

Carlos E. Guanziroli

Este texto procura descrever sucintamente a história, a estrutura e a atual forma de funcionamento do sistema de transferência de tecnologia do Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (Indap). Ainda que de modo exploratório, apontamos algumas das limitações e propostas de reformulação do sistema chileno.<sup>1</sup>

### Breve história do Indap

Criado há 34 anos (1962) no Governo de Alessandri, durante os governos Frei e Allende o Indap deu grande apoio à reforma agrária e à organização e sindicalização camponesas. Na época, entre 1965 e 1973, foi expropriada uma superfície equivalente a 58% da terra irrigada do Chile, com a qual criaram-se cerca de 60.000 novas unidades agrícolas. Após o golpe militar, até aproximadamente 1984, as atividades do Indap se restringiram muito, em função da nova orientação do governo autoritário de acabar com tudo aquilo que tivesse relação com a reforma agrária e com o dirigismo estatal. Mesmo assim, os produtores remanescentes da área reformada continuaram produzindo. Uma parte deles vendeu as suas terras principalmente a profissionais liberais, comerciantes e outros. Calcula-se que, no mínimo, 50% dos produtores constituídos no processo da reforma agrária anterior, sobreviveram aos anos do regime militar. Em conjunção com os agricultores tradicionais, os novos produtores criaram uma base de desenvolvimento rural de tipo capitalista moderno, que foi —como mostra a literatura disponível— de grande importância para o crescimento econômico experimentado pelo Chile na década de 1980.

Em 1982 o Chile viveu aguda e profunda crise econômica, cujo resultado foi a desestruturação de grande parte do seu sistema produtivo e financeiro. A retração da oferta de emprego e de renda levou à busca de alternativas na base agrícola construída no período anterior para sair da crise. Para isso tornava-se necessário rearticular minimamente as atividades estatais. É neste contexto que ressurgem as atividades do Indap.

O quadro com que se defronta o Instituto não é totalmente positivo. Mesmo existindo áreas de reforma agrária em regiões de melhores terras, também havia uma grande quantidade de pequenos produtores que não receberam nenhum tipo de apoio estatal, mesmo que estivessem localizados em terras mais pobres. Calcula-se que dos 200.000 agricultores familiares do Chile, 65% estavam localizados em solos degradados onde se produziam cereais com altos custos e baixos rendimentos. Apenas 35% deles estavam em solos melhores, 17% no Vale Central e 18% na Pré-Cordilheira. Esses produtores possuíam 30% das terras aráveis e contribuía com 20% da produção nacional.

É nessa época (1984-85) quando se estrutura um sistema de assistência técnica "privatizado" ou "terciarizado" como decorrência da orientação de transferir recursos do Estado para a iniciativa privada. Mesmo assim contempla um subsídio para que este setor promovesse a chegada da assistência técnica aos produtores rurais de tipo familiar. O objetivo dessa ação era estimular a reconversão técnica dos produtores familiares de forma a melhorar o seu grau de integração aos mercados nacionais e externos.

O sistema foi preparado para as seguintes funções: abrir licitações para dar assistência técnica de forma individual a grupos de 216 produtores, empresas e/ou consultorias. As empresas que ganhavam a licitação recebiam uma quantidade de bônus equivalente ao número de produtores atendidos. Uma vez comprovado o atendimento, o governo pagava o valor dos bônus utilizados. Os produtores tinham uma pasta onde se registrava as visitas obrigatórias individuais (seis por ano) e as grupais (um por ano) e o Governo fiscalizava a realização das mesmas através de funcionários do Indap. Pensava-se que os produtores pagariam uma parte do custo da assistência recebida (75% os de alta intensidade e 25% os de baixa intensidade). Neste período foram atendidos cerca de 14.000 produtores rurais.

Paralelo a esse processo surgiram no Chile algumas ongs de certa importância (GIA, Agrária e outras) que haviam desenvolvido, com o apoio da Igreja Católica e de outras fontes internacionais, pesquisas socioeconômicas e agrônômicas em áreas de pobreza rural, e que também estavam começando a dar assistência a pequenos produtores rurais. Tais organizações achavam que o apoio não

---

\* Traduzido do espanhol por Juan Ferguson.

