pela sua posição em determinadas relações sociais, que permitem certos processos econômicos, justificados, ou cimentados na existência de uma subcultura no “setor rural”.

E, neste contexto teórico onde se insere o nosso discurso a cultura como uma dimensão do real, está intrínseca nas diferentes situações e não atua de fora. Por isso se fala da dimensão cultural da economia “no meio rural” como um enfoque possível, como uma perspectiva para analisar a situação do agricultor. Trata-se de considerar a questão cultural na sua função particular de “alicerçar” certos e determinados processos produtivos e as relações sociais por eles geradas.

Não seria possível em consequência falar neste contexto da cultura “do meio rural” como um fenômeno isolado, definido pelas suas particularidades, como um momento independente da realidade do produtor rural. A cultura é apenas uma das dimensões do processo histórico que contribui para gerar e manter a classe de produtores rurais como tal. Existe um argumento, um fio condutor nesse processo com referência ao qual algumas atividades humanas e os seus produtos se definem, pelo seu papel específico, como “culturais”.

Ainda mais, é possível afirmar que qualquer discurso sobre a cultura implica uma tomada de posição a respeito desse papel – e, portanto, a respeito do processo como um todo –, embora muitas vezes essa posição permaneça implícita. A antropologia, que pretendia nas suas origens conservar a pureza cultural dos povos, procurando não interferir para provocar mudanças nessas “estranhas” realidades, era instrumento de conservação do poder econômico

e político do Império sobre as colônias. Não foi por acaso que cresceu no ninho do Escritório de Assuntos Exteriores da Coroa Britânica.

Como se define então a cultura neste contexto? Nos documentos de um Simpósio sobre cultura do povo realizado em São Paulo em 1982, Carmem Cinira Macedo define assim a cultura:

Em sua vida social os homens produzem formas de pensar essa vida e a sua inserção nela. (CINIRA, 1982, p.35);

Se cultura diz respeito a ordem simbólica e exprime a forma como os homens estabelecem relações entre si e com o mundo exterior e interpretam essas relações, é óbvio que, na ordem capitalista, essas relações serão relações entre classes (CINIRA, 1982, p.124).

Esse conjunto de modos de fazer, ser, interagir a ver a realidade, produzidos socialmente e que dão um sentido, uma orientação a vida social do grupo, é o que chamamos cultura. Porém, este modo de entender a cultura implica pelo menos em quatro características essenciais que nos interessa salientar:

1. A cultura é resultante do processo histórico e não um resultado terminado.

Quando se afirma que a cultura é resultante do processo e não o seu resultado pretende-se acentuar a sua dupla condição de processo e produto. É, ao mesmo tempo, condição, ação e recriação. Em cada ação social concreta, cultura é absorvida e reativada e, em conseqüência, reformulada.

Ainda, quando se entende a cultura apenas como produto que condiciona as ações humanas é fácil cair num determinismo “cultural”. Mas é o homem quem, no contexto da sua atividade objetiva, produz e reproduz a realidade social. Não existe uma consciência passiva, como tábua rasa, como página branca, entregue apenas a ação das condições formadoras.

2. A cultura de cada grupo é ma resultante do seu papel na história.

Esses modos de fazer e ver a realidade que chamamos cultura e que firmam as práticas cotidianas de cada grupo são resultante do seu processo histórico e estabelecem, sobre a base das experiências acumuladas, quais são para a consciência desse grupo, as opções viáveis para o futuro.

Pode-se afirmar que a forma como cada grupo conta sua história está condicionada pelo papel que nela representou e incide sobre esse papel no futuro.

3. O papel de cada grupo na história se define pela posição que ocupa numa trama de relações sociais.

Se a história de cada grupo social está definida pela sua posição numa estrutura social global, pelo papel que desempenha com rela, o significado da sua atividade cultural só poderá ser apreendido se analisa em referência a essa totalidade. O que quer dizer que não há, na mesma sociedade, diferentes culturas isoladas que se desenvolvem de modo simultâneo, que acontecem apenas no mesmo tempo e espaço.

É importante não esquecer esta característica porque é comum ouvir comentários que, por erro ou omissão, podem levar-nos a analisar uma subcultura como se fosse um fenômeno isolado. Há então uma ou várias subculturas dos setores populares e não diferentes culturais. E essas subculturas contêm elementos que reforçam e cimentam as relações sociais vigentes, objetivando manter uma determinada organização dos processos produtivos.

4. Finalmente, a cultura não pode ser apenas descrita qualitativamente, deve ser explicada.

Se a cultura ou subcultura de um grupo social é resultante da sua história, e só pode ser compreendida em relação com o contexto social no qual esse grupo está inserido, isso implica que analisar a cultura desse grupo seja explicitá-la historicamente, em relação com os outros grupos e com a sociedade como um todo.

São, em conseqüência, incorretas as análises que se contentam com medir a cultura como se se tratasse da altura das águas em um açude e falam de “baixo” ou “alto” nível cultural.

São também incorretas as análises puramente qualitativas das subculturas populares, sejam elas positivas ou negativas. A visão positivada cultura popular a qualifica como democrática, solidária, pura. Fals Borba afirma, por exemplo, que é “invariável na sua essência permanente” e Marilena Chauí que o “povo jamais se equivoca na identificação clara dos seus inimigos”. Alguns autores falam até da “idiota” do agricultor. Ambas visões são erradas por ser meramente qualitativas e estáticas, porque não consideram a cultura como dimensão do processo histórico.

Para analisar a questão das subculturas dos setores populares pode ser muito útil uma leitura atenta do trabalho de Gramsci “Anotações para a história das classes subalternas”. Apresentam-se nesse texto algumas pistas que considero importantes para o estudo das subculturas:

- Assim como a própria história das classes subalternas os conteúdos da sua cultura apresentam-se de modo desagregado e descontínuo no contexto do discurso cultural dominante na Sociedade.
- As subculturas não têm aquela aparência integrada e contínua dos conteúdos culturais das classes ou setores de classe que detêm o poder unificado no Estado.
- Essas subculturas, como os próprios grupos se formaram no processo de produção, derivando de outros grupos. Em subculturas, como os próprios grupos, formaram-se no processo de produção, derivando de outros grupos. Em consequência, para entendê-las é preciso conhecer a origem dos grupos e especialmente as mudanças na organização dos processos produtivos que fizeram possível o seu surgimento e a sua conservação como agentes históricos. Além disso, é evidente que nos conteúdos dessas subculturas há elementos que provêm dos pré-grupos e que deverão ser analisados em relação com essa pré-história;
- Na história das classes subalternas encontrar-se-ão momentos de adesão ativa às propostas dos setores dominantes, assim como outros momentos de adesão passiva ou de resistências e, inclusive, tentativas de impor a realização dos seus interesses. Todos esses momentos terão deixado rastros que é preciso analisar em relação com essa história;
- Para obter respostas as suas reivindicações as classes subalternas têm realizado complexos processos de negociação e articulação. Esses processos resultaram em organizações dentro dos diferentes setores ou entre eles e em adesões e alianças com organizações de outras classes. Há elementos nas subculturas que só se explicam como resultantes destes processos de articulação e negociação;
- Por outro lado, os grupos dominantes elaboram discursos e propostas para conservar a hegemonia ou nos casos extremos, recorrem a medidas de coerção para manter o controle. Essas estratégias de dominação explicam outros elementos das subculturas.

A subcultura do “meio rural” ou a saber o cotidiano dos agricultores nas suas práticas sociais produtivas e não produtivas; na sua linguagem, como conjunto de noções e relações que refletem uma interpretação do mundo objetivo; nos ditos do senso comum; e, finalmente, no seu folclore. Essa subcultura condiciona – não determina as práticas econômicas dos pequenos agricultores, que algumas vezes parecem inadequadas em relação com os seus próprios interesses,

como se atuaram contra os seus esforços por melhorar a sua situação econômica. Isso porque a subcultura reflete as restrições socialmente determinadas que o grupo de agricultores enfrentou ao longo da sua história, restrições que limitaram as suas possibilidades de reproduzir-se física e economicamente.

Por sua vez, embora goste do seu trabalho, o agricultor sente que não tem um futuro muito promissor. Cada vez mais é integrado num discurso cultural dominante que eleva o nível de necessidades mínimas básicas visando aumentar o consumo. É um discursos dirigido às camadas médias e aos trabalhadores mais qualificados das cidades, porém que os meios de comunicação e os programas de educação formal transmitem a toda a população. Em conseqüência, os símbolos de prestígio que a sociedade lhe apresenta são inatingíveis para o agricultor. Daí que ele se sinta empurrado a deixar de ser agricultor.

A estratégia de fuga pessoal é a migração; a familiar, a educação. Por isso para o agricultor é tão importante a escola: não para ele que trabalha, mas para os seus filhos que ainda podem fugir. “Para quem fica trabalhando na roça, a escola não presta para nada” afirmava um agricultor. Por isso não interessa para eles que a escola rural eduque as crianças; é apenas um passaporte para sair do trabalho duro da terra, para libertar a família no futuro.

Essa internalização da mensagem cultural dominante leva a uma negação da identidade “da produção agrícola”, a um processo de desconirmação, de autodesvalorização crescente. Uma clara manifestação deste mesmo traço de autonegação cultural é a supervalorização dos outros que se apresenta nas figuras do “doutor”, do “coronel” e do “patrão” como pessoa que legitimamente ocupam uma posição superior (ARGUMEDO, 1978).

Enfim, cada cultura possui uma maneira própria de se perceber e seu próprio método de lidar com seus valores. Assim cada município dever ser estimulado a buscar, dentro de sua cultura, suas metas e visões comuns, projeções positivas em torno das quais deve se mobilizar. Mas as pessoas precisam ter tempo para se adaptar a um ritmo e a uma estratégia de mudança que sejam aceitáveis para elas e para suas crenças, de acordo com a dinâmica e o comportamento do grupo ao qual pertencem.



