

FOMENTO E EXTENSÃO RURAL*

Eliseu Roberto de Andrade Alves

* José Pastore (coord.), Agricultura e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, APEC, ABCAR, 1973.

FOMENTO E EXTENSÃO RURAL

Eliseu R. A. Alves (*)

A literatura sobre Extensão Rural e sobre Fomento não esclarece a diferença que há entre estes dois conceitos.

A tendência dos especialistas em Extensão é caracterizá-la como sendo um processo educacional e fomento, apenas como uma técnica de estimular o aumento da produção, com muito pouca ênfase em realmente dar nova perspectiva ao homem do campo, em termos de prepará-lo para ajudar-se a si mesmo.

Entretanto, é fácil ver que essa diferenciação tem algo de artificial. Qualquer técnico que se aproxima do agricultor sempre leva alguma mensagem educativa. Contribui, de certa forma, para que o homem do campo entre em contato com a ciência, e portanto, abre-lhe alguma perspectiva, por menor que seja, para entender melhor a natureza e, desta forma, proporciona-lhe elementos novos para que acerte mais nas suas decisões. E não é isto uma dimensão de ajudar o homem a ajudar-se a si mesmo?

Por essa razão, não vingou a tentativa de caracterização clara dos dois conceitos tendo **educação** — considerada amplamente — como o único critério de análise. Há, conseqüentemente, de buscar outros critérios e é a isto que se propõe este trabalho. Procurar-se-á, também, analisar como as atividades fomentistas podem integrar um programa de Extensão Rural.

I — Caracterização do Conceito Fomento

Nessa análise preliminar, um critério apresentou-se como tendo mais potencial para caracterizar o que o fomento pretende fazer. A razão é que, aceita esta premissa, poder-se-á deduzir

(*) Técnico da Associação de Crédito e Assistência Rural de Minas Gerais.

uma série de implicações que descrevem com bastante precisão a ação fomentista. Tal critério relaciona-se com objetivo do Fomento.

1. **Objetivo do Fomento.** Podemos notar que o fomento sempre esteve preocupado em aumentar a produção, seja expandindo a área cultivada, seja através do incremento da produtividade. Ora, o aumento da produção visa, pelo menos, dois objetivos: 1) Para os produtos de exportação, auxiliar o país a obter mais divisas no exterior, que serão usadas para promover o seu desenvolvimento econômico. A tendência é de que, quando a maior parcela da população se concentre nos centros urbanos, deslocando para aí o eixo do poder político, os frutos deste desenvolvimento sejam partilhados em maior escala pelas cidades. 2) No mercado interno, o objetivo do aumento da produção é estabilizar os preços dos produtos agrícolas ou ensejar um decréscimo dos mesmos. Novamente o grande beneficiário tende a ser o consumidor. A razão é que, dada a natureza inelástica da demanda de alimentos, os preços dos produtos tendem a cair mais do que proporcionalmente em consequência de um dado aumento de produção, mantendo-se outros itens constantes.

É claro que o governo pode tomar um conjunto de medidas visando a evitar uma excessiva concentração de renda no setor urbano. Uma delas é a política de preços mínimos para os produtos agrícolas, que tende a redistribuir a renda no sentido rural, embora possa levar à maior concentração da renda na classe dos grandes proprietários. Mas o aspecto fundamental é que a **redistribuição dos benefícios do aumento da produção é uma consequência de políticas econômicas, e não função direta dos resultados do programa de fomento.** Em outras palavras, se o governo não estiver interessado em evitar excessiva concentração de renda no meio urbano, políticas de caráter distributivista não serão postas em prática e, assim, não haverá refluxo no sentido rural dos benefícios obtidos.

Ao expor essas idéias, é conveniente sanar a dificuldade resultante de uma visão incompleta dos efeitos dos programas de fomento. É claro que, quando um programa se inicia, os primeiros agricultores atendidos são realmente beneficiados, desde que se consiga reduzir o custo de produção. Mas, à medida que o programa ganha em extensão, e o número de agricultores cresce substancialmente, os efeitos sobre os aumentos da produção global são sensíveis. Então ocorrerá a queda dos preços dos produtos agrícolas, que pode, inclusive, ofuscar totalmente os ganhos iniciais. É neste ponto que os benefícios são transferidos para as populações urbanas.

