



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária?

Vivien Diesel¹

José Marcos Froehlich²

Pedro Selvino Neumann³

Paulo Roberto Cardoso da Silveira⁴

Resumo: O artigo analisa e discute o tema da privatização dos serviços de extensão rural, conforme apresentado na literatura internacional. Inicialmente, a temática é situada no horizonte das discussões sobre a chamada Reforma do Estado, que pautaram as agendas sobre o desenvolvimento desde a década de 1980. Na seqüência, apresenta-se como o tema foi e vem sendo discutido à luz da teoria econômica e se examinam experiências de privatização em âmbito internacional. A análise dessas experiências mostra que a agenda inicial da privatização previa que os serviços de extensão rural, que estavam sob responsabilidade do Estado, passassem a ser integralmente assumidos pelo setor privado. No entanto, foi identificada uma série de limitações a tal intento e passou-se a proliferar os argumentos em favor de arranjos de privatização

¹ Dra., Professora do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural e Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: vivien@ccr.ufsm.br

² Dr., Professor do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural e Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: jmfroe@smail.ufsm.br

³ Dr., Professor do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural e Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: psneumann@smail.ufsm.br

⁴ Doutorando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Professor do Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria. E-mail: prcs1064@yahoo.com.br

em que o Estado mantém um importante papel. Assim, o exame das experiências de privatização internacionais permitiu constatar que elas seguiram diferentes orientações. Um conjunto de experiências foi orientado pela noção de “Estado Mínimo” e outro conjunto de experiências teve como referência o Estado fomentador dos atores privados. A privatização continua sendo um processo atual e relevante e, portanto, sua discussão é considerada necessária.

Palavras-chave: Extensão rural; privatização; Reforma do Estado; desenvolvimento rural.

Abstract: The article analyzes and discusses the privatization of the rural extension services according to international literature. To start with, the subject is set in the horizon of the debate of the so called State Reform, which determined the agenda for the development since the 1980's. Next, we show how the subject has been treated so far having the economic theory as background and we examine experiments of privatization at international level. The analysis of such experiments reveals that the early agenda for the privatization took for granted that the rural extension services – which were a responsibility of the State – would be held completely by the private sectors. However, a series of obstacles appeared and arguments for models of privatization in which the State has a main role spread over. Therefore, the exam of international experiments of privatization led to the conclusion that they followed different orientations. One set of experiments was oriented by the notion of the “Minimum State” while the other had for reference the State as a supporter for private action. The privatization is a current and relevant process and, therefore, the discussion about it is considered necessary.

Key-words: Rural extension; privatization; State reform; rural development.

Classificação JEL: Q16.

1. Introdução

As sociedades atuais são herdeiras de um padrão de organização social centrado nos Estados Nacionais. Ao longo do século XX, as preocupações com a promoção do desenvolvimento social e econômico levaram muitos Estados Nacionais a diversificar seus campos de atuação e ampliar suas estruturas de intervenção. Como resultado desse processo, ao final do século, a maioria das sociedades apresentava Estados “fortes”. Crises econômicas e fiscais ocorridas a partir da década de 1980 levaram ao questionamento deste modelo de organização social, e a proposta de “Estado Mínimo” ganhou crescente legitimidade política.

Iniciando-se na década de 1980, a privatização é um processo que persiste até os dias de hoje. Conforme Kikeri e Burman (2007), a atualização dos dados do Banco Mundial para 2004 e 2005 mostra que a privatização nos países em desenvolvimento cresceu, sendo que o volume de recursos gerados em 2005 é o maior desde 1990 (ano de início do registro de dados). O exame dos dados aponta, também, que o elevado volume de negócios de privatização em escala global é mantido através de um contínuo deslocamento geográfico das operações. Kikeri e Kolo (2006) afirmam que, na década de 1990, Brasil, Argentina e México eram os maiores privatizadores, gerando quase metade do total do volume de recursos levantados. Enquanto a participação da Argentina e México decresceu já no início de 2000, o Brasil persistiu com elevada participação até 2003. Já em 2004 e 2005, segundo Kikeri e Burman (2007), a participação da América Latina no volume total levantado diminuiu, e o fato marcante é a elevação da participação de países como Turquia, Romênia, Paquistão e Egito, que privatizaram por motivações políticas, pressão de acordos internacionais e fiscais.

É nesse contexto que a privatização foi apresentada como uma opção para os serviços públicos estatais de Extensão Rural⁵, que viven-

⁵ Conforme Rivera e Alex (2004, p.vi - vii), o termo extensão muitas vezes é utilizado genericamente. Os autores que tratam do tema podem estar se referindo à extensão agrícola ou rural. Observa-se que a ênfase da literatura internacional na discussão sobre as reformas institucionais é a de considerar a extensão agrícola – em que o serviço de extensão é instrumento para o desenvolvimento agrícola – mais que desenvolvimento rural. Neste trabalho, opta-se pelo uso do termo extensão rural por este ser mais usual na discussão brasileira. Os sistemas nacionais de extensão rural foram estabelecidos ao

ciavam situação de crise desde meados da década de 1980. Conforme Rivera e Cary (1997 apud Feder et al., 1999, p.24), em seu sentido estrito, privatização implica em completa transferência de propriedade – usualmente por meio da venda – do governo para uma entidade privada, que passa a arcar com todos os custos e recebe eventuais lucros. Entende-se que a privatização dos serviços de extensão rural tem especificidades, na medida em que, diferentemente de outros setores, não há significativo interesse de empresas do setor privado pela aquisição das estruturas estabelecidas e/ou dos direitos de prestação dos serviços. Essas dificuldades não impedem os Estados Nacionais de fazer reformas visando reduzir sua participação na oferta de serviços de extensão, e aumentar a participação do setor privado no financiamento e oferta dos serviços de extensão.

Chile, Reino Unido, Nova Zelândia e Países Baixos são considerados países pioneiros na privatização de seus serviços de extensão rural. Sadighi (2004) menciona que Noruega, México, Coréia, Taiwan, Canadá, Turquia, Colômbia, China, Equador, Costa Rica, Sri Lanka e Kenya detêm experiências relevantes de extensão rural privada. Rivera e Alex (2004) incluem ainda Estônia, Alemanha, Paquistão, África do Sul e Uganda como países que realizaram experiências de privatização. Reformas de privatização têm sido realizadas, também, na Índia e Paquistão, entre outros países. Compreende-se que tais colocações confirmam a ampla difusão das reformas de privatização tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento.

Nesse contexto, entende-se que convém realizar uma análise e reflexão sobre o tema da privatização dos serviços de extensão rural por diversas razões. Primeiro, porque muitas publicações levantam evidências empíricas que apontam para a possibilidade ou conveniência de rever o papel e forma de atuação do Estado, já que muitos serviços públicos de extensão mostram-se supérfluos, politicamente injustificáveis ou ineficientes. Organizações de cooperação internacional, que

longo do século XX predominantemente como serviços públicos universais e gratuitos. Segundo levantamento global da FAO, realizado em 1988 e 1989, cerca de 81% dos trabalhos de extensão e 90% dos recursos humanos estavam subordinados a um ministério ou departamento de agricultura de abrangência nacional, estadual ou inferior (Umali; Schwartz, 1994).

vêm refletindo sobre o tema do formato institucional dos serviços de extensão, têm preconizado o “pluralismo institucional” que implica, necessariamente, uma revisão/redução do papel do Estado na oferta de serviços de extensão rural⁶. Adicionalmente, existe uma diversidade de experiências acumuladas pelos países que realizaram reformas de privatização, e as avaliações indicam que, em muitos casos, esta não favoreceu o desenvolvimento agrícola ou rural, levando governos a reconstituir os serviços públicos. Sulaiman et al. (2005) afirmam que, embora haja uma recorrente defesa da necessidade de maior participação das organizações privadas na extensão rural, sua real efetividade e adequação não estão nada claras. Cox e Ortega (2004, p.15) advertem que o modelo de extensão do Chile muitas vezes é citado entusiasticamente, mas que esta ampla promoção se faz sem uma abordagem completa dos problemas encontrados na sua implementação. Os autores consideram que a hora é oportuna para uma avaliação das vantagens e limites desses modelos, para que os países que estão realizando reformas em seus serviços de extensão aprendam com o erro dos outros e não necessitem “reinventar a roda”, como parece que está acontecendo. A insuficiência de reflexão crítica sobre os princípios e as experiências que norteiam a privatização das organizações de extensão rural é mencionada recorrentemente (Kidd et al., 2000). Para Cristóvão (1998), “[...] a tendência é para um maior afastamento do estado e para a emergência de sistemas talhados à medida, a partir da experimentação local informada pela experiência global” e, para isso, cabe refletir sobre as experiências internacionais.