## **CAPÍTULO 5 – REPERCUSSÕES DE ATER ATRAVÉS DO PROJETO AGENTE RURAL NO MUNICÍPIO DE GRANJA-CE.**

### **5.1 Caracterização da Área de Estudo**

O Estado do Ceará um dos 27 membros da República Federativa do Brasil, localiza-se no norte da região Nordeste, limitando-se ao norte com o Oceano Atlântico, ao sul com o estado de Pernambuco, ao leste com os estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte e a Oeste com o estado do Piauí. Sua extensão territorial é de 148.016 km<sup>2</sup> (incluindo a massa de água), correspondente a 1,74% do território nacional e 9,57% da região NE, distribuída em 08 regiões administrativas.

Sua população, em 2001, foi estimada em 7,57 milhões de habitantes, equivalente a 4,5% da população nacional. Dos 184 municípios, a capital do Estado, Fortaleza, concentra 28,8% da população e grande parte da atividade econômica.

A região metropolitana de Fortaleza (RMF), com 62% da atividade econômica (PIB) e 40% da população total do Estado, representa a macrocefalia urbana estadual, já que toda a hinterlândia cearense abriga 60% da população e 38% da atividade econômica do Estado. Dessa massa populacional interiorana e litorânea, 53,6% residem nas áreas urbanas e 46,4% nas áreas rurais.

A renda média da população do restante do Estado é de R\$ 115,00 mensais, menos da metade da renda média da Região Metropolitana que é de R\$ 258,00. No meio rural, verifica-se uma renda média mensal de R\$ 74,00, equivalente a 28,68% da renda média da Região Metropolitana.

Considerando que da área total do território cearense, 92,1%, cerca de 136.323 km<sup>2</sup>, está localizado no semiárido nordestino, com clima predominantemente Tropical Quente Semiárido, que abrange uma área de 101.001,9km<sup>2</sup>, solos podzólicos eutróficos e distróficos e bruno não cálcicos, os quais apresentam fortes restrições ao uso agrícola, praticamente todo o rural cearense, também, está no semiárido. Isso deve ser tomado como obstáculo a ser ultrapassado através de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de práticas conservacionistas e de atividades ligadas à agricultura, o que levaria a um amplo aproveitamento de tais áreas. (FUNCEME/IBGE, 2000).

De acordo com a pesquisa nacional por amostra de domicílios – PNAD, o Estado do Ceará contava no ano de 2001 com uma população ocupada em torno de 3.748.791 pessoas,

destes, 30,8% ou 1.157.597 tinham o setor agrícola como a principal ocupação. A renda média dessa população é em torno de 1/3 do salário mínimo nacional (IBGE, 2000).

Considerando que o núcleo em estudo é formado pelos pequenos produtores e produtoras rurais do município de Granja, um dos 184 municípios do Estado do Ceará, atendido pelo Projeto, faz-se mister uma caracterização do mesmo para maior contextualização do estudo.

Situa-se ao Norte do Estado, tendo sido criado em 27/06/1776, cuja denominação provém de povoação ao norte de Porto, em Portugal. Encontra-se a uma distância de 352,3km da capital Fortaleza, sendo seu acesso através da BR-222 ou da CE-362. Pertence a região administrativa 4, microrregião de Camocim e Acaraú, tendo como municípios limítrofes: Bela Cruz, Barroquinha, Camocim, Chaval, Marco, Martinópole, Moraújo, Senador Sá, Tianguá, Uruoca, Viçosa do Ceará (e Estado do Piauí).

Com seus 2.697,20km<sup>2</sup> de área, localizado geograficamente entre as coordenadas, latitude: 3° 07'13'' e longitude: 40° 49'34''; possuía em 2006 uma população estimada de 53.645 hab., estando 40% localizado no urbano e 60% no rural; tem como distritos: Ibuguaçu, Adrianópolis, Timonha, Sambaíba, Pessoa Anta, Parazinho e a Sede; clima tropical quente semi-árido brando e tropical quente sub-úmido com chuvas de janeiro a maio; relevo Glacis pré-litorâneos e Planície litorânea; vegetação do tipo complexo vegetacional da zona litorânea, Cerrado e Floresta caducifólia espinhosa; precipitação pluviométrica em torno de 1.032,9mm/ano, média histórica, (IPECE, 2007a).

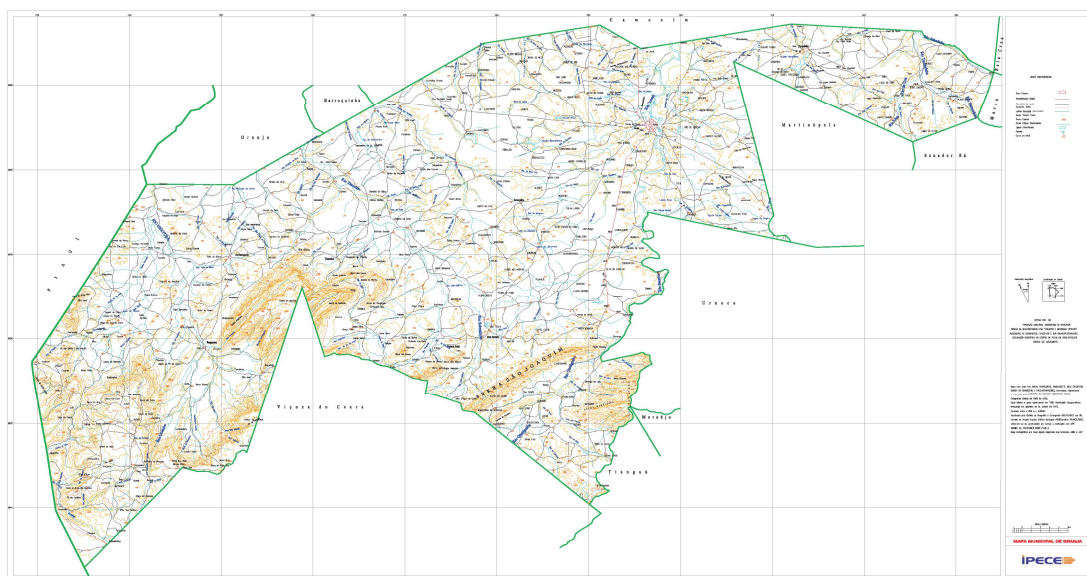


Figura 1 – Mapa topográfico do município de Granja

Fonte: IPECE: Perfil Básico Municipal: Granja, 2007a

Granja conta com grande potencial de desenvolvimento, tendo como trunfo a grande diversidade de recursos naturais, sendo, portanto, o turismo um elemento fundamental nessa perspectiva. A agricultura irrigada e a aquíicultura são outras duas atividades econômicas de suma importância para alavancar tal desenvolvimento. Entre as culturas agrícolas destaca-se o algodão, caju, mandioca e o milho.

O município apresenta ainda área natural de excepcional beleza e potencial econômico expressivo. O que não contrasta com a grande fragilidade ambiental do lugar, requerendo, por conta disso, rígidos mecanismos de monitoramento da relação ambiente x atividades produtivas. Por outro lado, nem tudo é motivo de satisfação, pois seus baixos indicadores de desenvolvimento, assim representados: IDM (2004) ficou em torno de 11,34 e o IDH (2000) 0,554, colocando o município na posição 183 dentro do estado. Sua participação na economia configura-se com a seguinte situação: PIB (2005) R\$ 85.333.000,00, tendo a agropecuária contribuído com 17,01%; a indústria com 10,39% e o setor serviços com 72,60% e PIB per capita (2005): R\$ 1.614,00, ainda são bastante preocupantes, permanecendo distantes de índices ideais, requerendo mudanças substanciais desse perfil através da implementação de políticas públicas capaz de proporcionar ao seu povo um novo padrão de desenvolvimento com sustentabilidade e com qualidade de vida, tornando-o competitivo na região e no seu entorno, assegurando representatividade relevante no contexto da economia estadual e da própria região Nordeste.

Todavia a questão tem sua relevância, tendo em vista que o Município de Granja abrange alguns compartimentos geomorfológicos particulares, tendo maior expressão os “tabuleiros costeiros” e a “depressão sertaneja”, sobre a qual se destacam maciços residuais com a presença de serras isoladas. As altitudes raramente ultrapassam 200 metros, com exceção das serras. Todo município está inserido dentro da bacia hidrográfica do Coreaú, com parcela da planície de inundação do rio presente no seu espaço territorial.

Mesmo possuindo esses compartimentos geomorfológicos, o município sofre o mau planejamento do uso do seu espaço, fato potencializado pela grande extensão territorial. Destaca-se, ainda, a ocorrência de processos de degradação ambiental, resultante da exploração do solo para a agricultura de subsistência e uso pastoril (pecuária extensiva), que ocorre de forma desordenada e sem nenhuma preocupação preservacionista, sendo comuns práticas rudimentares como o uso da queimada na preparação do solo para o cultivo. O extrativismo vegetal, baseado na fabricação de carvão vegetal, extração de madeiras diversas para lenha e construção de cercas, além do desenvolvimento de atividades com oiticica e carnaúbas.

Na área da mineração, encontra-se em implantação, sem nenhum planejamento, a extração de rocha para obtenção de brita, como também, a extração de areia e argila (utilizada na fabricação de telhas e tijolos) atividades bem difundidas no âmbito do município e representativas da economia local, porém, pelo uso de práticas rudimentares quanto à manutenção do solo, vem provocando degradação ambiental (CPRM, 2009).