<sup>1</sup> Entre os dias 1 e 8 de dezembro de 1996 o projeto FAO/Inkra organizou e financiou uma missão ao Chile para que o Inkra conhecesse a experiência do Indap.

podia ser exclusivamente produtivista, mas que também se devia levar em consideração os sistemas agrários e que se tratava principalmente de ordenar o que já era do conhecimento dos camponeses.

Na volta à democracia, em 1990, o Presidente Alwin promulgou uma lei para dar apoio aos pequenos produtores, incorporando ainda um subsídio à atividade de irrigação da agricultura familiar. No que diz respeito ao sistema de transferência de tecnologia decidiu-se manter o sistema do Indap na sua essência, introduzidas mudanças importantes em alguns dos seus mecanismos de funcionamento. Tinha-se constatado que duas empresas monopolizavam 90% dos bônus e que a assistência aos produtores era defeituosa. Ela falhava porque era global e não diferenciava os tipos de produtores nem os sistemas produtivos; o seu objetivo era o produto e não o produtor e trabalhava com um horizonte de curto prazo.

Para superar esses problemas foram introduzidas as seguintes modificações: 1) Voltaram a se licitar todos os bônus de forma mais transparente, abrindo as licitações à participação de outras organizações. Chega-se assim a uma composição mais pulverizada: 35% de organizações camponesas, 50% de ongs e 15% de entidades privadas e universidades. 2) Implantou-se a metodologia do diagnóstico dos sistemas agrários na planificação das atividades produtivas. Daí em adiante, a questão de gênero (mulher rural e jovens) também passou a ocupar um lugar importante na inter-relação das mulheres com os sistemas produtivos. 3) Decidiu-se introduzir a idéia de patamar de pobreza para diferenciar os que podem viver exclusivamente de rendas agrícolas daqueles que precisam de outros rendimentos para garantir a sobrevivência. Na época o patamar foi fixado em U\$ 1,000/ano de receita agrícola por família. A consequência lógica disso foi diferenciar os produtores (tipologia) com vistas a definir, no futuro, políticas especiais adequadas a cada grupo social. 4) Fixou-se uma zonificação microrregional do país, agrupando produtores em função de condicionantes agroclimáticos e morfológicos. Conseguiu-se assim evitar a grande dispersão que antes acontecia entre as empresas de assistência técnica. Agora estas podem se especializar por zonas segundo as suas características profissionais e capacidades técnicas. 5) Ampliaram-se as metas produtivas para um horizonte de médio prazo.

A experiência acumulada entre 1990 e 1994 permitiu ainda detectar outros problemas como o papel excessivamente burocrático desempenhado pelos fiscais do Indap, o caráter relativamente impositivo da assistência técnica

proveniente da oferta do serviço, gerando assim uma disputa pela adesão dos produtores (estimulada pela quantidade de bônus que as empresas recebiam de acordo com a adesão ao serviço) e o fato de relegar ao segundo plano o papel do mercado entre os determinantes dos sistemas produtivos.

Recentemente foram introduzidas no sistema as seguintes modificações adicionais: 1) Mudou-se o papel dos fiscais do Indap, agora chamados de supervisores e dotados, além da função fiscalizadora, da tarefa de apoiar e capacitar as empresas e os projetos. 2) O Instituto começou a reconhecer como válido o critério de atender à demanda por serviços antes de ofertá-los, como vinha fazendo até então. Começou-se a redirecionar o trabalho procurando apoiar projetos grupais de assistência técnica segundo as necessidades, devendo as empresas participarem das licitações para apoiar tais projetos. Desse modo se reorientou o serviço de transferência tecnológica do Indap sem se abandonar, é claro, os atendimentos individuais. 3) Os projetos têm que estar estreitamente ligados ao mercado. A questão do Mercosul passou a ser considerada crucial para os camponeses que, como nunca, precisam decidir sobre os modos de como adequar-se, reconverter-se e melhorar sua produtividade de forma a poderem competir no novo marco regulatório internacional. Surge assim um novo elemento de diferenciação – os que competem e os que não competem, devendo ser diferentes as políticas para cada segmento. Por sua vez, as empresas/ongs também entram na questão da comercialização, ajudando os grupos organizados na busca de mercados.