Nesse sentido, o presente trabalho apresenta uma análise e discussão da literatura internacional sobre o tema da privatização dos serviços de extensão rural. Dadas a abrangência e complexidade do tema, pretende-se apresentar uma primeira aproximação a esta discussão, contribuindo para minimizar a escassez de trabalhos publicados em português neste âmbito. Da mesma forma, pretende-se contribuir para subsidiar uma melhor avaliação dos desafios atuais da política nacional de Extensão Rural. Num primeiro momento, o artigo apresenta como o tema foi e

⁶ A conformação de sistemas pluralistas de extensão rural vem sendo preconizada pelo Neuchatel Group, de modo que esta discussão pode ser conhecida pela consulta a documentos como Neuchatel Group (1999), Christoplos e Kidd (2000) e “Extension...” (2002).

vem sendo discutido à luz da teoria econômica e, na seqüência, descreve um conjunto de experiências de privatização em âmbito internacional. O exame dessas experiências, por sua vez, leva à constatação de que elas seguiram diferentes orientações, que são tratadas como seções próprias no artigo: aquelas orientadas pela noção de “Estado Mínimo” e as experiências que tiveram como referência o Estado fomentador dos atores privados.

2. Desafios da privatização dos serviços de extensão rural segundo a Teoria Econômica

Inicialmente, cabe observar que a sustentação teórica não é condição *sine qua non* para que se estabeleça uma dada prática social. Na atualidade, geralmente, verifica-se um desenvolvimento simultâneo, no qual as elaborações teóricas procuram dar resposta às preocupações sociais preponderantes em dado momento histórico. Nesse sentido, a discussão sobre a privatização se fez num contexto histórico de hegemonia, nos planos teórico e político das posições neoliberais. Isso se reflete na forma que se assumiu a discussão sobre a privatização dos serviços de extensão rural, que recorre frequentemente à teoria econômica relativa aos conceitos de bem-público e bem-privado para discernir quais os bens e serviços que devem ser ofertados pelo Estado.

Embora existam, na literatura, formulações anteriores e posteriores ao trabalho de Umali e Schwartz (1994), entende-se que o mesmo apresenta uma boa exposição dos termos em que é colocada a discussão teórica sobre a privatização dos serviços de extensão rural e, por isso, este será tomado como referência para a presente exposição.

A reflexão sobre a privatização segundo a Teoria Econômica levou a que, num primeiro momento, fosse necessário identificar e examinar as características dos bens ofertados pela extensão rural para avaliar a possibilidade de que venham a ser ofertados pelo setor privado. Nesse sentido, os autores identificaram que a extensão rural oferta diversos bens relevantes ao desenvolvimento agrícola, entre eles: informações sobre preços, sobre práticas agrícolas genéricas e específicas e tecnolo-

gias modernas. Avaliou-se, então, em que medida os agentes privados podem obter lucro com sua oferta e, para tanto, pode ser negado acesso a este bem para aqueles não-dispostos a pagar pelo serviço (grau em que o bem possibilita exclusão de acesso), e em que medida seu consumo por um indivíduo diminui sua disponibilidade para outros (grau de rivalidade). Ao tomar esses critérios, observou-se que as organizações de extensão ofertam informações e tecnologias agrícolas com diferentes qualidades quanto a estes requisitos:

- *bens caracterizados por alto grau de excludabilidade e alto grau de rivalidade*, constituindo-se dos bens privados típicos, que beneficiam exclusivamente àqueles que pagam e consomem o bem. Incluem as tecnologias modernas como máquinas agrícolas, insumos agrícolas, sementes híbridas, sementes auto-polinizáveis no curto prazo, produtos da biotecnologia, entre outros;

- *bens com alto grau de excludabilidade e baixo grau de rivalidade*, com possibilidade de limitar acesso a terceiros, mas com baixa rivalidade (seu consumo por um não diminui a disponibilidade para outros). Incluem informações agrícolas gerais, como práticas produtivas, princípios de administração, comercialização e marketing de produtos e informação agrícola especializada, quando avaliada sob a ótica de seus benefícios no curto prazo;

- *bens com baixa excludabilidade, mas alto grau rivalidade* incluem as sementes agrícolas auto-polinizáveis que, no curto prazo, são bens privados, mas, no longo prazo, passam ao domínio público e

- *bens com baixa excludabilidade e baixo grau de rivalidade* são bens em que não é possível negar acesso aos não-pagantes, e o consumo por um não diminui sua disponibilidade, caracterizados como bens públicos típicos. Incluem as informações agrícolas quando transmitidas por meios de comunicação de massa, por exemplo.

Considerando-se que toda essa diversidade de serviços é necessária para assegurar o desenvolvimento agrícola, discutiu-se a problemática

relativa à possibilidade de sua oferta pelo setor privado. Avaliou-se que o tipo de informação que tem melhores condições de ser ofertado pelo setor privado são as tecnologias agrícolas, que tendem a se enquadrar como bens privados, pois beneficiam exclusivamente àquele que paga e consome o bem. Considerou-se que o setor privado tem interesse e pode ofertá-las, uma vez que as tecnologias agrícolas possibilitam obtenção de lucro. Do ponto de vista da sociedade, julgou-se que sua oferta pelo setor privado não traz prejuízos, já que a *lei da oferta e procura* promove sua alocação ótima.

As informações especializadas constituem bens que têm possibilidade de excludabilidade, mas cujo consumo por um não afeta sua disponibilidade para terceiros. Os autores argumentam que, neste caso, se fossem desenvolvidos mecanismos para impossibilitar o consumo àqueles que não pagaram, essas informações especializadas poderiam ser ofertadas pelo sistema privado. Assim, a regulação pública, ao estabelecer direitos de propriedade, condições de competição, padrões de preço e qualidade, poderia assegurar oferta adequada deste bem pelo setor privado. Quanto à informação agrícola geral, a possibilidade de excludabilidade no curto prazo pode levar a certo interesse em se pagar pela informação. No entanto, a impossibilidade de negar acesso e a desejabilidade de ampla difusão desta informação no longo prazo contribuiriam para que se considerasse que cabe aos governos produzir ou financiar a oferta destes componentes, enquanto usa seus poderes de taxaço para cobrir custos. Nesta mesma situação, incluem-se os bens que têm baixa excludabilidade, mas alta rivalidade. Os autores entendem que os problemas de excludabilidade podem ser resolvidos com concessões de “direitos de propriedade”, mas, se não fossem estabelecidos, deveriam ser providos pelo poder público para que se alcançassem níveis ótimos de consumo. (Kessides, 1992 apud Umali; Schwartz, 1994, p.18)⁷.

Considerando-se o conjunto das observações anteriores, depreende-se que as organizações privadas típicas (que ofertam o serviço de assessoria técnica em troca de uma remuneração específica, exclusiva) tendem a ter atuação mais seletiva – quanto ao tipo de bem que têm interesse em ofertar – que as organizações públicas que lhes precederam.

⁷ Caso em que a exclusão de não-pagantes é assegurada mediante certificações, direitos autorais, cláusulas contratuais, patentes, por exemplo.

Sob a ótica dos interesses da sociedade, a simples retirada do Estado poderia representar problemas de acesso a bens como informações agrícolas gerais, informações agrícolas especializadas ou certas tecnologias modernas como sementes autopolinizáveis, todos considerados importantes para os processos de desenvolvimento agrícola.

Há um reconhecimento, também, de que a privatização pode levar à ocorrência de outros tipos de problemas. Umali e Schwartz (1994) colocam que, no caso dos bens privados na agricultura, o mercado pode ofertá-los em níveis socialmente ótimos, mas pode haver problemas relacionados à qualidade da informação. Assim, por exemplo, é difícil para o consumidor distinguir entre uma boa e má semente. Muitas vezes, as empresas, visando proteger sua marca, desenvolvem sistemas de controle de qualidade dos serviços. Nos casos em que não são tomados os procedimentos necessários para assegurar controle de qualidade efetivo, porém, entende-se que o setor público tem que intervir com o estabelecimento de padrões regulatórios.

Para os bens privados que causam externalidades (ambientais, por exemplo), as preferências do consumidor podem reorientar a produção, mas pode ser do interesse do Estado – quando o mercado não se corrige – intervir mediante definição de testes de qualidade dos produtos, para evitar externalidades negativas, ou subsídios, para elevar a utilização de determinadas tecnologias em níveis socialmente ótimos.

Neste caso, o desafio das reformas de privatização dos serviços de extensão rural implica em buscar formas para que o setor privado venha a ofertar bens nas condições desejáveis, sob a ótica dos interesses sociais. A tendência da literatura examinada é considerar que podem ser feitos avanços consideráveis se o Estado promover marcos regulatórios adequados. Admite-se, em certos casos, a possibilidade da participação do Estado na oferta dos bens públicos.