## **5.2 A Estrutura de Assistência Técnica e Extensão Rural no Município de Granja**

O município de Granja, basicamente tem como serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural a estrutura da EMATERCE. A política institucional da EMATERCE, está fundamentada em escritórios regionais denominados de CEAC's, cuja a área de abrangência no que se refere a região onde está inserido Granja, contempla os além deste os municípios de Camocim (sede do escritório regional), Chaval, Barroquinha, Martinópolis e Uruoca. Vale esclarecer que devido a distribuição espacial destes municípios, em que o escritório regional fica 26 km de Granja, e este por sua vez, próximo dos municípios de Uruoca e Martinópolis, motivo pelo qual ficou a seu cargo a prestação do serviço de ATER para esses municípios.

A EMATERCE em Granja possui um quadro técnico/Administrativo composto da seguinte forma: quatro técnicos agrícolas, sendo um, funcionário da EMATERCE e próprio Coordenador do Escritório, três Agentes Rurais, dois pagos pelo Estado e um pela Prefeitura; um Apoio Administrativo, funcionário da EMATERCE, já aposentado; um Assessor Técnico, Engenheiro Agrônomo, também bolsista do FECOP, pago pelo Projeto. Ressalte-se que o escritório serve de apoio para o desenvolvimento das atividades da Secretaria de Agricultura do município, tendo um técnico, Engenheiro Agrônomo, além do próprio Secretário lotado dentro da estrutura da própria EMATERCE. Como, também, o Instituto AGROPOLOS para o desenvolvimento de suas atividades.

No tocante ao “Projeto: Agente Rural” o município de Granja no período em estudo, desenvolveu-se do ponto de vista da disponibilidade do número de técnicos-bolsistas, contratados pelo Estado através do FECOP, para a implementação da política de ATER, alternando entre um quantitativo de dois técnicos nos anos de 2004/2005, evoluindo para quatro técnicos nos anos de 2006/2007, com acréscimo de mais um, totalizando cinco no ano de 2008. Já no ano de 2009, a título de informação, pois esse ano não faz parte do estudo, o número reduziu novamente a dois. A situação que no início já não era satisfatória, devido ao pequeno número de técnicos para a uma demanda alta, obteve uma pequena melhora na fase

intermediária da implementação da política, agravando-se novamente no momento atual. Abaixo, a Tabela: 1 apresenta de forma sintética esta situação.

**Tabela: 2** – Quantitativo de Agentes Rurais no Município de Granja – 2004/2009

MUNICÍPIO	ANO	Nº DE AGENTE RURAL	VALOR DA BOLSA (R\$ 1,00)	Nº DE FAMÍLIAS BENEFICIADAS
GRANJA	2004	2	750,00	501
	2005	2	750,00	515
	2006	4	850,00 (*)	582
	2007	4	900,00 (**)	564
	2008	5	900,00 (***)	525
	2009	2	1.140,00	227

Legenda: (\*) A bolsa passou de R\$ 750,00 para R\$ 858,00  
 (\*\*\*) A bolsa passou de R\$ 850,00 para R\$ 900,00  
 (\*\*\*) A bolsa passou de R\$ 900,00 para R\$ 1.140,00

Fonte: SDA/EMATERCE

### 5.3 Repercussões do Projeto Agente Rural no Município

A abordagem das principais repercussões da ATER a nível do município e até mesmo da região, dentre elas a democratização do serviço, a geração de empregos e aumento da renda, a melhoria da qualidade de vida, aumento da produção e produtividade agropecuária e as relações comerciais e políticas, requer algumas considerações preliminares sobre as questões institucional e local.

Nas diretrizes da Política da prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural pública aos produtores rurais de base familiar através do Projeto Agente Rural, financiado com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, são mencionadas as responsabilidades dos governos municipal e estadual quanto a prover o serviço de forma equânime e em tempo hábil.

No âmbito institucional, verifica-se um descompasso entre intencionalidade e iniciativa para promover uma efetiva integração, não apenas com as prefeituras, mas com as demais entidades existentes no município, tais como: sindicatos, associações comunitárias, conselhos, escolas, câmara de vereadores, partidos políticos, paróquias, ONG's, instituições artístico-culturais, clubes de serviço e recreativos, agentes

financeiros, órgãos públicos. Por sua vez, as administrações municipais não têm, via de regra, dispensado maior atenção no que tange ao cumprimento das diretrizes do Projeto. Por sua vez, faz-se necessário, não deixar de mencionar que no âmbito estadual, também, existe situações em que as diretrizes não são cumpridas na íntegra, principalmente no que diz respeito a contratação dos técnicos em número suficiente para suprir as necessidades das diversas áreas a serem assistidas.

De um jeito ou de outro, mesmo em número insuficiente para atender a demanda, não se pode deixar de reconhecer a importância deste técnico no município de Granja, como poderá ser visto no último capítulo deste trabalho no que se refere a “Análise dos Resultados e das Recomendações. Sobre o contingente ideal, Dr. Hélio, Engenheiro Agrônomo com mais de 30 anos de experiência como extensionista, ex-coordenador do escritório local da EMATERCE em Granja, em entrevista, declarou que seria necessário para atender ao município o triplo de técnicos existentes, ou seja, em torno de 30. Assim, para melhor verificar o impacto da ATER em Granja, seria de fundamental importância e prudente um estudo mais pormenorizado no tocante a avaliar o serviço de Assistência Técnica numa série histórica, que contemplasse um período antes do Projeto, e nessa perspectiva, uma análise que priorize os seguintes aspectos: sócio-econômicos; políticos; culturais e ambientais.

A reflexão central que é necessário colocar para este debate, é a seguinte: quando se fala na ineficiência e na inaptidão do Estado para expandir o emprego rural, melhorar a distribuição dos recursos naturais e da renda e aumentar a produtividade da agricultura camponesa, o “fracasso relativo” observado, deve ser visto à luz dos interesses subjacentes das classes que detêm o controle desse Estado, e que são as que, em última instância, se beneficiam com a execução dessas políticas.

Isto não significa assumir a posição mecanicista que “dentro do Estado capitalista não há salvação para a agricultura camponesa”. Pelo contrário, existem fortes motivações dentro de setores das classes dominantes para pensar na necessidade de dinamizar este setor da agricultura. Mas isto só pode acontecer quando o campesinato se organizar internamente, estabelecendo ademais uma expansão vertical e horizontal de sua base social de sustentação que lhe permita negociar cotas de poder junto às classes dominantes e ao Estado.

## **6 RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS**

### **6.1 Método Utilizado para a Pesquisa**

Aplicados os Questionários, procedeu-se à tabulação e fez-se a análise dos dados, utilizando-se o *software Statistical Package for the Social Sciences -SPSS*, para Windows, sistema de análises estatísticas e manuseamento de dados. Foram utilizados análise tabular, com a elaboração de tabelas para a determinação de frequências, e análise descritiva, levando-se em consideração os percentuais de respostas válidas para cada pergunta formulada.

O package estatístico SPSS para Windows é um poderoso sistema de análises estatísticas e manuseamento de dados, num ambiente gráfico, em que a utilização mais freqüente, para a maioria das análises a efetuar, se resume à seleção das respectivas opções e menus e caixas de diálogo. Contudo, o sistema dispõe de um editor de comandos, a que o utilizador mais avançado poderá recorrer a fim de realizar determinado tipo de análises mais complexas e elaboradas.

### **6.2 Caracterização do perfil Sócio-econômico da Amostra**

A amostra da pesquisa foi composta por 53 famílias beneficiadas pelo “Projeto: Agente Rural”, nas comunidades Sítio Açúdinho; Sítio Saquinho; Riacho Fundo; Córrego de Baixo; Picadinhas e Córrego da Raiz, todas no Distrito de Parazinho, distante 26 km da sede e Comunidades Vaquejador; Iapara, distantes 12 km da sede, utilizando o representante ou chefe da família para responder ao questionário, sendo 52,8% do sexo masculino e 47,2% do sexo feminino (Tabela 3). Importante ressaltar que as construções são precárias, onde se verifica um percentual de 81,1% constituídas por casas de taipa, construídas em terrenos cedidos pelo grande proprietário, ou seja, não possuem a posse da terra (Tabela 4). Um ponto que não pode deixar de ser referenciado é a existência em 100% da energia elétrica na área, implantada através do Projeto São José no ano de 2005.

**Tabela 3** – Entrevistados por gênero

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Masculino	28	52,8
Feminino	25	47,2
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor – 2010

**Tabela 4** – Tipo de Construção

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Casa de alvenaria	1	1,9
Casa de taipa	43	81,1
Mista alvenaria/taipa	9	17,0
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

A grande maioria dos sujeitos sociais da pesquisa está numa faixa de idade que ainda pode ser considerada jovem. De um universo de 53 famílias entrevistadas, 62,4% de seus componentes têm entre 23 a 49 anos, se acrescentarmos a essa população aqueles que possuem entre 50 a 67 anos de idade, totalizaremos o percentual de 83% dos entrevistados, perfazendo mais de 2/3 da totalidade da amostra pesquisada (Tabela 5).

**Tabela 5** – Faixa Etária dos Entrevistados

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
23 a 31	11	20,8
32 a 40	11	20,8
41 a 49	11	20,8
50 a 58	8	15,1
59 a 67	4	7,5
68 a 76	5	9,4
77 a 85	3	5,7
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

Outro dado de grande relevância da pesquisa, diz respeito à escolaridade dos sujeitos, 62,3% dos entrevistados estão na categoria de “sem instrução”. 30,2% são alfabetizados, 3,8% possuem ensino fundamental incompleto e apenas 3,8% conseguiram concluir o ensino fundamental. Referido percentual é bastante significativo, e nos revela que a



grande maioria ainda está na situação de analfabetos em comparação aos padrões exigidos pelo mercado de trabalho atual, assim como, na facilitação em captar as orientações dos técnicos da área de extensão e assistência técnica. Ainda, foi constatado, que dos entrevistados, apenas um indivíduo encontrava-se cursando a universidade. O que de certa forma passa despercebido diante da situação de baixa escolaridade da população pesquisada (Tabela 6).