## Estrutura e objetivos

Organização bastante antiga, o Indap teve, nos seus começos, mais de 5.000 funcionários. Atualmente opera com 1.200 funcionários próprios e subcontrata através das empresas cerca de 1.500 técnicos que trabalham no campo. Possui 100 escritórios distribuídos por todas as regiões do Chile e conta ainda com 160 supervisores para fiscalizar e apoiar o trabalho a aproximadamente 150 empresas e ongs. Trabalha com um orçamento anual de U\$ 160 milhões, dos quais U\$ 50 milhões aproximadamente destinam-se à assistência técnica, U\$ 90 milhões ao crédito e o resto a outras atividades.

O Instituto consegue atender a um total de 70.000 produtores por ano na linha creditícia e a cerca de 52.000 em assistência técnica. Dependente do Ministério da Agricultura, a organização oferece serviços de pecuária, florestal, o Instituto de Pesquisas Agrárias (Inia) e o Fundo de Inovação Agrária (FIA).

Hoje, o Instituto tem por objetivo abrir oportunidades para que pequenos produtores possam expandir as suas capacidades produtivas e de gestão e para que tenham acesso aos mercados financeiros e aos recursos de investimento; fomentar as organizações camponesas e facilitar o vínculo dos pequenos produtores com outras instituições públicas e privadas

Podem ser usuários do Indap os agricultores e camponeses cuja propriedade não exceda a 12 ha de terra irrigada e seja gerenciada diretamente pelo produtor e sua família. Ou seja, trata-se de um serviço vinculado exclusivamente à agricultura familiar.

Além do serviço de transferência tecnológica, o Indap oferece os seguintes serviços: Serviço de Financiamento; Serviço de Desenvolvimento Tecnológico; Serviço de Agronegócios, que procura promover a inserção dos camponeses e das suas organizações nos mercados internos e externos; Serviço de Irrigação Camponesa, que busca incorporar novas áreas à irrigação por meio do financiamento direto de pequenas obras e apoio à formação de comunidades de águas; Serviço de Desenvolvimento de Organizações Camponesas, que fomenta a criação de associações camponesas e apóia o desenvolvimento da capacidade gerencial das entidades existentes.

## Serviço de financiamento

É o serviço mais conhecido do Indap, principalmente o chamado crédito balcão, que é utilizado por cerca de 70.000 pequenos produtores rurais por ano. O Instituto está mudando a sua forma de atendimento aos produtores, dedicando mais atenção aos projetos grupais de investimento. Neste sentido, está em andamento uma discussão sobre as possibilidades de aumento do grau da diretividade da linha de crédito aos pequenos produtores. Por exemplo, quando se trata de promover a criação/fortalecimento de uma determinada região leiteira, outorga-se financiamento vinculado à transferência de tecnologia para desenvolver o projeto. Este projeto surge em função de uma análise dos sistemas agrários regionais com a participação dos produtores.

O Indap dispõe de uma linha de crédito de curto prazo (crédito de custeio) num limite de até U\$ 2,000 por produtor e uma outra de longo prazo que pode chegar até U\$ 32,000, quando se trata de grupos de produtores. Esses produtores podem receber um subsídio sobre o capital que muda em função do total do empréstimo concedido:

Subsídio:	20%	Créditos	<de U\$ 1,600	longo prazo
	15%	"	<de U\$ 2,400	"
	10%	"	<de U\$ 3,200	"
	5%	"	<de U\$ 4,000	"
	2,5%	"	<de U\$ 5,000	"

Os juros cobrados variam de um mínimo de 3% ao ano, para os mais pobres, até de 7,2%, para os maiores. Exige-se uma garantia hipotecária (terra ou máquinas), mas na prática o Indap utiliza muito pouco este recurso. O valor médio dos empréstimos realizados em 1996 foi de U\$ 1,200 por família.