Para muitos, as reformas do Estado realizadas nas décadas de 1980 e 1990, inspiradas no Consenso de Washington, são consideradas aplicação do ideário neoliberal extremado. Esta interpretação é contestada por Williamson (2000), sistematizador dos princípios do “Consenso”. O autor afirma que os princípios do Consenso já partiam de um reconhecimento dos limites do liberalismo extremado e centravam na necessidade da priorização e equilíbrio nos gastos dos governos. Entende-

se que o trabalho de Umali e Schwartz (1994) também não configura uma aplicação extremada do ideário neoliberal, apontando para a necessidade da mudança de papel e priorização do investimento público mais do que a retirada do Estado. Cabe observar, entretanto, que essa discussão toma como referência a problemática do desenvolvimento agrícola e, portanto, não se pronuncia sobre a conveniência ou oportunidade de manter organizações de extensão rural que realizam outros papéis como a mediação na implementação de políticas sociais ou ambientais.

3. Desafios da privatização dos serviços de extensão rural – a experiência internacional

Para entender como foram implementadas as reformas de privatização dos serviços de extensão rural, convém considerar as diversas motivações e o contexto social e histórico em que elas se realizaram. A consulta à literatura evidencia que a desaceleração do ritmo de crescimento econômico dos países – verificada na década de 1980 – repercutiu em crise fiscal (de arrecadação), causando *déficits* orçamentários em muitos países, levando à discussão de alternativas para diminuição desses *déficits*. Cabe reconhecer que, nesse contexto, a redução do intervencionismo (e, por esta via, do aparato público) representava uma solução pragmática para a diminuição dos *déficits* orçamentários. Segundo Ameur (1994, p.14), em tempos de restrições orçamentárias, privatizar constitui uma proposta convidativa. Rivera e Cary (1998, p.8-9) reforçam esta tese ao colocar que muito do debate da reforma institucional na extensão rural foi balizado por preocupações de redução do *déficit* orçamentário⁸. Por outro lado, as indicações existentes levam a crer que as reformas de privatização não são reflexo, apenas, de uma crise fiscal conjuntural, mas estão associadas a uma mudança de paradigmas acerca do papel do Estado no desenvolvimento socioeconômi-

⁸ Para Kidd et al. (2000, p.96) “Perhaps one of the most important driving forces [for privatizing extension services] is that public spending is being reduced in the North and the South. In some countries fiscal discipline is required by structural adjustment credits and agricultural extension is a target.” A questão das motivações para a reforma é investigada também por Sadighi (2004, p.935), o qual também enfatiza as de ordem orçamentária.

co⁹. Umali e Schwartz (1994, p.2) indicam que a forte tendência global em direção à liberalização do mercado e a transição de economias planejadas a economias de mercado nos países do leste europeu e nos territórios da antiga URSS favoreceram uma crescente atenção quanto ao potencial da privatização de serviços na Reforma do Estado.

A sustentação política dos serviços públicos de extensão rural, num ambiente de posturas favoráveis à privatização, tornava-se mais difícil à medida que alguns diagnósticos vinham contribuindo para a formação de uma imagem negativa dessas organizações. Elas foram apresentadas como organizações despreocupadas com a racionalização dos custos-benefícios, autoritárias, operadas por extensionistas pouco motivados, mal treinados e pouco competentes¹⁰, que adotavam abordagens inadequadas, impunham pacotes técnicos antieconômicos e priorizavam seus interesses frente aos interesses dos produtores¹¹ (Ameur, 1994, p.14). As organizações públicas de extensão passaram a ser vistas como dispendiosas na medida em que empregavam um grande número de pessoas, o que elevava seus gastos correntes¹². Diante deste quadro, a crescente escassez de recursos públicos, resultante do *déficit* fiscal, constituiu um fator adicional que veio a comprometer, ainda mais, a capacidade do sistema em operar eficientemente¹³.

⁹ Para Rivera e Cary (1998, p.7) “The debate on the role of the public sector is not limited to the context of agricultural extension, but encompasses the larger concerns of public policy and institutional and organizational development.”

¹⁰ Estas avaliações podem ser consideradas preconceituosas, uma vez que condenam a organização pública sem buscar explicação consistente das razões que respondem por sua ineficácia. Van den Ban (2000), por exemplo, lembra que frequentemente existem conflitos de interesse entre agricultores e governos (especialmente no caso da adoção de medidas de preservação ambiental) e que os extensionistas, ao representarem os interesses dos governos, podem não ser atendidos pelos agricultores.

¹¹ Quase todos os trabalhos consultados apresentam uma relação de deficiências observadas nos serviços públicos de extensão, com pequenas diferenças entre si. Uma interpretação um pouco diferenciada é mencionada por Kidd et al. (2000, p.96) e se refere às limitadas contribuições dos serviços de extensão para o desenvolvimento agrícola, justiça social e melhoria ambiental nos países em desenvolvimento.

¹² Segundo Kidd et al. (2000, p.96) “Staff intensive systems, such as Training and Visit (T&V) implemented in many countries under loans from the World Bank, are facing a crisis of high levels of staff emoluments taking almost the complete budget.”

¹³ Van den Ban (2000) lembra que as dotações orçamentárias dependem parcialmente do poder político do segmento social potencialmente beneficiário das políticas públicas. As perdas orçamentárias da extensão podem, então, ser interpretadas como reflexo de

A sustentação dos serviços públicos, tal qual estavam estabelecidos, tornou-se ainda mais inviável à medida que passou-se a questionar seu papel nos processos de desenvolvimento agrícola. Por um lado, diversos autores apontaram a dificuldade de “mensurar” as contribuições da extensão rural para o desenvolvimento (Feder et al., 1999). Por outro, autores passaram a argumentar que a maior parte dos países desenvolvidos já teria resolvido seus problemas de suficiência alimentar e, para eles, a existência de excedentes de produção agrícola constituiria um problema. Neste caso, não lhes interessaria financiar serviços orientados a aumentar ainda mais a produção. Ainda, colocaram que o desenvolvimento tecnológico da agricultura fez com que as necessidades dos agricultores se diferenciasssem, de modo que lhes interessariam somente informações específicas, particulares a sua situação, distintas das informações genéricas ofertadas pelos serviços públicos de extensão.

Alinhando-se a estes diagnósticos, as organizações de cooperação, que apoiavam serviços públicos nacionais, passaram a reorientar sua política. Conforme o Banco Mundial (1990), já em 1990, a USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) vinha se mostrando bastante crítica quanto às organizações públicas de extensão, apontando para sua atuação burocrática, impositiva, carente de maior vínculo e consideração com a pesquisa e com as condições locais. As avaliações de projetos de desenvolvimento da USAID mostraram uma relativa ineficácia do componente extensão, sendo necessário repensar seu apoio às organizações públicas. Em 1994, já estava constituída uma crítica severa à opção do Banco Mundial pelo seu apoio à formação de sistemas baseados em organizações públicas, governamentais, que seguem a orientação Treino e Visita (T&V)¹⁴. Afirmou-se que estes sistemas têm resultados abaixo das expectativas e que, muitas vezes, depois que o financiamento do banco termina, o país se encontra com um sistema superdimensionado, mal equipado, deficitário e ineficiente (Ameur, 1994, p.5). Basicamente, alegou-se que o Banco Mundial

uma mudança estrutural de longo prazo, na qual diminui a população, a participação econômica e, consequentemente, o peso político do rural.

¹⁴ Para conhecer o sistema T&V, consultar, entre outros, Benor e Harrison (1984) e Anderson et al. (2006).

favoreceu a formação de sistemas que os países não tinham condições de manter autonomamente, por insuficiência de recursos. Tal diagnóstico fez o Banco Mundial reorientar sua política posteriormente¹⁵.

Do exposto, depreende-se que fatores de ordem político-ideológica, fatores externos (como apoio de agências de cooperação internacional) e fatores internos (relativos a escassez de recursos e crise de legitimidade política dos serviços de extensão rural) motivaram os governos a realizarem reformas. Para Rivera e Cary (1998), a década de 1980 marca o fim da fase de crescimento das organizações públicas de extensão rural¹⁶ e o início de reformas nestes sistemas. Embora as orientações das reformas sejam diversas, vários autores concordam em apontar uma tendência inicial das reformas em conferir maior papel ao setor privado na oferta de serviços (razão pela qual são consideradas reformas de privatização da extensão) (Sadighi, 2004, Kidd et al., 2000, p.97)¹⁷.

O exame da literatura sobre privatização revela que, num primeiro momento, os governos pareceram muito motivados a perseguir estratégias de repasse da responsabilidade de financiamento e oferta de serviços ao setor privado, perseguindo uma orientação de “Estado Mínimo”. Já num segundo momento, há um reconhecimento sobre a necessidade da presença do Estado, e a discussão se estabelece com vistas a identificar as formas pelas quais o Estado pode melhor contribuir para potencializar as contribuições dos agentes privados para o desenvolvimento social e econômico, configurando duas tendências de abordagem do tema da privatização. Para fins da presente exposição,

¹⁵ Davidson (2004) coloca que o Paquistão adotava o sistema T&V e, por razões de ordem orçamentária, o Banco Mundial recomendou privatizar os serviços públicos de extensão agrícola.