**Tabela 6** – Escolaridade dos Entrevistados

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Sem instrução	33	62,3
Alfabetizado (a)	16	30,2
Ensino fund. completo	2	3,8
Ensino fund. incompleto	2	3,8
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: pesquisa direta pelo Autor - 2010

No que tange à composição familiar, os dados nos mostram que do total das famílias dos entrevistados, 81,1% são constituídas por 3 a 6 pessoas e somente 1,9% eram compostas por mais de nove pessoas. Conclui-se, então, que a grande maioria da amostra pesquisada inclui-se nos parâmetros definidos pelos órgãos oficiais do censo que considera a família rural constituída na média de 4 a 5 pessoas, desfazendo a idéia persistente de que a pobreza se manifesta em famílias numerosas (Tabela 7).

**Tabela 7** – Composição Familiar

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
3 a 4	15	28,3
5 a 6	28	52,8
7 a 8	9	17,0
9 a 10	1	1,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

Quanto à renda familiar ainda é de baixo poder aquisitivo do ponto de vista de valor monetário, considerando que 75,5% da renda mensal das mesmas não alcança a um salário-mínimo, ficando a renda oscilando entre de R\$ 120,00 a R\$ 340,00. A referida renda

pode ser ampliada, se considerarmos valores oriundos de outros meios, como auxílios públicos do tipo *bolsa-família*, que atende a 39,6% das famílias pesquisadas. Ainda, as atividades desenvolvidas com o trabalho autônomo que chega a 34% das famílias da amostra e alguma ajuda em dinheiro, equivalente a 7,5% do total. Para aquelas famílias que auferem mais de um salário-mínimo, consegue-se atingir o percentual de 22,6%, provocado pela incorporação de valores originados de aposentadorias/pensão do INSS. (Tabelas 8 e 9)

**Tabela 8 – Renda Familiar**

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Até 01 S.M.	40	75,5
De 01 a 02 S.M.	12	22,6
Mais de 04 S.M.	1	1,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

**Tabela 9 – Ajuda Financeira Diversa**

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Bolsa-família	21	39,6
Ajuda em dinheiro	4	7,5
Outra	18	34,0
N.R.	10	18,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

A população entrevistada é composta na sua grande maioria por produtores sem-terra, 86,8% (Tabela: 10), distribuídos entre ocupantes, 49,1% e arrendatários, 20,8%. Tais áreas de exploração estão classificadas como minifúndios, com tamanhos que variam de 1,0 ha a 30 ha, na sua grande maioria.

Verifica-se, ainda que o contingente economicamente ativo da população tem na atividade da agropecuária sua principal fonte de ocupação, dentre todas as atividades desenvolvida na área de estudo, Tabela 11. No que diz respeito ao envolvimento com as atividades não-agrícolas, é incipiente a participação, sendo esta de responsabilidade do grupo de mulheres trabalhadoras rurais, onde o destaque é o artesanato como principal atividade, equivalendo a 9,4% do total dos sujeitos sociais pesquisados (Tabela 12).

**Tabela 10** – Tamanho da Propriedade Rural

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Família sem-terra	46	86,8
Até 10 ha	6	11,3
De 11 a 30 ha	1	1,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

**Tabela 11** – Atividades Agropecuária Praticadas

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Grãos	53	100,0
Hortaliças	26	49,1
Bovinocultura	41	77,4
Ovinocaprinocultura	44	83,0
Avicultura	27	50,9
Outras	1	1,9

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

**Tabela 12** – Atividades Não Agrícolas Praticadas

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Confecções	1	1,9
Artesanato	5	9,4
Magistério (professor (a))	1	1,9
Caseiro (a)	2	3,8
Construção civil	2	3,8
Nenhuma	41	77,4
Outra	1	1,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

Destaque, também, durante a pesquisa, foi com relação à existência da infraestrutura de saneamento e o destino final do lixo produzido pela população local. Ficou constatado, tanto pela nossa visita, quanto pelas respostas, que não existe saneamento na área alvo da pesquisa. A situação é precária nesse item, devido não existir rede de esgotos na área, obrigando a comunidade, em torno de 96,2%, a fazer suas necessidades fisiológicas em latrinas ou a céu aberto (Tabela 13).

Quanto ao item que se refere ao destino do lixo produzido pela comunidade, 92,5% afirmam “queimar” esse lixo (Tabela 14). O objetivo é “evitar que os animais façam a ingestão de material inerte”, correndo o risco de engasgo, em especial o bovino. A princípio, conclui-se que a prática, apesar de rudimentar e de ter outra conotação, acarreta algum tipo de benefício para o meio ambiente, pelo fato de evitar a degradação pela existência de provável material poluidor devido à própria natureza do mesmo, em não ser degradável. Além, é claro, de benefícios a saúde pela não proliferação de doenças, e ainda, a não poluição visual. *Incineração ou Queima de lixo*, reduz grandemente o volume e a massa de lixo e virtualmente elimina o risco de doenças. Os lixos hospitalares são geralmente incinerados, assim como os animais mortos coletados nas ruas das cidades. As cinzas que sobram têm massa muito menor que o lixo original e são inertes, sendo sua destinação muito mais simples e menos perigosa que o lixo bruto, podendo ser mandados, sem nenhum risco, para os aterros sanitários (SCARLATO; PONTIN, 1992).

Por outro lado, em se tratando da incineração, cujo processo requer cumprimento de alguns requisitos técnicos, é importante ressaltar que é necessário que se faça um criterioso controle de todo o processo para que a fumaça resultante da queima não constitua nova fonte de poluição do ar. Previamente à incineração faz-se a classificação do lixo, até mesmo para se evitar desperdícios e estragos nos incineradores, e na ponta final da queima realiza-se um tratamento dos gases emitidos pelo incinerador. Um aspecto interessante nesta técnica reside na possibilidade de se obter energia com a queima dos materiais orgânicos.

Esta “*consciência parcial das questões do meio ambiente*” tem-se dado apenas dentro de uma perspectiva tecnocrática e, na realidade, o esclarecimento de tais questões depende de uma articulação ético-política entre três registros ecológicos – o meio ambiente, as relações sociais e a *subjetividade humana*” (Guattari, 1989). Ou seja, um devir com uma nova ordem social em que o homem se integre ao meio ambiente e as relações sociais se estabeleçam numa perspectiva de maior *equilíbrio* (a questão ética) e a subjetividade humana seja estruturada para formas de atuações mais criativas “*A questão ecológica é essencialmente um problema ético*” (Schramm, 1992).

Não é possível discutir-se a crise *ética* sem considerar a dualidade perversa do mundo atual, dividido em países de Primeiro Mundo e países de Terceiro Mundo. É nos países pobres do Terceiro Mundo que, como diz Carneiro Leão (1992) está materializada a “*principal diferença frente ao mundo desenvolvido*”, a “*miséria radical, uma miséria que está fora de toda e qualquer possibilidade de escolha*”.

Todavia, a questão sugere discutirmos sobre o papel do Poder Público enquanto provedor dos serviços essenciais à população, no caso o Município como agente principal

pela destinação final e adequada do lixo e pelas ações de saúde e de educação. No caso em tela verifica-se a total deficiência pela não prestação desse serviço. Nas comunidades alvo da pesquisa foi constatado que não existe a coleta do lixo produzido na área, obrigando, os moradores aos improvisos na destinação desse material. O governo local deve assumir sua responsabilidade constitucional, inclusive incentivando à prática da reciclagem, através da Educação Ambiental. As municipalidades devem buscar as soluções específicas, apropriadas a cada realidade, em conjunto com os atores que vivenciam a situação local.

**Tabela 13** – Esgotamento Sanitário Existente

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Esgoto a céu aberto	42	79,2
Fossa séptica	2	3,8
Latrina	9	17,0
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

**Tabela 14** – Coleta e/ou Destino do Lixo

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Enterrado	4	7,5
Queimado	49	92,5
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

### **6.3 Análise dos Resultados frente à Assessoria Técnica do “Agente Rural” (ATER).**

Os dados obtidos permitem algumas observações de caráter geral. Para entender a necessidade e a importância da ATER na área da pesquisa, informações referentes à sua vocação para exploração agrícola e pecuária necessita ser apresentada, para em seguida conjugar os relatos obtidos dos produtores e produtoras rurais sobre o serviço de assessoria técnica existente e suas necessidades

Consoante ao que foi identificado como área de produção agropecuária, verifica-se que a percepção dos entrevistados, ao responderem sobre a existência da assistência técnica, é bastante homogênea e favorável. Para 98,1% do representante ou chefe da família a assessoria técnica está num nível que atende as suas necessidades (Tabela 15). No entanto, a

pesquisa identificou que no período de referência para o estudo a assistência técnica não aconteceu satisfatoriamente. Principalmente nas comunidades de Vaquejador e Iapara, onde o Agente Rural, único técnico a prestar esse tipo de serviço, só se fez presente até o ano de 2007. Já sobre a Assistência Técnica convencional, aquela realizada antes da criação do Projeto Agente Rural, ficou constatado pelas respostas dos entrevistados, que a mesma a tempos não vinha acontecendo.

**Tabela 15** – Serviço de Assistência Técnica

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Sim	52	98,1
Não	1	1,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

Nas comunidades pesquisadas observa-se que o algodão, milho, feijão e a mandioca são as culturas mais exploradas. Quanto à prática de exploração agrícola, a pesquisa revela que o milho e o feijão consorciados constituem-se na principal linha de produção nas áreas, como um todo, pesquisadas, sendo explorada pela totalidade dos produtores. A segunda linha de exploração mais representativa nas comunidades pesquisadas é o arroz, explorado de forma isolada, representando um percentual muito baixo em relação as demais culturas exploradas. Em primeiro lugar vem o feijão, seguido do milho, isolados ou consorciados.