Essa visão incompleta, muito provavelmente, levou os idealizadores do programa do fomento a enunciar seus objetivos em termos de enriquecimento da agricultura. Ou seja, colocando como a ótica do programa o agricultor e não o consumidor. Por outro lado, como o agricultor está preocupado com a sua situação pessoal e não com a do conjunto de agricultores, é natural que aplauda com entusiasmo as ações fomentistas. As vozes que se erguem a favor do programa são facilmente identificadas como as dos grandes proprietários que estão interessados — como qualquer outro empresário — em obter ganhos a curto prazo, principalmente se contarem com a ajuda de subsídios que podem vir na forma de crédito a taxas negativas de juros, insumos a preço subsidiados, etc.

Dessa forma, é lógico que os programas de fomento obtenham suporte das lideranças urbanas, favorecidas com a queda dos preços relativos dos produtos agrícolas, e dos grandes proprietários rurais. Mas isto não significa que seu objetivo principal seja o bem-estar das populações rurais. **Certamente o consumidor é o objetivo central do fomento**; se atende ao agricultor não é porque esteja preocupado com o bem-estar rural, mas sim porque, estimulando a produção, para o que evidentemente precisa contar com a ajuda dos agricultores, poderá ensejar alimentos e fibras a preços relativos mais baratos aos consumidores.

Aceitando como objetivo do fomento o consumidor (principalmente o consumidor urbano), já se tem em mãos o elemento principal que permitirá distinguir nos esforços de desenvolvimento rural entre os programas de fomento e os de promoção humana. Aqueles objetivam o consumidor, e estes, o bem-estar das populações rurais. Algumas vezes a estratégia de ação pode coincidir, se a situação econômica o exige. Mas os objetivos são cristalina-mente diferentes. Por exemplo, diante de uma forte e bem estruturada política econômica distributivista no sentido rural, os programas de promoção humana podem embarcar também em projetos de aumento de produção, porque estará certo que as referidas políticas assegurarão os retornos dos benefícios ao meio rural, ensejando, assim, a melhoria do bem-estar das populações rurícolas.

2. Estratégia de Ação do Fomento. Dado que o objetivo do fomento é promover o aumento da produção visando a beneficiar os consumidores, ver-se-á qual a melhor estratégia de ação que se coaduna com este objetivo.

Depreende-se facilmente que o critério fundamental que guiará essa estratégia é a rapidez com que os resultados serão alcançados. Quanto mais rapidamente se promover o aumento da produção melhor, dado que os recursos sejam os mesmos. Consi-

derem-se dois agricultores, A e B, que, se trabalhados adequadamente, poderão ter a sua produção aumentada na mesma quantidade. Entretanto, o agricultor B encontra-se num estágio de conhecimentos agronômicos menos adiantado. Trabalho de motivação e ensino bastante intenso terá que ser desenvolvido com ele para que obtenha o mesmo aumento de produção que A. Ou em outras palavras, para que sua resposta, em termos de aumento de produção, seja igual à de A muito mais tempo será necessário. Então, se o agente de fomento tiver que escolher entre A e B, certamente se decidirá por A.

Esse critério é obviamente crucial também para os programas de promoção humana. Não serve, portanto, para, por si só, caracterizar os dois conceitos. Mas, conjugando-se o critério da rapidez da consecução das metas com o objetivo central dos programas, será fácil deduzir estratégias de ação diferentes para o fomento e para a promoção humana. Uma estratégia eficiente e eficaz de um programa fomentista deverá contemplar os seguintes pontos:

2.1 — Público. Serão evidentemente os agricultores que mais rápida resposta, em termos de aumento de produção, puderem dar. Via de regra, estes coincidem com os grandes agricultores. Dispõem quase sempre em quantidade significativa de recursos de terra e trabalho, que poderão ser muito mais intensamente usados se as condições econômicas o favorecem. Suponha-se, por exemplo, que o governo estabeleça um programa de crédito a taxas de juros negativas e com condições favoráveis de pagamento. O efeito deste programa corresponde à redução dos preços dos insumos selecionados pelo programa em relação ao preço dos produtos. Além do mais, admita-se que um programa de suporte de preços mínimos realmente efetivo esteja em vigor. O efeito deste programa é reduzir sensivelmente o risco da exploração, além de aumentar o preço dos produtos em relação ao dos insumos, mantendo-se os outros itens constantes. Dentro desta realidade compensará aos agricultores expandir sua produção. É claro que, de modo geral, os grandes proprietários têm condições de maior aumento absoluto de produção, já que dispõem de mais recursos.

Por outro lado, se escolha houver que ser feita entre os grandes proprietários, como o agente de fomento se orientará? Dois pontos merecem consideração: A) Os proprietários com maior soma de recursos ociosos se apresentam como candidatos potenciais. Mas, aqui é necessário certo cuidado. O fato de haver grande quantidade de recursos ociosos, principalmente terra, pode significar que o proprietário esteja despreparado para administrar os recursos que tem em mãos. Dois recursos de ação é possível

seguir. Mas, para isto é necessário avaliar as potencialidades do proprietário. Se ele assimilar rapidamente os conhecimentos necessários para dinamizar o seu negócio, então é bom candidato. Caso contrário, deve ser refugado. B) Os proprietários com maior soma de conhecimentos agronômicos e habilidades de administração rural. É claro que com estes proprietários muito pouco trabalho é necessário desenvolver. Muitas vezes basta facilitar-lhes o crédito subsidiado, ou os insumos a preços convenientes, ou então acenar-lhes com um interessante programa de preços mínimos. O problema que pode aparecer é que já estejam imprimindo a velocidade máxima à máquina, não restando muita coisa a fazer. Ou, em outras palavras, poder-se-ão valer dos subsídios sem dar, em contrapartida, qualquer resposta.

Dentro do procedimento que se está adotando, é interessante **uma pequena digressão sobre o programa de crédito rural como instrumento de fomento**. Podemos divisar dois objetivos para este programa. **Primeiro**: ajudar o agricultor a mover-se para a combinação ótima de recursos. Quando há imperfeições no mercado de capitais, que aliás é a situação normal, via de regra os agricultores estão usando os recursos aquém do nível ótimo. Então, o crédito rural propicia a eles condições de maximizar a sua renda e, geralmente, ocasiona aumento de produção. Aspecto importante a destacar nesta função é que não são requeridos novos ensinamentos. Dentro da tecnologia que conhece, o agricultor ampliará o seu negócio com a ajuda do crédito. Provavelmente, em certos casos, algum trabalho deva ser desenvolvido no sentido de mostrar que os recursos estão sendo usados aquém do nível ótimo e que há oportunidades sensíveis de lucro se os negócios forem ampliados. **Segundo**: viabilizar uma nova tecnologia. Neste caso, o objetivo é modificar o "sistema de fazer as coisas". Observe-se que esta modificação pode perfeitamente se dar nas atividades produtivas que ocorrem fora da fazenda, ou seja, nas atividades de comercialização. Note-se que está-se usando a palavra "viabilização" e não "introdução". É comum, em abuso de linguagem, falar-se em introdução de nova tecnologia por intermédio de crédito. Realmente o crédito rural é incapaz de modernizar a agricultura por si mesmo. É um instrumento auxiliar apenas.

A viabilização de nova tecnologia se processa de duas maneiras: uma delas é consequência da taxa negativa de juros. Como já foi dito, esta taxa negativa redundará num decréscimo relativo dos preços dos insumos em termos dos preços dos produtos. Como, geralmente, o crédito é seletivo, no sentido de financiar certo grupo de insumos apenas, este grupo pode adquirir condições competitivas em relação aos outros grupos, sendo portanto usado pelos agricultores. Desta forma, uma tecnologia diferente é viabi-

lizada. A outra maneira é a de fazer presentes recursos que o agricultor só poderia ter no futuro através da poupança, possibilitando-lhe, assim, a aquisição de um conjunto de insumos que de outra maneira não teria condições de obter. Observe-se que as duas maneiras não são exclusivas, implicando a segunda na primeira, embora a primeira, necessariamente, não implique na segunda, no sentido de que taxas negativas de juros nem sempre são necessárias.