¹⁶ No dizer de Rivera e Cary (1998, p.1): “The evolution of public agricultural extension arrived at a worldwide turning point in the 1980s, one that represented the end of a major phase in the growth of publicly funded extension in both the developed and developing world.”

¹⁷ Para Kidd et al. (2000), desde o início dos anos 80, importantes mudanças têm acontecido tanto em países ricos (Norte) quanto pobres (Sul), com referência ao envolvimento dos setores público e privado no financiamento e provisão dos serviços de extensão rural. Estes autores colocam que, muitas vezes, a privatização não é a única orientação de mudança, destacando-se, também, a pressão para a descentralização político-administrativa dos serviços e participação do usuário. Feder et al. (1999) fazem um esforço de identificação e comparação entre diferentes orientações nas reformas dos serviços de extensão.

examinam-se, sequencialmente, estas duas tendências de abordagem presentes na literatura internacional.

3.1. Privatização dos serviços de extensão rural como retirada do Estado

Um dos traços característicos nas reformas iniciais de privatização refere-se à adoção de mecanismos que incrementam a participação do usuário no financiamento dos serviços. Este tipo de iniciativa responde aos interesses de redução dos gastos públicos e é apresentado à opinião pública, também, como uma estratégia para aumentar a qualidade dos serviços ofertados. De modo geral, os defensores da privatização preconizam a participação do usuário no financiamento, pois entendem que, assim, o usuário exercerá maior controle sobre o serviço e fará com que o mesmo adapte-se melhor às suas necessidades. Outro aspecto mencionado está atrelado à possibilidade de requerer ressarcimento por eventuais perdas quando o serviço for prestado por empresa privada.

Outro traço característico refere-se à defesa do protagonismo das organizações privadas na oferta dos serviços de extensão. Argumenta-se que, em um ambiente competitivo de oferta privada de serviços de extensão, o agricultor poderá obter a recomendação e informação que procura junto àquele provedor que está mais apto a prestá-las. Ainda, avalia-se que, com a redução do envolvimento do governo, os profissionais privados preencherão o espaço da oferta de informações e o farão com o menor custo possível, devido à competição entre eles (Kidd et al., 2000, p.95). A atuação das organizações privadas é preconizada uma vez que, em termos gerais, considera-se que elas não são tão sujeitas a restrições políticas, administrativas e burocráticas quanto as organizações públicas e, por isso, seriam mais capazes de alocar recursos eficientemente (Kidd et al., 2000, p.96). Além disso, têm maior orientação à demanda. Para Mc Mahon e Nielson (sd), as empresas privadas e ONGs têm muito conhecimento das condições locais e isso se reflete na melhor qualidade de seu trabalho.

Embora em termos ideais a privatização implicasse a imediata retirada do Estado, os processos de privatização dos serviços de extensão geralmente configuram uma série de situações intermediárias caracterizadas por arranjos inovadores no financiamento e oferta desses

serviços¹⁸. Nesse sentido, as reformas das organizações de extensão rural integram o movimento mais amplo de “reforma do Estado”, estando sujeitas à dinâmica social, que em cada país lhe imprime matizes próprios. Tomando o caso da América Latina como referência, Fleury (2003, p.111) coloca:

En América Latina estamos experimentando un gran número de cambios en la gestión pública, con gran capacidad de innovación y transformación de las relaciones Estado/sociedad y de las formas tradicionales de administración de la cosa pública. Pero, desafortunadamente, las experiencias regionales, en la mayoría de los casos, se caracterizan por ser descontinuas, efímeras, experimentales y/o localizadas.

As reformas de privatização tiveram suas emergência e vigência associadas à hegemonia do ideário neoliberal junto à classe política e, mais especificamente, à adoção de determinados princípios a serem perseguidos na Reforma do Estado, estando sujeitas a interferências diversas na sua implementação. Conforme esclarece Fleury (2003, p.85, grifo nosso):

Hacia el interior de un marco común, donde se delinean las tendencias generales de la reforma actual – distinguiendo esta reforma de las anteriores por implicar en una *reducción de la intervención estatal y en la búsqueda de gobiernos más eficientes* – cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos, institucionales y técnicos existentes.

Tais particularidades determinam um descompasso histórico nos processos de privatização dos serviços públicos de extensão que, iniciando-se na década de 1980, persistem até os dias atuais. Simultaneamente, tornam cada experiência de privatização relativamente singular, uma vez que cada país difere quanto à estrutura constituída, aos

¹⁸ Para Kidd et al. (2000, p.97): “Cases vary greatly in scale and in the mechanisms which governments have used to divest themselves of the burden of financing and providing extension. [...] Current privatization experiences vary from a complete withdrawal of state interventions, to a commercialisation and cost-recovery approach (via levies, user charges and contracting public sector services), to an increased involvement of the public services in income generating activities, which includes the sale of seeds, surplus land and produce as well as the sale of publications and other materials.”

modelos perseguidos e às estratégias de implementação. Para fins desta exposição, examinam-se as experiências do Chile, da Inglaterra, dos Países Baixos e da Nova Zelândia.

O caso do Chile é emblemático para o entendimento do processo de privatização. Conforme relato de Cox e Ortega (2004), a privatização dos serviços de extensão rural no Chile iniciou-se em 1978, como parte da estratégia geral de liberalização da economia, adotada pelo governo militar. Nesse sentido, foi proposto que os serviços de extensão passassem a ser ofertados por empresas privadas (de consultoria, formadas por técnicos que antes trabalhavam para o governo). Para consolidar o novo sistema, o governo previu a concessão de subsídios para que os agricultores contratassem os técnicos, prevendo paulatina redução do subsídio governamental com o decorrer do tempo.

No caso da Nova Zelândia, segundo Fleury (2003), as reformas do Estado começaram em 1984 e tiveram continuidade nas gestões governamentais posteriores, de 1987 e 1990. A autora (2003, p.112), baseando-se em Richardson (1998), coloca:

Uno de los supuestos fundamentales que orientó la reforma fue identificado como “la suposición del sector privado” que propone que el sector privado es, en general, mas eficiente que el Estado en la producción de bienes y servicios. Consecuentemente, a no ser que haya una razón convincente, estas actividades deben ser ejercidas por el sector privado; sólo deben hacerse por el Estado en casos excepcionales. Otro principio orientador fue el de la competencia como mecanismo de aumentar la eficiencia.

No que se refere ao caso da Nova Zelândia (1993), os serviços do sistema público de extensão passaram a ser inteiramente comercializados em 1987, orientados por resultados e pagos pelos clientes.

No caso do Reino Unido, depois de 40 anos de serviço gratuito, a orientação inicial do processo de privatização previa uma progressiva comercialização dos serviços, com início em 1986. Segundo a interpretação de Garforth (2004), a mudança se deu, além de razões ideológicas, a partir da compreensão de que, uma vez que os objetivos nacionais (de auto-suficiência na produção) eram atingidos, os serviços de extensão estavam gerando basicamente benefícios privados. Nesse sentido,

Garforth (2004) coloca que, ao orientar-se por uma decisão de reduzir a intervenção do governo, optou-se pelo provimento público somente daqueles bens e serviços que o setor privado não tinha interesse em ofertar e, preferencialmente, contrava o setor privado para realizá-los.

A privatização do serviço de extensão rural nos Países Baixos, segundo Rivera (1993), envolveu um conjunto de mudanças, entre as quais a previsão de maior participação dos agricultores no pagamento dos serviços¹⁹ e gestão dos mesmos.

Um dos pontos recorrentes na discussão sobre a privatização, resultado das experiências que tiveram lugar em diversos países, refere-se à possibilidade de que o agricultor venha a arcar com a totalidade dos custos dos serviços de extensão.

No caso do Chile, a estratégia geral de privatização vigorou no período de 1978 a 1983 e, ao final, observou-se acentuada redução do alcance dos serviços de extensão (em termos de número de agricultores atendidos) e perda de qualidade nos serviços, na medida em que os agricultores nunca tiveram condições de pagar integralmente sua parte, fazendo com que empresas privadas tivessem que enfrentar, sozinhas, a diminuição de recursos associada à redução da participação do governo. O reduzido alcance e a crise econômica do início da década de 1980 levaram o governo a revisar sua política e retomar maior participação no financiamento para a extensão rural a partir de 1983. A política de extensão foi reorientada em 1990, em 1994 e em 2000.