Com relação ao número de máquinas e equipamentos existentes nas comunidades, a pesquisa revela, através dos dados coletados informalmente, um baixo grau de utilização dos equipamentos agrícolas tradicionalmente utilizados, visto que do total de produtores pesquisados somente um pequeno número utilizam trator, assim como, fazem uso do pulverizador, arado, debulhador de milho e debulhador de feijão. Porém, aqueles que plantam mandioca, fazem uso da casa de farinha para a desmancha num percentual bastante alto, mesmo sendo de particular.

Os dados acima, à exceção de poucas comunidades, revelam o baixo nível tecnológico em que se encontra a maioria dos pequenos produtores na área do projeto.

A pecuária é ainda é pouco relevante na área; embora a pesquisa revele que a presença do rebanho bovino (maioria), seguido pelo caprino, se manifeste em todas as áreas estudadas. A produção bovina torna-se mais evidenciada nas comunidades do Distrito de Parazinho, enquanto que o caprino nas comunidades Vaquejador e Iapara.

A atuação dos órgãos governamentais junto à área do projeto é reduzida. De todas as comunidades pesquisadas, somente a EMATERCE faz o atendimento, e justamente, através do Agente Rural, com trabalhos relacionados à Assistência Técnica. Ainda, se faz presente na área, mesmo esporadicamente a Secretaria de Educação que desenvolve trabalhos comunitários ao nível de planejamento escolar. Com relação à atuação das demais entidades governamentais como, por exemplo, a Secretaria de Saúde, Secretaria de Agricultura, sindicatos, esta é insignificante, tornando inconsistentes os trabalhos comunitários realizados nas mesmas, fato este que leva à conclusão de que quanto ao aspecto organizacional as comunidades pesquisadas estão a merecer do governo uma ação mais efetiva, que possa levar os pequenos produtores à prática de ações comunitárias em níveis desejáveis.

É nesse contexto que se insere a ATER de forma decisiva na capacitação, aporte de técnicas e difusão de tecnologias adequadas e adaptadas ao semi-árido. Fornece suporte a esse grupo de pequenos produtores rurais para o aumento da produção e da produtividade de suas culturas, visando melhoria da qualidade de vida destes e de seus familiares.

E como não poderia deixar de ser, a figura do Agente Rural, torna-se fundamental para a realização desse trabalho, já que o mesmo está imbuído dessa tarefa. Ademais, o serviço de extensão na sua estrutura institucional, disponibilizada pelo Estado, está necessitando de maior apoio por parte dos governos, considerando que atualmente o quadro de servidores (Engenheiros Agrônomos, Técnicos Agrícolas, Extensionistas Rurais, Veterinários e até mesmo administrativos) está bastante reduzido, comprometendo dessa maneira uma melhor prestação dos serviços.

Verifica-se, porém, que os produtores pesquisados e atendidos com o projeto na área, são unânimes em reivindicar a necessidade da continuidade do serviço de Assistência Técnica e Extensão prestado pelo Agente Rural. Vale ressaltar que a comunidade de Vaquejador/Iapara só teve o serviço no período de 2004 a 2007. Enquanto que as comunidades localizadas no Distrito de Parazinho, tem o serviço prestado através do Agente Rural contratado pela Prefeitura Municipal. Ainda, os entrevistados, destacaram a importância das orientações realizadas pelo Agente em relação às técnicas de plantio e aos tratamentos culturais no combate a pragas e doenças. Além de mencionaram a preocupação com a saúde das mulheres rurais e sua família com relação a higiene e a realizarem o pré-natal à aquelas gestantes, evitando doenças, principalmente a verminose em crianças. Também, destacaram as informações prestadas pelo Agente Rural com relação às campanhas de vacinação humana e o controle de doenças, como: hipertensão e diabetes. Os entrevistados destacaram ainda a importância da existência desse tipo de Agente, já que o mesmo em

sendo um servidor público, fazia o elo entre a comunidade e os Gestores Públicos, municipal e estadual.

Todavia, o quadro nos apresenta uma situação de tal forma que não seria prudente deixarmos de fazer referência de alguns pontos no que se refere ao efeito dessas políticas promovidas pelo Estado em nome do pequeno produtor rural.

Em linhas gerais, vê-se que as Políticas Públicas empreendidas para o meio rural não vêm apresentando efeitos significativos junto ao seu público beneficiário. Do ponto de vista metodológico, os mecanismos utilizados para implantação e execução dos diversos componentes não estão favorecendo o acesso dos trabalhadores rurais aos meios materiais necessários para provocar mudanças na sua realidade, superando a péssima qualidade de vida no campo.

Alguns fatores que se mantêm inalteráveis no meio rural, fazem com que a situação de extrema pobreza não se modifique com o passar dos anos nem com a implantação de diversos programas e projetos governamentais:

- **Agricultura:** ainda praticada de forma tradicional, onde as culturas de subsistência como a mandioca, o milho e o feijão, são as culturas mais exploradas, consorciados ou isoladas, constituem-se na principal linha de produção, representando um percentual elevado de toda a área plantada. Ainda se verifica a existência de um pequeno grupo de produtores que exploram a cultura do arroz;

- **Pecuária:** é ainda muito pequena e predominantemente individual. O rebanho como um todo é constituído basicamente por bovino, caprino e algumas poucas aves (galinhas, perus, patos). O rebanho caprino é constituído na sua quase totalidade por animais de raça nativa (SRD), sendo explorada em quase toda a área de abrangência da pesquisa. Ressalte-se, que o gerenciamento por parte do produtor, é feita de forma empírica, com Assistência Técnica precária, sob a forma esporádica ou eventual. Mecanismos de gerenciamento, tais como fichas de controle, caderno, livro de registros não são utilizados. Nenhum controle zootécnico, a exemplo de marcação com brinco, controle de reprodução e registros de despesa e receita, é realizado. Excetua-se, nesse caso, apenas o controle de vacinação, já que nos últimos anos está sob a responsabilidade da SDA/ADAGRI. O rebanho compõe-se de animais de trabalho, cavalos, muares e asininos, são em números reduzidos;

- **Condição de Ocupação da Terra:** de forma mais geral, existe uma maior concentração de produtores entre os que não possuem ou possuem pouca terra, no caso em pauta, tal situação se repete, sendo este o grupo mais representativo da amostra, com áreas em torno de 69,9% do total, com tamanhos que giram em torno dos 10 há a 30 ha. Os parceiros,



agregados e arrendatários, juntos representam 22,6%, enquanto que proprietários apenas 7,5% do total dos beneficiários do projeto;

- **Estrutura de Comercialização Tradicional:** o excedente dos produtos de subsistência (feijão, milho e farinha de mandioca) é negociado predominantemente com o feirante, bodegueiro, armazenista e intermediário. Enquanto a pequena produção oriunda da atividade de artesanato de palha de carnaúba é negociada diretamente junto ao consumidor final. Esta preferência quanto ao agente de comercialização, principalmente quando se trata de bodegueiro, pode ser justificada pelas dívidas assumidas pelos pequenos produtores na época do plantio, quando se sabe que o agricultor, sem condições de comprar à vista, vai-se endividando com esse agente, ficando o pagamento para ser efetuado em produtos;

- **Assistência Técnica Deficiente:** No caso em discussão, dentre as comunidades pesquisadas, ficou evidenciado o atendimento exclusivo pela EMATERCE, com trabalhos relativos à assistência técnica. Ressalte-se, que numa região subdesenvolvida como a nossa, de agricultura atrasada, de poucos recursos e de baixa adoção de tecnologias modernas, a assistência técnica acaba sendo uma das ferramentas de maior importância. A extensão rural tem que apoiar a organização dos produtores, proporcionando-lhes condições de compreender sua realidade e fazer sua própria história. Requer também, do técnico, o compromisso com esse processo participativo de apoio ao pequeno produtor e suas formas de organização, algo ainda incipiente. Verifica-se que a atuação da EMATERCE é de pouca abrangência, esporádica, tornando inconsistentes os trabalhos iniciados nas comunidades;

- **Baixo Nível Tecnológico:** além do reduzido número de máquinas e equipamentos existentes nas comunidades, a pesquisa, revela através dos dados, um baixo grau de utilização dos equipamentos agrícolas tradicionalmente utilizados, visto que, ficou evidenciado junto as 53 famílias de produtores pesquisados que o uso de trator na área é algo muito pequeno, assim como o uso do pulverizador, arado, debulhador de milho e debulhador de feijão. Porém, existe um percentual alto em relação ao uso de casa de farinha (particular) por parte daqueles que plantam a mandioca

Informações como essas, à exceção de poucas comunidades, revelam o baixo nível tecnológico em que se encontra a maioria dos pequenos produtores na área do semiárido, não ficando de fora o nosso caso. É importante destacar também que estes equipamentos têm reduzido uso comunitário, visto que, a maioria é de domínio privado e de uso individual;

- **Crédito Rural:** A pesquisa revelou uma boa participação do crédito rural institucional junto ao público beneficiário do Projeto. Salvo alguns poucos casos de não utilização deste crédito foram identificados, devido à falta das garantias exigidas. São, então,

forçados a utilizar fontes não-oficiais de crédito, recorrendo principalmente a bodegueiros, corretores, bem como outros proprietários. É importante ressaltar que os pequenos produtores são obrigados a pagar seus empréstimos com produtos a preços pré-estabelecidos pelos credores não oficiais que, na maioria das vezes, são abaixo dos preços de mercado. No caso em tela, a principal fonte na área do projeto é o PRONAF, administrado pelo Banco do Nordeste – BNB, sendo seu uso basicamente para Custeio. Tabelas: 16 e 17.