2.2 — Seleção de projetos. Que culturas ou criações serão trabalhadas?

Dado o objetivo dos programas de fomento, que é aumento da produção, a escolha deve recair sobre as culturas e criações que têm perspectivas boas de demanda no mercado interno, no internacional, ou em ambos. Com isto serão atendidos os objetivos dos consumidores, visto serem estas as culturas que têm seus preços em ascensão.

Outro critério é o da escolha das culturas e criações sobre as quais se tem maior soma de conhecimentos científicos ainda não disseminados entre os agricultores. O motivo é que a disseminação destes conhecimentos levará a um decréscimo dos custos e, posteriormente, a um aumento da produção agrícola. A tendência das estações experimentais é de gerar conhecimentos nas culturas relevantes para os grandes proprietários, que, de modo geral, coincidem com aquelas que têm uma demanda favorável.

Nos programas de promoção humana que visem a elevar a renda de pequenos agricultores, os critérios podem não coincidir com os acima ventilados. As explorações com capacidade de maximizar a renda líquida por hectare são as mais indicadas para os agricultores que dispõem de pouca terra. Desta forma, as culturas e explorações com esta capacidade deverão ser as escolhidas para um trabalho promocional.

2.3 — Metodologia de trabalho. O público escolhido é o dos grandes agricultores, já com alguns conhecimentos agronômicos e de administração rural. Já estão estes agricultores no estágio em que reconhecem as potencialidades de práticas como adubação, sementes selecionadas, melhoramento do gado, etc. Podem desconhecer detalhes sobre estas práticas, mas já as incorporaram ao seu cabedal intelectual. O trabalho do agente de fomento é ensinar os detalhes técnicos destas práticas, por exemplo, a melhor forma de adubação, etc.

Conseqüentemente, não há necessidade de trabalhos visando a motivação. Os agricultores já estão em condições de aprender a usar a tecnologia. Por outro lado, dada a extensão das atividades, é bem possível que o atendimento individual seja mais aconselhável e, em certos casos, o atendimento em grupo. Mas, indu-

bitavelmente, há pouco lugar para métodos de alcance sobre massa. Desta forma, a metodologia escolhida é predominantemente de alcance individual e, em menor escala, de alcance sobre grupo.

2.4 — Regionalização do trabalho. Pouca coisa pode ser dita aqui. De modo geral o trabalho deve ser localizado nas regiões com maior capacidade de resposta, em termos de aumento de produção, e que se adaptem melhor aos produtos escolhidos. Desaconselham-se as regiões de predominância de agricultura de subsistência, onde provavelmente se concentra a população que mais necessita de programas de promoção humana.

2.5 — O papel dos subsídios. A idéia básica que justifica os subsídios a uma nova tecnologia é a seguinte: o subsídio cria condições para o agricultor introduzir a nova tecnologia na sua exploração. Praticando-a reconhecerá que é vantajosa, mesmo se não subsidiada. Acostumar-se-á com ela. Cessados os subsídios, haverá grandes possibilidades de que o agricultor não retorne à situação anterior. Desta forma, a seleção de atividades que sejam parte de programas subsidiados pelo governo é altamente aconselhável numa perspectiva fomentista.

2.6 — Organização do trabalho. Vimos que o trabalho fomentista se dirige aos grandes agricultores que, de modo geral, dispõem de uma experiência no mundo dos negócios e conhecimentos agronômicos apreciáveis. Em consequência, o preparo do agente de extensão para operar nesta linha necessita ser muito bem desenvolvido no que respeita a conhecimentos agronômicos e de administração rural.