O caso do Equador, relatado por Dow (2004), embora recente (o sistema foi implantado em 1998), remete a algumas contribuições importantes para o entendimento dos limites dos sistemas baseados na prestação dos serviços de extensão por organizações privadas de assessoramento técnico²⁰. A avaliação dos primeiros quatro anos de operação mostra sensíveis melhorias para os agricultores atendidos, em

¹⁹ Iniciando em 1993, previa-se atingir cobertura de 50% dos custos em 2003. Segundo Rivera (1993), destacam-se outras mudanças como: criação de escritórios regionais para assuntos da agricultura, a quem cabe dar informações sobre as políticas do governo (separando, portanto, o aconselhamento ao agricultor-privado da implementação das políticas públicas) e a criação de centros de Informação e Conhecimento (com especialistas).

²⁰ Trata-se de um sistema complexo, no qual o governo teve um papel importante na estruturação dos serviços. Para mais esclarecimentos, ver Dow (2004).

termos de aumento da produtividade, redução das perdas e inserção no mercado. Entretanto, Dow (2004) reconhece que a sustentabilidade do sistema depende de recorrentes aportes financeiros dos governos. Na avaliação do autor, os agricultores pagam de 20% a 25% do custo do serviço e, sem o subsídio, viriam a pagar de US\$ 20 a US\$ 25 por mês, o que significa um valor excessivo para muitos deles, estimando-se que o público atendido reduziria em cerca de 50%, caso os agricultores tivessem que pagar todo o custo do serviço.

Nagel e Von der Heiden (2004) registram o descontentamento dos agricultores da região de Brandemburgo, na Alemanha, com a retirada de subsídios para os serviços de extensão. Segundo os autores, esses agricultores entendem que o governo deve arcar com, no mínimo, de 30% a 40% dos custos do serviço.

Entende-se que as questões assinaladas remetem para o problema da sustentabilidade econômica de empresas privadas que ofertam serviços de extensão e conduzem a discussão para a necessidade ou não de subsídio governamental para sua operação. Entretanto, estas não são as únicas preocupações levantadas em torno dos processos de privatização. Avaliações mais abrangentes procuram verificar os impactos da privatização para alcance de objetivos sociais maiores, como desenvolvimento com equidade social.

De modo geral, parte-se do pressuposto de que a privatização implica mercantilização do conhecimento (que até então não era percebido como mercadoria). Sua oferta no mercado vai depender da disposição em pagar dos agricultores²¹. Coloca-se que os agricultores estarão dispostos a pagar por um conhecimento quando este é percebido como necessário ao aumento de seus lucros; isso significa que tenderão a interessar-se mais pelas tecnologias agrícolas do que por informações especializadas e por estas mais do que por informações agrícolas gerais, o que acabará por restringir o tipo de serviço ofertado. Também, o interesse será maior por serviços relativos aos cultivos comerciais, pois, nestes casos, a informação reverte-se em entradas monetárias, possi-

²¹ Kidd et al. (2000, p.97) observam que a demanda por esses serviços tende a exibir uma alta elasticidade em função do fator preço. Assinalam, também, que é difícil definir o “valor do serviço” e, por isso, este deverá variar segundo o tipo de bem em questão e deve respeitar as condições locais quanto à disposição e possibilidade de pagamento.

bilitando o pagamento do serviço. Em decorrência dessas “escolhas”, com o tempo, as organizações privadas tendem a se consolidar como difusoras de tecnologias e especialistas em certas “commodities” de maior relevância regional. Ou seja, o leque de bens ofertados em favor de bens necessários a cultivos comerciais lucrativos tende a limitar-se. Bens necessários a apoiar a produção de subsistência ou cultivos comerciais de pequena escala não serão ofertados na mesma proporção.

Em termos de categorias sociais, as experiências revelam que os prestadores de serviços privados, que dependem do pagamento do agricultor, tendem a trabalhar com categorias sociais de melhores condições econômicas, que desenvolvem uma produção tecnologicamente avançada (e que, por isso, requerem bens privados – aconselhamentos específicos à sua condição específica). Os autores argumentam que a demanda por tecnologia e a viabilidade de pagar pelo acesso à informação é diferenciada entre pequenos, médios e grandes produtores, sendo maior entre os últimos. Essas dinâmicas promovem e agravam sérios problemas (indesejáveis) de equidade social²². Uma das frentes investigadas refere-se às formas de viabilizar e ampliar a cobertura de empresas privadas de assessoria técnica, de modo que ofereçam seus serviços a pequenos agricultores. Nesse sentido, as principais alternativas discutidas são a formação de associações de produtores (para que, em conjunto, possam pagar); ou a concessão de subsídios diferenciados ao provedor, conforme o tipo de agricultor atendido. Muitos entendem que, para aumentar a cobertura dos serviços de assessoria técnica privados, é necessário manter o incentivo aos provedores com repasses orçamentários provenientes do governo. A forma de repasse dos recursos passa a constituir, então, tema de investigação, distinguindo-se duas

²² Há um reconhecimento de que a privatização, muitas vezes, pode levar certos públicos a não terem acesso ao conhecimento e tecnologia, uma vez que nem todos os usuários são de interesse do setor privado, o qual é movido pelo lucro (Ameur, 1994, p.14). Quando um sistema é privatizado radicalmente, o recurso à assistência técnica tende a se restringir aos produtores com melhores condições econômicas. No caso do Chile, que privatizou completamente seu serviço de extensão a partir da década de 1970, os grandes produtores comerciais não foram afetados pela mudança, mas os pequenos produtores de subsistência ficaram fora do mercado (Feder et al., 1999). Para Kidd et al. (2000, p.97): “Completely commercialized or privatized extension has been shown to be very effective among larger-scale commercial farmers and for high-value cash crops and livestock.”

modalidades gerais de repasse de orçamentos, conforme condicionados ou não à execução de metas pré-estabelecidas. Para Kidd et al. (2000), a vinculação da prestação de serviços a metas pré-estabelecidas ajuda a tornar o provedor mais transparente ao usuário, a quem concede os recursos e pode assegurar maior controle de qualidade. As formas de repasse podem distinguir-se conforme sejam canalizadas diretamente ao provedor ou indiretamente (via usuário), argumentando-se que o segundo modelo é considerado mais recomendável por colocar maior controle na mão dos agricultores, constituindo um meio de atingir àqueles agricultores que não seriam alcançados pela extensão comercial (Kidd et al., 2000)²³.

Outra importante constatação é relativa às desigualdades regionais na oferta dos serviços privados. Considerando-se as variáveis ambientais, as organizações privadas tendem a atuar em áreas mais ricas, especialmente naquelas com condições ambientais favoráveis, tendo em vista que isso diminui os riscos da atividade agrícola, favorecendo os investimentos e, portanto, a disposição em pagar por aconselhamento técnico. Em áreas com fortes restrições ambientais (sujeitas a secas periódicas, por exemplo), há menor disposição ao investimento e pagamento por serviços. Variáveis sociais também condicionam à regionalização da oferta de serviços. No caso do Equador, Dow (2004) constata que empresas prestadoras de serviço necessitam operar em escala de 18-20 técnicos/empresa para se tornarem viáveis. Para o autor, firmas menores só poderão prestar serviços se forem não-lucrativas (tipo ONGs) ou se tiverem outras fontes de ingresso. Ainda, considerando que cada técnico deve atender cerca de 100 famílias para a oferta do serviço se tornar economicamente viável, evidencia-se que tal estratégia aplica-se somente em regiões com certa concentração populacional. Ou seja, os custos para manutenção de organizações privadas inviabilizam a oferta em regiões em que apenas um pequeno número de agricultores se dispõe a pagar.

Um conjunto de avaliações mais críticas parte do pressuposto de que os processos de inovação têm crescente importância para o desenvolvimento agrícola e rural, e que a privatização dos serviços de exten-

²³ Os autores mencionam que o sucesso dessa estratégia tem alguns condicionantes, como a necessidade de que os agricultores conheçam e defendam seus direitos.

são podem prejudicá-los. Para Van den Ban (2000), um dos condicionantes do sucesso das organizações de extensão em diferentes países é a possibilidade de desenvolver um livre fluxo de conhecimento entre pesquisadores de diferentes disciplinas, extensionistas e agricultores. Com base na experiência dos Países Baixos, autores identificam que a comercialização da informação – que acompanha os processos de privatização – restringe as trocas espontâneas, prejudicando a dinâmica da geração e difusão de conhecimentos em nível local; por esta razão, avaliam que a privatização não seria desejável²⁴.