**Tabela 16 – Origem dos Recursos Utilizados**

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Banco público	52	98,1
Banco privado	1	1,9
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Pesquisa direta pelo Autor - 2010

**Tabela 17 – Finalidade do Financiamento**

<b>Discriminação</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Custeio	40	75,5
Investimento	13	24,5
<b>Total</b>	<b>53</b>	<b>100,0</b>

Fonte : Pesquisa direta pelo Autor - 2010

- **Nível de Organização:** de uma maneira geral, constata-se o baixo nível organizacional dos grupos de trabalhadores e trabalhadoras rurais. A busca por um processo de organização que vise à autonomia do grupo, que pretenda que o próprio grupo atinja níveis maiores de reflexão e, conseqüentemente, incremente sua capacidade de agir em função dos seus interesses, deve ser um processo gerido pelo próprio grupo. Do exterior apenas será possível neste caso cooperar com o grupo, questionar os seus avanços e recuos, provocar o grupo para aprofundar as suas reflexões e fundamentar mais conscientemente as suas decisões, O que denota formas de cooperar com processos de desenvolvimento autônomo, tornando prioridade os projetos produtivos associativos, que impliquem um incremento do controle dos trabalhadores rurais sobre a organização do trabalho, e, a partir daí, sobre os outros fatores do processo produtivo.

Isso significa também que nas discussões relacionadas com os outros projetos que os camponeses considerem prioritários, durante o andamento da sua execução, é necessário confrontar a definição das necessidades e a forma como serão satisfeitas, com os interesses derivados da inserção dos protagonistas na estrutura produtiva.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

O estudo apresentado pretende ser uma contribuição para a orientação das políticas públicas na área de ATER para o setor agropecuário do Estado do Ceará, tendo como foco o “Projeto: Agente Rural”, financiado com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP no município de Granja.

Nesta ótica, buscou-se ao longo do trabalho, discutir e refletir sobre as influências recíprocas entre produtor e técnico, e sua repercussão no desenvolvimento local, avaliando as transformações em curso no município e na região de circunscrição, a partir das práticas e da visão de mundo e de sua realidade dos atores envolvidos no processo. Procurou-se evitar o tratamento de modo estanque dos aspectos sociais e econômicos e, ainda, reduzir as diversas experiências existentes em outras localidades ao binômio moderno x atrasado, tão ao gosto dos pesquisadores quando tratam da realidade do campo e da agricultura.

Sobre esse técnico que tem como premissa básica prestar serviço de ATER ao pequeno produtor rural de base familiar, um fato a destacar é a sua participação em outros programas que não o próprio AR, executados pela SDA/EMATERCE, como o HORA DE PLANTAR, distribuição de sementes aos agricultores no período de inverno, têm contribuído decisivamente para o aumento dos índices de eficiência, como uma maior abrangência do público alvo; O Programa Fitossanitário e de Vacinação Animal, executado pela SDA/ADAGRI, também tem alcançado índices de cobertura cada vez maiores com a entrada em ação dos Agentes Rurais. Nos anos 2007/2008, o índice atingiu o patamar próximo dos 90% de cobertura na vacinação dos rebanhos. Ainda, se faz presente na execução do Programa de Melhoria da Cajucultura, que tem como objetivo principal a substituição dos cajueiros nativos por cajueiro anão-precoce, utilizando-se para isso, “Sementes Seleccionadas” e a “Substituição de Copa” através da enxertia, onde este técnico tem contribuído efetivamente para o sucesso da política, além do acompanhamento futuro referente aos tratamentos culturais, o que de certa forma foge dos objetivos específicos projeto AR.

Por outro lado, a pesquisa trouxe a tona, alguns pontos que podem estar interferindo negativamente no que se refere uma melhor operacionalização da proposta, do “Projeto: Agente Rural”, para que o mesmo atinja os objetivos definidos pelo projeto, como também no que diz respeito aos objetivos do FECOP:

- Contratação dos Técnicos, sob a categoria de Bolsista (emprego temporário), tem provocado sensação de insegurança e instabilidade emocional, o que pode interferir no rendimento do trabalho;

- Quantidade de Técnicos, insuficiente para atender as necessidades da área de atuação;
- Falta de cumprimento de diretriz do Projeto, referente a paridade na contratação dos técnicos, ou seja, para cada Agente Rural contratado pelo Estado o município teria que contratar outro;
- Falta de capacitação dos técnicos, principalmente na linha da “Organização de Produtores” visando a autonomia e a participação desses nas decisões das políticas públicas desenvolvidas em seu nome.

Nossas observações recebem apoio daqueles com os quais efetuamos algumas entrevistas no sentido de obter suas impressões sobre a proposta de ATER, posta em prática através do Projeto: Agente Rural. No caso do Coordenador do Escritório local da EMATERCE no município de Granja, Técnico Agrícola José Maurício Magalhães, acrescentou ainda, que no início do Programa, em 2004, eram 4 técnicos, reduzindo ao longo do tempo, o que de certa forma comprometeu a qualidade do serviço; considera que no momento o número de Assessores contratados pelo Projeto encontra-se satisfatório, enquanto, que Pessoal de Campo o número é insuficiente, para ele, seria satisfatório, a quantidade de 14 Agentes Rurais, distribuídos nos 7 distritos do município. Concluiu, dizendo que dos modelos até então posto em prática, foi o melhor. Entretanto, o acúmulo de tarefas prejudica a qualidade do serviço. O fato é que constantemente está havendo mudança de prioridade por parte da setorial, o que impede uma estratégia de trabalho.

A questão referente à modalidade de contratação do técnico, como bolsista, acarreta alguns pontos negativos, como: descontinuidade do serviço, em função do tempo de bolsa e desmotivação. Reforçou que o salário é compatível com a função que exercem, considera, que não é uma remuneração baixa. Para o Dr. Francisco Hélio Mota Dias, Engenheiro Agrônomo, aposentado da EMATERCE, com 32 anos de experiência em Extensão Rural, ex-Coordenador Regional em Camocim, *ex-Coordenador do Escritório Local* da EMATERCE no município de Granja, o Agente Rural veio subsidiar o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural no Estado do Ceará. Em Granja, especificamente os técnicos inicialmente contratados, passaram por uma capacitação no município, antes de irem para campo. *“Considera o número de técnicos bem pequeno, para ele seria necessário 30 técnicos para atender a demanda e fazer um melhor trabalho junto ao agricultor; sugere que a contratação dos técnicos como Agente Rural, só deveria ocorrer, após uma capacitação em campo; Com relação a remuneração, diverge de seu colega de EMATERCE, o Coordenador*

*atual do escritório local de Granja, já que considera insuficiente, pois o técnico com a bolsa que recebe tem que adquirir e manter a moto para deslocar-se e ainda desenvolver o trabalho”.*

Ante o exposto, em que existe uma situação caracterizada como negativa que impede um melhor desempenho do Projeto do ponto de vista de sua eficiência, necessitando então alguns ajustes, apresentamos as seguintes sugestões:

- Contratação dos Agentes Rurais, através de concurso público, como forma de dar garantias quanto a estabilidade do trabalho;
- Aumento do efetivo de técnicos, objetivando melhorar a qualidade do serviço através do atendimento a um maior número de produtores
- Fazer cumprir a diretriz do Projeto quanto a paridade de contratação dos técnicos entre município/estado;
- Desenvolver Plano de Capacitação, específico na área Organizacional e de Gerenciamento de Projetos.

Em síntese, o estudo mostra que o Projeto Agente Rural beneficia principalmente a trabalhadores rurais, sem terra ou com pouca terra das comunidades onde o serviço acontece. Seus resultados atendem às necessidades básicas do produtor familiar, fazendo jus ao esforço e ao preço pagos pela sociedade, o que nem sempre ocorre tratando-se da aplicação de recursos públicos. No geral, a estratégia de ofertar a ATER nos moldes que aí está estabelecido, visa suprir um vácuo existente quanto às dificuldades por que passam, no momento, os serviços de Assistência e Extensão Rural Público. Mesmo com a sua indispensável manutenção e continuidade para o pequeno produtor rural. Trata-se de um resgate da cidadania, necessitando dessa maneira, mais atenção do Estado para que a sua missão não seja, cada vez mais, comprometida, sob o risco da sociedade pagar um alto preço.

Fundamental é que, para os protagonistas dessa história, os resultados, repercussões e impactos são concretos e positivos. Assim se expressam e assim percebem as transformações que se operaram nas suas vidas e na de seus filhos: melhorou a vida, pois todos estão tendo a oportunidade de discutir os problemas da comunidade; sobre onde e como moram além de questões referentes a agricultura e a pecuária. Melhorou a produção, a qualidade dos produtos, acesso ao crédito, vacinação dos animais, distribuição de sementes e acima de tudo estão tendo na comunidade mesmo que em número bastante pequeno, um representante do governo, seja do município ou do estado.