## Serviço de desenvolvimento tecnológico

Trata-se de um sistema terceirizado para promover a inovação tecnológica da produção do setor camponês e estimular a sua maior integração aos mercados interno e externo. Apóia os projetos mais viáveis, procurando aumentar a competitividade internacional do setor dos pequenos produtores rurais.

É o caso do trigo, por exemplo, que deixa de ser competitivo no Mercosul aos níveis atuais de custos e rendimentos. Pode ser necessário uma mudança de sistema: os que são produtores de gado ou trigo devem passar para ovinos ou morango, por exemplo. Isso o fazem com a ajuda de empresas de transferência que, além de preocuparem-se com a produção como antigamente, agora também se dedicam aos negócios.

O serviço funciona com 150 empresas/ongs, atendendo aproximadamente a 50.000 agricultores que representam 1/4 dos agricultores familiares do Chile (200.000 aproximadamente). Deste total, 90.000 são pobres ou indigentes (com rendas inferiores a U\$ 3,600 ao ano).

Para melhorar a qualidade do serviço foi realizada uma zonificação por áreas homogêneas. Somente na VI Região de Rancagua há 27 diferentes áreas atendidas por empresas ou ongs especializadas. Outra forma de potencializar a utilização dos recursos foi a divisão do serviço em programas (num total de quatro) de acordo com o tipo de público a ser atendido.

## Serviço de assistência e apoio individual

Este serviço atende aos produtores familiares mais viáveis e procura melhorar o seu nível de renda e aumentar a sua integração aos mercados. Também é dividido em duas etapas. *Etapas básicas*: para os mais pobres, com o objetivo de

umentar a produção. São atendidos 216 produtores por empresa. Nesta caso, a equipe está formado por um agrônomo, um especialista de gênero e dois ou três técnicos agrícolas. *Etapa integral*: ênfase na gestão e comercialização. São atendidos entre 66 a 90 produtores. A equipe se reduz a apenas duas pessoas.

Durante o desenvolvimento dessas atividades faz-se um acompanhamento do desempenho das famílias, que é usado para fins internos e para o Banco Mundial fazer a sua avaliação de longo prazo da produtividade do sistema.

Os bônus são licitados e o Indap dá um subsídio anual de U\$ 123 por produtor atendido. Para isso exige seis visitas individuais por ano e uma atividade grupal. Os produtores devem pagar uma parte do serviço. Este pagamento é equacionado segundo situação do produtor e varia de U\$ 25 até U\$ 75 por ano pela assistência técnica recebida. No entanto, as empresas competem entre si pelos clientes e, raramente, exigem o pagamento do serviço.

Elas recebem a sua remuneração em datas estipuladas e sempre mediante exibição de um relatório acerca das atividades realizadas. Os produtores controlam e verificam o recebimento da assistência por meio de um caderno no qual são feitas anotações por triplicado que o agricultor assina.

## Serviço de assistência e apoio e projetos

A experiência passada indicou a necessidade de ultrapassar a rigidez e os esquematismos do sistema original. Para isso se reorientou o modelo cada vez mais para projetos grupais (atualmente são apenas 25% do total—200 a 300 projetos— o resto são serviços individuais).

O projeto surge em reuniões nas quais os grupos de produtores explicitam as suas principais demandas. Depois de formulado, o projeto passa a ser a referência, tanto para as atividades de assistência técnica como para o crédito, os quais serão planejadas em função das solicitações, sem depender de uma quantidade fixa de visitas ou encontros.

No caso de ter o valor do bônus por família, um projeto pode alcançar até U\$ 5,000, os produtores obrigando-se, também, a pagar uma parte do valor.