Algumas avaliações referem-se mais enfaticamente à indesejabilidade da privatização dos serviços de extensão rural nos “países do Sul”. Para justificar tal posição, mencionam-se as seguintes diferenças:

- enquanto nos países do Norte os excedentes agrícolas constituem um problema, em países do Sul, eles são necessários por razões de segurança alimentar ou para assegurar divisas (Kidd et al., 2000; Van Den Ban, 2000);

- enquanto nos países do Norte a agricultura constitui uma atividade suficientemente lucrativa, nos países do Sul, a depressão dos preços agrícolas faz com que agricultores não tenham condições de arcar com os custos desses serviços. (Kidd et al., 2000) e

- pode haver diferenças entre países quanto à disposição a pagar, porque agricultores estão tendo que pagar também por muitas outras coisas (Kidd et al., 2000)²⁵. Avalia-se que os níveis de subsídios necessários

²⁴ Segundo Van den Ban (2000, p.13), agricultores que pagaram por uma informação ou recomendação estão menos dispostos a compartilhar esse conhecimento com seus colegas. Essa mercantilização do conhecimento pode também afetar o acesso dos extensionistas à experiência dos agricultores e o livre uso dessa informação para ajudar outros agricultores. Evidencia-se, também, que a privatização tende a dificultar as relações com as organizações de pesquisa e mesmo o aperfeiçoamento técnico dos extensionistas. Mais informações sobre este tema ver Van den Ban (2000).

²⁵ Embora os argumentos sejam bastante favoráveis à oferta de serviços públicos de extensão nos países em desenvolvimento, há um reconhecimento de que, em certos casos, especialmente em áreas de pequenos produtores, pode haver um dilema alocativo quanto às prioridades das políticas públicas, já que os fatores estruturais podem estar limitando a viabilidade da adoção de tecnologias. As prioridades, então, poderiam ser outras.

são variáveis e podem representar um volume significativo de recursos para os países do Sul, em que se combina grande número de agricultores com poucas condições de pagar pelos serviços (Kidd et al., 2000, p.197). A partir de avaliações dessa natureza, Van den Ban (2000) coloca que, frequentemente, financiadores e especialistas estrangeiros insistem em mudanças políticas, que podem até ser desejáveis para seu país de origem, mas não para um país em desenvolvimento.

3.2. Privatização dos serviços de extensão rural – o Estado como fomentador da atuação de atores privados

Em muitos países, dadas as dificuldades encontradas no repasse dos custos dos serviços para os agricultores, reconhecimento das falhas de mercado e da necessidade de políticas públicas, passou-se a buscar formas alternativas no financiamento e oferta dos serviços, revisando o papel do Estado. Nesse sentido, a literatura menciona frequentemente os casos emblemáticos da França e arranjos específicos encontrados no Equador e na China²⁶.

Na França, as organizações de produtores (com subsídio do Estado) têm importante papel na oferta de serviços de extensão. Os arranjos verificados na China e regiões do Equador chamam a atenção, porque nestes, o salário do extensionista é condicionado aos ganhos de produtividade (China) ou à produção (no caso do Equador, uma vez que o extensionista trabalha em parcerias com agricultores) (Kidd et al., 2000).

Do conjunto dos estudos realizados sobre o formato institucional dos serviços de extensão em diferentes regiões e países, percebeu-se que eles podem ser prestados segundo diferentes arranjos quanto à combinação de fontes de recursos e agentes participantes. Ou seja, notou-se que os serviços de extensão podem ser financiados com recursos oriundos de diversas fontes: do agricultor em pagamento por serviço prestado, recursos resultantes de parcerias na produção, de empresas vendedoras de insumos, de empresas agroindustriais processadoras

²⁶ Assim, além da referência a países que privatizaram o sistema de extensão rural, a literatura sobre esta temática demonstra interesse e descreve experiências em que as organizações privadas assumem protagonismo (independentemente da existência de uma situação anterior de protagonismo do Estado).

da produção, mensalidades de associação de agricultores, taxas sobre “commodities”, taxas sobre créditos concedidos, de ONGs doadoras, recursos da venda de bens e serviços gerados pelo setor público ou de empresas de comunicação. Os estudos revelam também que as firmas privadas de assessoria técnica não são a única opção para oferta dos serviços de extensão, uma vez que as demandas de agricultores podem ser atendidas de modo eficaz por outros tipos de organizações, como ONGs, associações de agricultores, organizações de apoio a “commodities”, agroindústrias processadoras e produtoras de insumos, casas comerciais, entre outras²⁷.

Os estudos sobre os processos de privatização demonstram que existe uma diversidade de organizações privadas atuantes, que podem ter especificidades quanto a seu público, natureza dos bens ofertados e impactos no desenvolvimento. Nesse contexto, o reconhecimento da diversidade de organizações que prestam serviços de extensão rural tem levado a um grande interesse em conhecer a especificidade da atuação de cada uma. Assim, a descrição da especificidade da atuação de cada tipo de organização é recorrente na literatura internacional consultada.

De modo geral, constata-se que as empresas privadas de assessoria técnica tendem a privilegiar o público de maior poder aquisitivo; as agroindústrias e associações trabalham com produtores de *commodities* (que, em geral, não são os mais pobres); enquanto somente as ONGs têm como público-alvo os segmentos mais pobres. Considerando que a natureza das informações e tecnologias difundidas variam conforme o ator privado que é protagonista na oferta dos serviços de extensão, observa-se que o incentivo ao protagonismo de organizações como associações de produtores ou cooperativas pode ampliar o espectro dos tipos de informações difundidas, reduzindo a necessidade de participação dos governos²⁸.

²⁷ Vale destacar que adota-se uma noção ampla de setor privado (que abrange não somente as empresas orientadas ao lucro pela prestação de serviços de assessoria técnica, mas também ONGs e associações de produtores, entre outras). A “tipologia” de organizações pode ser um pouco distinta de estudo a estudo. Van den Ban (2000), por exemplo, distingue: governo, empresas comerciais, associações de produtores, empresas de assessoria técnica, organizações não-governamentais.

²⁸ A literatura assinala que algumas organizações privadas, como organizações de comercialização de commodities, agroindústrias processadoras, ou mesmo produtoras de insumos, podem ofertar as informações agrícolas gerais quando consideram que isso atende a seus interesses. Do mesmo modo, organizações de comunicação de massa

A discussão aponta, também, para a necessidade da participação do Estado. Considerando que o setor privado orientado pelo lucro tende a ofertar somente tecnologias, tem sido proposto que o Estado mantenha uma certa participação na oferta dos demais tipos de informação de interesse para o desenvolvimento agrícola. Nesse sentido, segundo Rivera e Cary (1998), observa-se relativo consenso em torno das seguintes proposições:

- transferência de funções de oferta de bens privados para as empresas privadas (beneficiário paga pelo serviço que aumenta a sua renda);
- maior flexibilidade e múltiplas parcerias (entre governo e associações profissionais) no financiamento dos serviços de extensão que têm benefícios compartilhados e
- tendência ao financiamento público pelos impostos somente dos tipos de serviços que são de interesse do público geral.

Diversos autores têm apontado que a melhoria do desempenho das organizações privadas e de suas contribuições para o desenvolvimento depende de um adequado apoio do Estado²⁹. Ressalta-se que o Estado é muito importante no sentido de criar um marco regulatório, no qual os sistemas privados operam³⁰, propiciar condições de infra-estrutura e de viabilidade financeira da operação econômica de prestação dos serviços de extensão (Umali; Schwartz, 1994). Reconhecendo-se a necessidade de certa presença do Estado no financiamento, provimento e criação

podem divulgar informações agrícolas gerais.

²⁹ Ou seja, admite-se que a privatização não implica necessariamente a “retirada do Estado”; outrossim, o funcionamento do setor privado é altamente dependente de sua operação, de modo que evidencia-se a impossibilidade de repassar a totalidade das funções, pois nem todas seriam assumidas voluntariamente pelos agentes do setor privado, devido aos seus interesses, e nem todas seriam viáveis em termos de mercado. Por outro lado, o repasse de funções não se dá sem que se assumam outras funções para evitar ocorrência de processos indesejáveis. A presença do Estado é importante para compensar uma série de falhas de mercado (Umali; Schwartz, 1994).

³⁰ Nesse sentido, os pesquisadores lembram que, para alguns agentes do setor privado (como associações de produtores), a remuneração do agente nem sempre depende da “lucratividade” do empreendimento do agricultor (do sucesso da recomendação). Nestes casos, pode não haver muitos incentivos para a oferta de serviços de qualidade.

do marco regulatório e condições de operação, passa-se a admitir o ideal de configuração de um sistema pluralista de extensão. Nesta nova configuração, a agenda muda, passando a ser formulada com base em novas questões: como o Estado pode contribuir para o melhor funcionamento do “sistema”? ; quais as novas funções que ele deve assumir?; como pode melhor desempenhá-las? Na verdade, esta “nova agenda” parece muito bem coadunar-se com as “reformas de segunda geração”, como aponta Fleury (2003).