## REFERÊNCIAS

- ALVARGONZALEZ, Rafael. **O Desenvolvimento do Nordeste Árido**. Fortaleza: Ministério do Interior/DNOCS, 1984.
- ALVES, F. F. A.; ROSA, A. L. T. **Efeitos da globalização sobre a economia cearense**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2001.
- ARARIPE, Francisco de Assis Moura; BORGES, Francisco César de Mattos; BENEDICTO, José Luiz Luzon. **Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional**. Fortaleza: EdiUECE, 2004.
- ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Por um nordeste melhor**. AFBNB/AABNB, 2006.
- BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o desenvolvimento mundial, panorama geral, luta contra a pobreza**. Washington, D.C., Banco Mundial, 2000/2001.
- BAR-EL, R. **Reduzindo à pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 2002.
- BARRETO, F. A.; MANSO, C. A.; SIQUEIRA, M. L.; THEOPHILO, B.; PARANAGUÁ, M. **Uma breve análise sobre os indicadores de pobreza e desigualdade de renda no Ceará: Período de 2002 a 2005**. Fortaleza: Laboratório de Estudos da Pobreza – LEP, CAEN/UFC, 2007. (Relatório LEP, n. 01).
- ARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. **Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- CHAUÍ, M. **Cidadania cultural – o direito à cultura**. 1. Ed. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Economia do Ceará em debate**. Fortaleza: SEPLAG/IPECE. 2007.
- DAMIANI, Octavio. **Diversificação agrícola e redução de pobreza: a introdução no nordeste brasileiro de produtos agrícolas não-tradicionais de alto valor e seus efeitos sobre pequenos produtores e trabalhadores rurais assalariados**. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 34, n. 1, p. 42-84, jan-mar, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Dinâmica das áreas de assentamento de reforma agrária no Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE, 1998.
- DEMO, P. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2003.
- FCPC/SEMACE. **Diagnóstico e macrozoneamento ambiental do estado do Ceará V. 1 e 3**. Fortaleza: FCPC, SEMACE, 1998.
- GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América latina**. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1978.

GOMES, Fernandes A. Unidades fito-ecológicas e aspectos relativos ao uso, ocupação e estado de conservação. In: **Diagnóstico e macrozoneamento ambiental do estado do Ceará**. Fortaleza: FCPC, SEMACE, 1998.

HALMENSCHLAGER, F. L. **O técnico da Nova ATER: uma identidade profissional em construção**. O caso da mesorregião sudeste do Pará. 2003. 105 f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

HOLANDA, Antônio Nilson C. **Avaliação de Programas: conceitos básicos sobre a avaliação “ex- post” de programas e projetos**. Rio de Janeiro – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2006.

KHAN, A. S.; SILVA, L. M. R.; SILVA, S. R. da. A fruticultura e o desenvolvimento local: o caso do núcleo produtivo de fruticultura irrigada de Limoeiro do Norte - Ceará. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 35, n. 1, p. 39-57, jan-mar, 2004.

LEITE, F. T. **Metodologia científica: métodos e técnicas de pesquisa: monografias, dissertações, teses e livros**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2008.

Manual de Procedimentos, **Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP**. Fortaleza: SEPLAG/IPECE. 2006.

MORAES, R. C. e outros. **As cidades cercam os campos: estudos sobre o projeto nacional e desenvolvimento agrário na era da economia globalizada**. São Paulo: Editora UNESP: Brasília, DF: NEAD, 2008.

MORANDI, J. **A pequena produção rural – o compromisso da capacitação**. Projeto de Planejamento Rural do NE, OEA. SUDENE: Recife, 1988.

NASCIMENTO, C. A. do; CARDOZO, S. A. Redes urbanas regionais e a pluriatividade das famílias rurais no nordeste e no sul do Brasil, 1992-1999 e 2001-2005. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 38, n. 4, p. 637-658, out-dez, 2007.

NERI, M. **Desigualdade, estabilidade e bem-estar social**. Rio de Janeiro: EPGE/FGV. 2006<sup>a</sup> (Ensaio Econômico, n. 673).

OLIVEIRA, M. M. **A utopia extensionista – ensaios e notas**. Brasília, EMBRATER, 1988.

PASSOS, A. T. B.; KHAN, A. S.; SOUSA, Magna Cristina de; LIMA, P. V. P. S. Sustentabilidade da Agricultura Familiar em Assentamento de Reforma Agrária no Rio Grande do Norte. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 36, n. 1, p. 96-120, jan-mar, 2003.

PEREIRA, A. P. P. **Política social – temas & questões**. São Paulo: Ed. Cortez, 2008.

PINHEIRO, Daniel Rodriguez de Carvalho (org.). **Desenvolvimento Sustentável: desafios e discussões**. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2006.

PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano**. Brasília: Sachs, 2005.

RUTHES, S. **Inteligência competitiva para o desenvolvimento sustentável**. Peirópolis – São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Ensaios. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informal**. São Paulo, Hucitec, 1994.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, M. O. da S; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Ed. Cortez, 2004.

\_\_\_\_\_. **Síntese dos indicadores sociais do Ceará**. Fortaleza: SEPLAG/IPECE, 2006.

Site: [www.fomezero.gov.br](http://www.fomezero.gov.br), Governo Federal.

SUPLICY, E.M. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Ed. Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2002.

TODARO, M. P. **Economic development**. New York: Addison-Wesley, 1996.

VÍCTORA, Ceres Gomes *et al.* **Pesquisa qualitativa em saúde: uma introdução ao tema**. Primeira ed. Porto Alegre-RS: Tomo Editorial, 2000.



## **ANEXOS**

**APÊNDICE: I**

**QUESTIONÁRIO APLICADO AOS BENEFICIÁRIOS DO FECOP-CE.**

**PROJETO: Agente Rural**

Nome do Entrevistador: \_\_\_\_\_

Data da Entrevista: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_ Questionário N° \_\_\_\_\_

**I. IDENTIFICAÇÃO DO(A) ENTREVISTADO(A):**

Nome do Entrevistado: \_\_\_\_\_ apelido: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_ Fone: \_\_\_\_\_

Município: \_\_\_\_\_ Estado: \_\_\_\_\_ e-mail: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_ Naturalidade: \_\_\_\_\_

Sexo: Masculino (  ) Feminino (  )

**Estado Civil:**

- . solteiro(a) (  )
- . viúvo(a) (  )
- . casado(a) (  )
- . separado(a) (  )
- . desquitado(a) (  )
- . convívio marital (  )
- . divorciado(a) (  )
- . outros, especificar \_\_\_\_\_

**Escolaridade do(a) Entrevistado(a)**

- . Sem Instrução (  )
- . Alfabetizado(a) (  )
- . Ensino Fund. Completo (  )
- . Ensino Fund. Incompleto (  )
- . Ensino Médio Completo (  )
- . Ensino Médio Incompleto (  )
- . Terceiro Grau Completo (  )
- . Terceiro Grau Incompleto (  )
- . Outros (  ) \_\_\_\_\_

## II – CONDIÇÕES DE VIDA DO(A) ENTREVISTADO(A)

### 1 - Qual a Situação de Moradia?

- . Própria ( )                      . Financiada ( )
- . Alugada ( )                      . Emprestada ( )
- . Invasão ( )                      . Mutirão ( )

Outros, especificar: \_\_\_\_\_

### 2 – Tipo de Construção:

- . Casa de Alvenaria ( ) . Palafita ( )
- . Casa de Madeira ( ) . Casa de Taipa ( )
- . Casa de Palha ( )                      . Mista, alvenaria/taipa ( )

Outros, especificar: \_\_\_\_\_

### 3 – Qual(is) a(s) fonte(s) de energia utilizada(s) na residência?

- . Elétrica ( ) . Solar ( ) . Eólica ( ) . A Gás, lampião ( ) . Querosene ( )
- . Biodigestor ( ) . Lamparina ( ) . Outro, especificar: \_\_\_\_\_

### 4 - Qual a origem da água utilizada no imóvel?

- . rede pública com encanamento interno ( ) . rio, lagoa ( ) açude ( )
- . rede pública com captação externa ( ) . caminhão pipa ( )
- . poço artesiano ( ) . cisterna individual ( ) . cisterna comunitária ( )
- . poço/chafariz ( )                      . caixa d'água ( )

Outro(s): \_\_\_\_\_

### 5 - Qual o tipo de esgotamento sanitário existente na residência?

- . rede pública ( ) . esgoto a céu aberto ( ) . fossa séptica ( ) . latrina ( )

Outro(s): \_\_\_\_\_

### 6 - Como é realizada a coleta e/ou destino do lixo residencial?

- . Prefeitura ( ) . jogado próximo à residência ( ) . enterrado ( ) . jogado no rio ( )
- . coleta particular ( ) . jogado em lixões ( ) . aterro sanitário ( ) . queimado ( )

Outros: \_\_\_\_\_

Nos últimos 5 (cinco) anos quais dos itens acima mencionados (energia, saneamento, coleta de lixo, água) tiveram alguma alteração devido ao Programa?

\_\_\_\_\_

**7 – Quantas pessoas vivem em sua casa (incluindo a/o entrevistado/o)?** \_\_\_\_\_

**8 – Qual(is) bem(ns) da Família foi(ram) adquirido(s) nos últimos cinco anos?**

- |                         |                         |
|-------------------------|-------------------------|
| . fogão à gás ( )       | . geladeira ( )         |
| . antena parabólica ( ) | . bicicleta ( )         |
| . televisão ( )         | . rádio ( )             |
| . moto ( )              | . DVD ( )               |
| . camas ( )             | . filtro ( )            |
| . guarda-roupas ( )     | . não possui nenhum ( ) |

Outros: \_\_\_\_\_

**9 – Os filhos têm acesso à escola?**

- . Sim ( ) . Não ( ) . Não se aplica, pois não possuímos filhos em idade escolar.