## Programa de desenvolvimento agrícola e rural

É dirigido aos produtores mais pobres, cujas rendas representam menos de 1/3 do total, ou seja, aqueles que têm que trabalhar como jornaleiro ou realizar

outras atividades rurais para sobreviver. Neste programa se trabalha com grupos de 120 a 140 famílias e com equipes compostas de um profissional e três técnicos rurais. O programa é executado pelas prefeituras e confere maior ênfase aos aspectos produtivos, à reconversão ambiental e ao associativismo. O programa não contempla nenhum mecanismo para aumentar o acesso à terra.

Todos os programas funcionam sempre por meio de empresas que participam das licitações. Na licitação são avaliados os currículos das empresas, a sua infra-estrutura e capacidade gerencial. As empresas e as ongs foram surgindo e se atualizando com ajuda do Indap, que as capacita e recicla segundo as necessidades das regiões. Ao mesmo tempo, com os bônus ganhos, as empresas foram se capitalizando, aumentando assim a sua infra-estrutura. Os bônus cobrem, entre outros, os custos de secretaria, combustível, telefone, salários dos técnicos. Por sua vez, as organizações camponesas podem funcionar como empresas de assistência técnica, mas nesse caso se exige uma forma jurídica separada das atividades sindicais.

Os convênios são renovados anualmente conforme as qualificações obtidas pelas empresas. Mesmo assim, procura-se aumentar a participação dos produtores na seleção das empresas.

## Limitações do modelo e algumas propostas

A visita às instituições e à região de Rancagua permitiu-nos recolher as opiniões de técnicos do governo e das ongs que mostram limitações e sugerem algumas propostas de melhoramento do sistema. Deve ficar claro que, tal como foi formulado originalmente, com as modificações, posteriormente, introduzidas, o sistema funciona de forma bastante satisfatória.

Foram detectadas, porém, as seguintes críticas ao modelo: 1) O sistema funciona bem para os produtores mais viáveis, mas não contempla mecanismos eficazes para o melhoramento dos mais pobres. Estimula-se apenas o aumento de renda, enquanto se devia procurar uma saída para os mais pobres em alternativas não-agrícolas. 2) A questão de combinar a gestão de recursos próprios (naturais, mão-de-obra e capital) com o seu entorno sócioeconômico não fica bem definida. Os diagnósticos dos sistemas agrários não se traduzem em políticas de gestão de recursos e a idéia de sistemas produtivos acabou reduzida a propostas de introdução de novos produtos. 3) As informações sobre agroindústrias e mercados não chegam efetivamente ao produtor. 4) Excessiva centralização, uma vez que tudo tem de passar pela sua aprovação do Indap, inclusive os pequenos

empréstimos. 5) O nível técnico dos extensionistas é baixo e inadequado. Os motivos são diversos, destacando-se os seguintes: a) a formação ligada ao uso de alta tecnologia e por isso não os capacita para trabalharem com tecnologias simples e de baixo custo; b) não há normatização da capacidade técnica das empresas; c) devido aos baixos salários, há uma alta rotatividade dos técnicos. 6) Pelo excessivo paternalismo, o sistema quase não recebe pagamentos dos produtores pelo serviço prestado e gasta-se muito tempo para liberá-los da transferência de tecnologia.

## Propostas

Uma forma de incentivar maior participação dos produtores nas decisões, ou seja, aumentar a demanda por assistência técnica, poderia ser alcançada da seguinte forma: o produtor que necessita transferência de tecnologia dirige-se ao Indap onde compra um bônus. Posteriormente, este produtor, ou organização de produtores, procura a empresa de seu interesse. Se o preço cobrado for maior, a diferença seria coberta pelo Indap por meio de um subsídio. Uma vez efetuada a transferência da tecnologia ao produtor, o papel do técnico deveria estar mais centrado na animação de mercados e agroindústrias.

Ao mesmo tempo, a empresa que trabalha com este grupo poderia se associar ao empreendimento, auferindo uma porcentagem dos resultados. Isso garantiria um renovado e continuado compromisso por parte da empresa ou da ong com o êxito do negócio.

Carlos E. Guanziroli é  
professor da UFF e consultor da FAO.

Estudos Sociedade e Agricultura, 9, outubro 1997: 190-198.