Connolly (2004, p.1) explica que nas reformas de serviços (como extensão), os governos, através das organizações do setor público, mantêm a responsabilidade pela coordenação geral do sistema e pela articulação de formatos, de modo que os diferentes atores contribuam para alcançar os objetivos nacionais. Neste novo referencial, os impactos da “privatização” dependeriam, sobretudo, da possibilidade de distinguir-se e criar-se as condições institucionais adequadas aos contextos sociais específicos para uma atuação do setor privado que, além de beneficiar a si, contribua para melhoria da qualidade de vida dos agricultores e objetivos da nação.

Ressalta-se a importância do Estado na condução do processo de formatação dos novos sistemas de extensão. Conforme o arranjo final privilegiado para o financiamento e oferta dos serviços de extensão rural, distinguem-se diferentes estratégias de privatização: comercialização dos serviços de extensão (em que se busca incrementar a participação do usuário no financiamento dos serviços públicos); parcerias na produção (a exemplo dos casos da China e Equador); concessão de direitos de parceria e maior responsabilidade para setor privado e ONGs na transferência de tecnologia; retirada gradual dos serviços públicos (por área ou produto, situação em que se busca a atuação das organizações privadas sem interferência do Estado); contratação de empresas privadas pelo Estado para prestação dos serviços e criação e reforço aos grupos de agricultores e cooperativas (Saravanan, 2001).

Alguns países, como a Índia, incorporaram-se mais recentemente – por volta de 2000 – em iniciativas de privatização de seu sistema de extensão rural. De acordo com Shekara (2001), a política em prol da privatização na Índia parte do reconhecimento de que o serviço público de extensão não tem condições de atender a todos os agricultores ao

mesmo tempo. Além disso, a modernização levou ao estabelecimento de agricultores comerciais, que visam o aumento da lucratividade de seus cultivos através da incorporação de tecnologias avançadas e dispostos a pagar pelo aconselhamento técnico. Reconhece-se, ainda, que os limites do sistema público no atendimento às demandas desses agricultores têm levado à utilização de fontes diversas para obtenção das informações requeridas, com intensificação da atuação do setor privado. Assim, a política de privatização representa, sobretudo, um reconhecimento explícito dessa situação, ampliando-se a disposição de elaborar políticas que favoreçam a atuação do setor privado. Entre as estratégias inovadoras de privatização, chama atenção a “retirada gradual dos serviços públicos”.

Em conjunto de textos publicados na obra editada por Shekara (2001), foram realizados levantamentos em diversas regiões da Índia sobre a atitude de cientistas, extensionistas e agricultores quanto à privatização da extensão³¹. Nesses levantamentos, há uma preocupação especial em distinguir diferenças de atitude em relação à privatização: se a mesma deve se restringir a regiões ricas ou abranger também áreas pobres, se deve ser restrita a determinadas atividades e produtos, se deve ser restrita a determinadas categorias de produtores. Entende-se que, dessa forma, busca-se uma privatização parcial e progressiva, sustentada pela opinião pública.

Connolly (2004) enfatiza que a privatização é um processo que implica mudanças nos papéis dos agentes, responsabilidades e novas relações entre todos os atores³². Dessa forma, para ter razoável probabilidade de sucesso, as reformas de privatização requerem um cuidadoso planejamento de processo, que leve em conta as especificidades de cada caso (país ou região)³³ e não na forma de projetos de curto prazo que procuram alcançar certos resultados sem que os atores estejam aptos

³¹ Entre os artigos sobre o tema, estão os de Venkatakumar et al. (2001), Hanchinal et al. (2001a), Hanchinal et al. (2001b) e Shivalinge Gowda e Saravanan (2001).

³² Essa questão é retomada por Connolly (2004, p.1), que distingue privatização de empresas agrícolas e privatização de serviços rurais. Enquanto a privatização de empresas significa cessão total ou parcial de propriedade e controle operacional do governo para o setor privado, no caso dos serviços, envolve o desenvolvimento de novas parcerias e capacidades associadas entre o governo, organizações não-governamentais e atores privados.

³³ Para Connolly (2004), não há modelos ou prescrições externas que sejam inteiramente aplicáveis à realidade de qualquer país.

(tenham desenvolvido as capacidades necessárias – que requerem processo de aprendizagem). Para o autor, o fator crucial é a disposição de todos os atores a engajar-se num processo de aprendizagem a partir da experiência. Falhas no sentido de preparar os atores para os complexos desafios e novas tarefas da reforma têm causado o insucesso de programas de privatização³⁴. Connolly (2004, p.1) esclarece que, diferentemente da privatização das empresas nas quais o processo de transição pode ser relativamente rápido (18-24 meses), os processos de reforma para serviços de extensão têm sido muito mais complexos e demandantes de mais tempo, devido à necessidade da mudança de papéis, responsabilidades e relações entre todos os atores, de forma que podem demorar de 10 a 15 anos.

Observa-se que, embora se reconheça a conveniência da presença do Estado, a literatura abordada o apresenta como propiciador da atuação dos agentes privados, sem papel “direcionador” dos processos de desenvolvimento. Essa perspectiva é questionada por alguns autores, que partem de uma análise macro social de custos e benefícios da intervenção do Estado. Para esses críticos, ao tentar “livrar-se de uma despesa”, o Estado pode incorrer em maiores gastos, como no caso em que não assegura aos agricultores o acesso ao tipo de informação necessária para a sua competitividade no mercado internacional e, assim, tem que subsidiar sua agricultura. Também lembram que a oferta de informação e assistência por diversos provedores privados especializados pode aumentar os custos operacionais totais no provimento de informação a um sistema local. O reconhecimento dos limites da atuação dos atores privados tem levado à rediscussão das condições em que é desejável que o Estado intervenha, ampliando os critérios na avaliação do “bem-público”. Van der Ban (2000, p.9) coloca que é desejável a intervenção do Estado nas seguintes situações:

- quando o público em geral beneficia-se mais da extensão do que os beneficiários individuais diretos;

³⁴ Essa problemática fica bem evidenciada no trabalho de Sulaiman et al. (2005), os quais relatam que uma organização privada bem-sucedida nos dias atuais fracassou em seu primeiro esforço de ofertar serviços de extensão. Para os autor/es, seu sucesso atual deve-se especialmente a sua postura de “learning-by-doing”, que levou à contínua adaptação da organização com vistas a aperfeiçoar seu desempenho e melhor atender aos interesses dos agricultores.

- quando a atuação do governo significar uma extensão melhor ou mais barata;
- quando programas de desenvolvimento agrícola do governo podem ser mais efetivos se combinados com extensão e
- quando os interesses públicos almejados não são alcançados pela atuação de organizações privadas.

Kreen e Loolaid (2004) descrevem o interessante caso da Estônia que, no período de 1995 a 2002, priorizou constituir livre mercado para a assistência técnica mediante concessão de subsídios para estabelecimento de contratos entre agricultores e prestadores de serviços. Com a integração à União Européia (que mantém políticas intervencionistas para a agricultura), percebeu-se a necessidade de criar uma instituição que prestasse informação confiável e facilitasse a divulgação da nova legislação e programas de apoio à agricultura. Tal exemplo remete à relação entre grau de intervencionismo do governo e interesse na manutenção de serviços públicos de extensão rural.

Kidd et al. (2000, p.95) lembram que a crítica que justifica a privatização é dirigida a uma organização de extensão orientada à transferência de tecnologia com forte orientação “top-down”, característica de um Estado centralizado. Ressaltam que é este tipo de organização e abordagem que está sendo condenado. Não está em discussão a oportunidade de um serviço mais aberto, que ajuda as pessoas através do uso sistemático da comunicação para resolver os seus problemas como parceiros, ambos contribuindo com seus conhecimento e capacidade³⁵.

4. Considerações finais

A literatura internacional sobre a privatização dos serviços de extensão rural busca apresentar as orientações para governos que pretendem

³⁵ Sulaiman et al. (2005) colocam que a natureza e propósito da extensão em si mesmo evoluem e não se referem necessariamente somente à transferência de tecnologia, mas a um variado leque de outros serviços.

diminuir seus gastos e tornar os sistemas nacionais de extensão mais eficientes. Para tanto, descreve e analisa criticamente experiências de privatização, explicita as orientações teóricas que inspiraram as mudanças e coloca os desafios, indicando alternativas para superá-los.

Em geral, nos textos analisados, a privatização é apresentada como uma mudança recomendável, tendo em vista a prescindibilidade dos serviços de extensão públicos para uma agricultura que já alcançou um patamar de produção satisfatório e que requer tecnologias avançadas – específicas para cada unidade de produção (com características de bem privado mais do que de bem-público).