Caso o tem “Não” tenha sido assinalado, apresentar o(s) motivo(s): \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**10 – O(a) entrevistado(a) e sua família possuem acesso à assistência médica e hospitalar?**

- . Sim ( ) . Não ( ), se “SIM”, de que forma?  
. Hospital Público ( ) . Posto de Saúde Público ( ) . Hospital Privado ( )  
. Agente de Saúde ( ) . Médico Particular

### **III – EMPREGO E RENDA**

**11 – Qual a sua condição de produtor(a) rural?**

- . Proprietário(a) ( ) . Arrendatário(a) ( ) . Parceiro(a) ( ) . Ocupante ( )  
. Diarista ( ) . Sem Terra ( ) . Outra: \_\_\_\_\_  
. Não se aplica, pois não é produtor(a) rural ( )

**12 – Qual o tamanho da propriedade rural?**

- . Família sem-terra ( ) . Até 10 ha ( ) . De 11 a 30 ha ( ) . De 31 a 50 ha ( )  
. De 51 a 100 há ( ) . De 101 a 200 há ( ) . De 201 a 500 há ( )  
. Acima de 500 há ( ) . Não se aplica, não é produtor rural ( )

**13 – Paga alguma Instituição para fins de aposentadoria?**

(previdência privada, INSS ou Sindicato Rural)? . Sim ( ) . Não ( )

Qual? \_\_\_\_\_

**14 – Quem é o chefe da família? \_\_\_\_\_**

**15 – Qual a renda média mensal da família: R\$ \_\_\_\_\_**

**16 – O(a) senhor(a) recebe algum tipo de ajuda ou benefício?**

. Vale-gás ( ) . Bolsa-família ( ) . Ajuda em dinheiro ( )

Outra ( ): \_\_\_\_\_

Em caso afirmativo, o que ou quanto? \_\_\_\_\_

**IV – PRODUÇÃO E MERCADOS**

**17 – Quais atividades agropecuárias são praticadas?**

. Grãos ( ) . Fruticultura ( ) . Hortaliças ( ) . Bovinocultura ( )  
. Ovinocaprinocultura ( ) . Avicultura ( ) . Pesca ( ) . Nenhuma ( )  
Outras: \_\_\_\_\_

**18 – Qual(is) atividade(s) não agrícola(s) é (são) praticada(s) pelo(a) entrevistado(a) ou por membro(s) de sua família?**

. Pequena ou Média Indústria Rural ( ) . Turismo Rural ( )  
. Confecções ( ) . Mineração ( ) . Artesanato ( )  
. Magistério (professor(a)) ( ) . Caseiro(a) ( ) . Construção Civil ( )  
. Empregado(a) Doméstico(a) ( ) . Assalariado no Meio Urbano ( )  
. Bodega/Mercearia ( ) . Nenhuma ( )  
. Outras: \_\_\_\_\_

**V – OPERAÇÕES BANCÁRIAS**

**19 – Quais os recursos utilizados para o desenvolvimento da(s) sua(s) atividade(s)?**

. Banco Público: Sim ( ) . Não ( ), Se a resposta foi “SIM”, Qual(is)?

\_\_\_\_\_  
. Outros Bancos ( ), Citar: \_\_\_\_\_  
. Crédito Informal ( ) . ONG´s ( ) . Cooperativas de Crédito ( )  
. Fornecedor de matéria-prima ( ) . Comprador do Produto ( ) . Agiota ( )  
. Recursos Próprios ( ) . Outros ( ), especificar: \_\_\_\_\_  
Caso não tenha obtido financiamento bancário, citar o motivo: \_\_\_\_\_

**20 – Qual foi a finalidade do financiamento?**

- . Custeio ( ) . Aquisição de Máquinas e Equipamentos ( ) . Investimento ( )
- . Compra de Matéria-prima ( ) . Capital de Giro ( )
- . Outros ( ), Especificar: \_\_\_\_\_
- . Não obteve financiamentos ( )

**VI – CAPACITAÇÃO/ASSISTÊNCIA TÉCNICA**

**21 – O(a) entrevistado(a) e/ou sua família recebeu Assistência Técnica nos últimos 5 anos?**

- . Sim ( ) . Não ( ) . Se a resposta foi “NÃO” apresentar os motivos: \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**22 – O(a) entrevistado(a) e/ou família sempre teve Assistência Técnica?**

- . Sim ( ) . Não ( ) . Em caso de “SIM”, desde quando? \_\_\_\_\_

**23 – Assistência Técnica acontece de forma:**

- . Regular ( ) . Irregular ( ) . De vez em quando ( ) . Uma vez na semana ( )
- . Duas vezes na semana ( ) . três vezes na semana ( ) . Quatro vezes na sem. ( )
- . Cinco vezes na semana ( ) . Não tem Assistência Técnica ( )

**24 – Houve alguma mudança nos últimos 5 anos em relação a prestação da Assistência Técnica?**

- . Sim ( ) . Não ( ) ; Caso a resposta tenha sido “SIM”, qual foi? \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

**25 – Assinale as formas de apoio técnico/capacitação recebidas na implantação e/ou desenvolvimento de seu negócio:**

- . Assistência téc. às atividades produtivas ( ) . Comercialização ( )
- . Assistência técnica na área gerencial ( )
- . Capacitação técnico/produtiva ( )
- . Capacitação em gestão e administração ( )
- . Capacitação em associativismo ( )
- . Não recebe apoio técnico ( )
- . Outros, especificar: \_\_\_\_\_

**26 – As técnicas/orientações propostas pelo Técnico são adotadas e/ou aceitas pelo entrevistado e sua família?**

. Sim ( ) . Não ( ); Caso a resposta tenha sido “Não”, justificar: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**27 – O técnico promove reuniões para discussão de problemas da comunidade, objetivando a participação dos interessados?**

. Sim ( ) . Não ( ). Se a resposta foi “NÃO”, justificar. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**28 – Quais os assuntos discutidos pelo técnico nas visitas?**

. Técnicos ( ) . Política ( ) . Religião ( ) . Saúde ( ) . Esporte ( )

. Educação ( ) . Econômicos ( ) . Diversos ( )

Outros, especificar: \_\_\_\_\_

**29 – A freqüência e o tempo de permanência na comunidade com que o Técnico presta a Assistência Técnica é:**

. Suficiente ( ) . Insuficiente ( ). Se a resposta foi “INSUFICIENTE”, Justificar:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**30 – O(a) entrevistado(a) e/ou a família é favor da continuidade da Prestação de Assistência Técnica por parte do Agente Rural?**

. Sim ( ) . Não ( ); Qualquer que tenha sido a resposta, justificar: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**31 – Além do Agente Rural, vocês recebem algum outro tipo de Assistência Técnica?**

. Sim ( ) . Não ( ); Se, “SIM”, informar Qual: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**32 – Qual(is) foi(ram) às áreas que mais sofreu(ram) mudança(s) desde esse modelo de Assistência Técnica?**

. Comercialização ( ) . Produção/produktividade ( ) . Cooperativismo ( )

. Organização do Grupo ( ) . Saúde ( ) . Educação ( ) . Renda ( )

. Transporte ( ) . Qualidade do Produto/preço ( ) . Armazenamento ( )

Outros, especificar: \_\_\_\_\_

**33 – O(a) entrevistado(a) e/ou a família é(são) favor da continuidade deste tipo de Assistência Técnica?**

. Sim ( ) . Não ( ) ; Qualquer que seja a resposta, justificar: \_\_\_\_\_

**34 – Qual(is) Programas de Governo o(a) entrevistado(a) ou a família conhece ou ouviu falar?**

. Projeto São José ( ) . Seguro Safra ( ) . Hora de Plantar ( )

. Bolsa Família ( ) . Agente Rural ( ) . FECOP ( )

Outros, especificar: \_\_\_\_\_

**35 - De que forma vocês tomaram conhecimento destes programas de governo?**

. rádio ( ) . televisão ( ) . jornal ( ) . amigo ( )

. representante político ( ) . EMATERCE ( ) . outros meios ( ),

Especificar: \_\_\_\_\_



## APÊNDICE: II

### ROTEIRO DA ENTREVISTA ESTRUTURADA

Pesquisa Nº \_\_\_\_\_ Local: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Profissão: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Cargo/Função: \_\_\_\_\_

1. **“Reduzir à Pobreza no Estado”**, é o foco primordial do FECOP, assim sendo, emita sua opinião sobre a proposta de trabalho desenvolvida pelo “Projeto: Agente Rural” com vistas a atingir tal objetivo. Ainda, fale sobre algum outro Projeto que você conhece e que seja financiado pelo Fundo.
2. O modelo da Assistência Técnica prestada pela EMATERCE no passado tinha formato diferenciado do que hoje está proposto através do “Agente Rural”, desenvolvido a partir de 2003. Qual sua opinião em termos da nova prática?
3. Nesta relação “Técnico (Agente Rural); Produtor e Sociedade, existe algum ganhador ou perdedor no processo? Justifique sua resposta.
4. Conhecendo a proposta da Assistência Técnica implementada através do Agente Rural, você teria alguma sugestão para que o trabalho fosse desenvolvido em um outro formato?
5. Fale dos pontos positivos e negativos do Projeto Agente Rural.
6. Nesta modalidade de contratação de mão-de-obra, o técnico recebe uma bolsa por tempo determinado. É possível que ocorra prejuízos quanto à qualidade do serviço? E quanto ao número de técnicos no campo está dentro dos padrões? Justifique sua resposta.
7. Você considera que houve alguma melhora para as famílias rurais após este projeto? Como por exemplo: aumento da renda e da produção; consciência ambiental; qualidade de vida; etc.
8. Do ponto de vista da estrutura institucional e da composição (Técnico Agropecuário x Assessoria, infraestrutura de apoio, salário, transporte, capacitação, etc.) da equipe ela está bem dimensionada e com condições adequadas de trabalho?
9. O Projeto Agente Rural considera os seguintes objetivos: Assistência Técnica; Participação; Associativismo; Cidadania; Na sua opinião qual destes pontos pode ser considerado o mais bem desenvolvido pelo Agente Rural?
10. Como você vê o Projeto em relação a outras Políticas Públicas de apoio à Agricultura Familiar, tal como: Programa HORA DE PLANTAR em que está previsto a Assistência Técnica e a mesma só acontece via “Agente Rural”.
11. Se você tivesse como mudar o desenho do Projeto Agente Rural, quais mudanças seriam feitas?
12. Você defende a continuidade do Projeto? Justifique sua resposta e suas considerações finais.