Por outro lado, os grandes e médios proprietários de um município ou de uma região são especializados em algumas poucas atividades. Então, para assegurar liderança do agente de extensão há que especializá-lo. Dedicando-se a um ou até, no máximo, três projetos, terá ocasião de aprofundar os seus conhecimentos e, assim, adquirir condições de obter reconhecimento profissional de seu público, sem o que fracassará.

Dentro dessa ordem de idéias é aconselhável:

a) **Nível de escritório local:** Ter agentes de extensão exclusivos para cada projeto, ou, então, para no máximo três projetos, caso estes projetos sejam semelhantes quanto ao tipo de conhecimentos agronômicos que requerem.

b) **Nível Secional ou Regional:** Ter especialistas, de preferência, para cada projeto da região. Estes especialistas exercerão atividades de treinamento dos agentes de extensão e desenvolverão trabalhos com empresários agrícolas, cuja complexidade de exploração seja tal que o agente de extensão não esteja preparado para

solucionar seus problemas. Avaliarão e acompanharão a execução do projeto na sua área.

c) **Nível Escritório Central:** É aconselhável a existência de coordenadores que se responsabilizem pelos projetos. Estes desenvolverão, a nível estadual, as atividades necessárias para o bom andamento do projeto e que escapam à competência dos especialistas. Planejarão, avaliarão e acompanharão a execução do projeto. São responsáveis pelo programa de treinamento dos especialistas e agentes de extensão.

II — Fomento no Programa de Extensão

A exposição feita mostra que um número apreciável das atividades de Extensão se enquadram perfeitamente na categoria de fomento. Como justificá-las, e como repartir os recursos disponíveis entre as atividades de fomento e as de promoção humana?

A justificativa das atividades do fomento num programa de Extensão se prende a vários argumentos. Os dois principais são os seguintes:

A) O Brasil tem uma apreciável parte de sua população vivendo no meio urbano. Da população urbana, grande parcela é composta de pessoas de baixa renda. Uma queda dos preços dos gêneros alimentícios inegavelmente tem fortes implicações de bem-estar. No que se refere ao fortalecimento da posição competitiva no mercado internacional, são indiscutíveis os benefícios das divisas adicionais, que serão transformadas nas novas fábricas, estradas e usinas elétricas do amanhã.

B) Questão de sobrevivência do Programa. Dado o interesse nacional pela queda ou estabilização dos preços dos produtos agrícolas na atual fase do desenvolvimento econômico do Brasil, é natural que as atividades de fomento tenham maior guarida nos programas do governo. Do outro lado, o poder político do meio rural se concentra na classe dos médios e grandes proprietários que apóiam abertamente, como já explicamos, os programas fomentistas.

Desenvolvendo atividades de fomento, a Extensão obtém o apoio indispensável de grupos de considerável expressão de poder no Brasil de hoje.

Assegurada a sua sobrevivência e sua definitiva aceitação como instituição de real valor para o desenvolvimento do Brasil, a Extensão terá criado condições para se preocupar com o aspecto fundamental de sua filosofia: o bem-estar da população rural.

Como dosar o uso dos recursos entre atividades de fomento e atividades de promoção humana?

Vários critérios podem ser usados:

- a) A política agrícola do governo federal certamente dará indicações.
- b) A natureza da economia rural do Estado ou Região. Onde predominar a agricultura de subsistência, em regiões superpovoadas, certamente programas visando a facilitar o ajustamento da mão-de-obra, ou ao uso mais intensivo da terra são mais aconselháveis. Em regiões de predomínio da agricultura comercial, o predomínio das atividades de fomento é mais desejável.
- c) O conceito de que goza o Serviço de Extensão no Estado ou Região. Se o programa de Extensão está em fase de implantação, necessitando adquirir prestígio entre os grupos de poder, é provável que as atividades de fomento tenham mais potencialidades para a consecução deste objetivo.
- d) A disponibilidade de novas técnicas nas estações experimentais.

Deve ficar claro que, para tão importante decisão, esses e outros critérios não devem ser aplicados isoladamente, mas sim cotejados entre si.