Uma das temáticas recorrentes na literatura internacional sobre privatização refere-se ao papel do Estado. A análise mostra que a agenda inicial da privatização previa que os serviços de extensão, que estavam sob responsabilidade do Estado, passassem a ser assumidos pelo setor privado, de forma que o Estado não tivesse mais que se ocupar com eles. Entretanto, a discussão teórica da factibilidade de tal propósito, tendo em vista a natureza dos serviços ofertados pelas organizações públicas de extensão – mesmo quando se considera sua contribuição apenas no plano da difusão de tecnologia para produção agrícola³⁶ – mostrou os limites de tal intento. Ou seja, a privatização tende a vir acompanhada de uma restrição em termos do tipo de informação difundida (ênfase naquelas que constituem bens privados), nas temáticas (ênfase nas relacionadas às “commodities” lucrativas), nos tipos de agricultores (ênfase nos de melhores condições financeiras) e nas regiões (tendem a se estabelecer nas áreas mais ricas e com certa densidade populacional). Ressalta-se a limitação em termos da sua funcionalidade para operacionalização de políticas públicas para a agricultura. Dados esses limites, na literatura produzida sobre esta temática, as posturas mais radicais em defesa da privatização perderam força, passando a predominar a elaboração de argumentos mais “moderados”, em que os arranjos de privatização variam conforme o papel dos governos, tipo de organização privada que assume o protagonismo na oferta dos serviços de extensão, o grau de subsídio por parte do poder público e a forma

³⁶ Tal ressalva se faz com base no reconhecimento de que muitas organizações de extensão desenvolvem diversos papéis no apoio aos processos de desenvolvimento rural, que não estão sendo contemplados nas análises sobre os processos de privatização da extensão.

de repasse dos recursos. Ou seja, os argumentos passam a expressar a posição de que o Estado deve assumir o papel de fomentador dos agentes privados.

Para o momento brasileiro, em vista deste debate, o desafio colocado parece ser reconhecer a natureza privatizadora de alguns processos de reforma que, geralmente, não são assim apresentados à opinião pública (como os casos de seleção de público-alvo das políticas públicas). À postura favorável à privatização, cabe perguntar pela proposição e implementação das chamadas “reformas de segunda geração”, que constituem requisitos para minimizar os efeitos indesejados já sobejamente apresentados e discutidos na literatura com base em ampla gama de experiências internacionais. Nesse sentido, é possível responder à questão colocada no título deste artigo, argumentando-se que discutir a privatização é tarefa necessária, porque permite, de modo mais transparente, repensar as reformas que estão em andamento, distinguindo novos desafios e talvez novos rumos para as políticas públicas de Extensão Rural no Brasil.

5. Referências bibliográficas

ANDERSON, J. R., FEDER, G.; GANGULY, S. **The Rise and Fall of Training and Visit Extension: An Asian Mini-drama with an African Epilogue.** Washington: World Bank, May 2006. World Bank Policy Research Working Paper 3928.

AMEUR, C. **Agricultural Extension: A Step beyond Next Step.** Washington: World Bank, 1994. World Bank Technical Paper n. 247.

BENOR, D; HARRISON, J. **Agricultural Extension. The training and visit system.** Washington, D.C.: The World Bank, 1984.

CHANDRA SEKARA, P. **Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches.** In: CHANDRA SEKARA, P. (ed.) *Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches.* Hyderabad: National Institute of Agricultural Management, 2001. p. 1-17

CHRISTOPLOS, I.; KIDD, A. **Guide for Monitoring, Evaluation and Joint Analyses of Pluralistic Extension Support.** Lindau: Neuchatel Group, 2000.

CONNOLLY, M. **Private Extension and Public-Private Partnerships: Privatized, Contracted, and Commercialized Approaches.** In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development. p..1-5

COX, M.; ORTEGA, H. **Chile: Origin and Evolution of a Privatized Extension System.** In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development. p..9-16

DAVIDSON, A. **Pakistan: Privatization and the Crisis of Agricultural Extension – Caveat Emptor.** In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development. p.35-42

DOW, K. **Ecuador: New Approach to Agricultural Extension.** In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development. p.16-23

EXTENSION and Rural Development – **Converging Views on Institucional Approaches: Workshop Summary.** Washington: World Bank, 2002.

FEDDER, G; WILLET, A.; ZIJP, W. **Agricultural Extension – Generic Challenges and Some Ingredients for Solutions.** Washington: World Bank, 1999. Policy Research Working Papers.

FLEURY, S. **Reforma del Estado**. Revista Instituciones y Desarrollo, n.14-15, p.81-122, 2003.

GARFORTH, C. United Kingdom: **ADAS and the privatization of Advisory Services in England and Wales**. In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension **Systems**: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development.

HANCHINAL, S. N.; SUNDARASWAMY, B.; ANSARI, M. R. **Privatization of Extension Service: Attitudes and Preferences of Extension Personnel**. In: CHANDRA SEKARA, P. (ed.) Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches. Hyderabad: National Institute of Agricultural Management, 2001a. p.85-90.

HANCHINAL, S. N.; SUNDARASWAMY, B.; ANSARI, M. R. **Attitudes and Preferences of Farmers Towards Privatization of Extension Service**. In: CHANDRA SEKARA, P. (ed.) Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches. Hyderabad: National Institute of Agricultural Management, 2001b. p.101-107

KIDD, A. D.; LAMERS, J. P. A.; FICARELLI, P. P.; HOFFMANN, V. **Privatising agricultural extension: caveat emptor**. Journal of Rural Studies, n.16, p.95-102, 2000.

KIKERI, S.; BURMAN, A. **Privatization Trends: Near-Record Levels in 2005**. Public Policy for the private sector, note n. 314, p.1-4, feb.2007. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal>

KIKERI, S.; KOLO, A. **Privatization Trends: What's Been Done ?** Public Policy for the private sector, note n. 303, p.1-4, feb.2006. Disponível em: <http://rru.worldbank.org/PublicPolicyJournal>

KREEN, H.; LOOLAID, U. **Estonia: Fluctuation Between Priva-**

tization and Public Sector Reform. In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development. p.23-29

MCMahon, M. A.; NIELSON, D. **La modernizacion de los sistemas públicos de extensión agrícola en América Latina.** ¿Por qué y como? Washington: Banco Mundial, sd.

NAGEL, U.J.; VON DER HEIDEN, K. **Germany: Privatizing Extension in Post-Socialist Agriculture – The Case of Brandenburg.** In: RIVERA, W.; ALEX, G. (eds) Volume 2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives. Washington: WB, 2004. Agriculture and Rural Development Discussion Paper 9. Extension Reform for Rural Development. p.30-34

NEUCHATEL GROUP. **Common Framework on Agricultural Extension.** Paris: Ministere des Affaires Etrangeres, 1999.

RIVERA, W. M. **Impacts of Extension Privatization.** Journal of Extension, v.31, n.3, p.1-4, fall 1993.

RIVERA, W. M.; CARY, J. W. **Privatizing agricultural extension.** In: SWANSON, B. E.; BENTZ, R. P.; SOFRANKO, A. J. (eds) Improving agricultural extension. A reference manual. Roma: FAO, 1998. cap. 22

SADIGHI, H. **Agricultural Extension Privatisation: An Analysis of Different Financing Schemes.** In: AIAEE, Dublin, Ireland, 2004. Proceedings of the 20 th Annual Conference. p. 932-940

SARAVANAN, R. **Privatization of Agricultural Extension.** In: CHANDRA SEKARA, P. (ed.) Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches. Hyderabad: National Institute of Agricultural Manegement, 2001. p.60-71

SHIVALINGE GOWDA, N. S.; SARAVANAN, R. **Attitudes and Preferences of Agricultural Scientists Towards Privatization**

of Agricultural Extension Service. In: CHANDRA SEKARA, P. (ed.) *Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches.* Hyderabad: National Institute of Agricultural Manegement, 2001. p.81-84

SULAIMAN, R. V.; HALL, A.; SURESH, N. **Efectiveness of private sector extension in India and lessons for the new extension policy agenda.** Agricultural Research and Extension Network Paper, n.141, p.1-11, jan. 2005.

UMALI, D. L.; SCHWARTZ, L. **Public and Private Agricultural Extension: Beyond Traditional Frontiers.** Washington: World Bank, april 1994. World Bank Discussion Papers, n.236.

VAN DEN BAN, A. W. **Different ways of financing agricultural extension.** Agricultural Research and Extension Network Paper, n. 106, p.8-19, jul. 2000.

VENKATAKUMAR, R.; ANANDARAJA, N; SRIPAL, K.B.; SRIRAM, N. **Privatisation of Agricultural Extension System in Índia: Preferences and Constraints.** In: CHANDRA SEKARA, P. (ed.) *Private Extension in India: Myths, Realities, Apprehensions and Approaches.* Hyderabad: National Institute of Agricultural Manegement, 2001. p.91-100

WILLIAMSON, J. **What should the World Bank think about the Washington Consensus ?** The World Bank Research Observer, v.15, n.2 p.251-264, august 2000.

WORLD BANK. Agriculture and Rural Development Department. **Agricultural Extension: The Next Step.** Washington: World Bank, 1990. Policy and Research Series, n.13.