

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL  
ESPECIALIZAÇÃO EM AGRICULTURA FAMILIAR CAMPONESA E  
EDUCAÇÃO DO CAMPO

Vladimir Silva de Lima

**AVALIAÇÃO DAS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS COMO  
FERRAMENTA DE TRABALHO NO PROGRAMA DE ATES DO RS**

Santa Maria, RS  
2015

**Vladimir Silva de Lima**

**AVALIAÇÃO DAS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS COMO FERRAMENTA DE  
TRABALHO NO PROGRAMA DE ATES DO RS**

Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo**

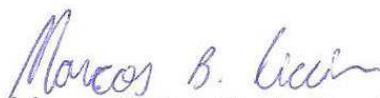
**Aprovado em 19 de outubro de 2015:**



Dr. Pedro Selvino Neumann (Presidente/Orientador)



Roberto Ramos (INCRA/SR 11)



Marcos Botton Piccin (UFSM)

Santa Maria, RS  
2015

# AValiação DAS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS COMO FERRAMENTA DE TRABALHO NO PROGRAMA DE ATES DO RS

## EVALUATION OF TECHNICAL INDIVIDUAL VISITS AS WORK TOOL IN THE ATES PROGRAM OF THE RIO GRANDE DO SUL STATE

Vladimir Silva de Lima<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente estudo objetivou analisar o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) no Rio Grande do Sul (RS), executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com a contratação de prestadoras de serviço que atuam em 20 Núcleos Operacionais no Estado. Esta análise se deu através da avaliação das visitas técnicas individuais, que se constituem em uma das principais ferramentas de trabalho utilizadas pelas equipes técnicas. A pesquisa pretendeu verificar se há o atendimento universal às famílias assentadas, qual a relevância das visitas em relação às metas contratadas, se as visitas se constituem em uma ação qualificada, como se dá o planejamento das equipes técnicas para a realização das visitas e quais os principais problemas da ferramenta, além de indicar sugestões para o seu aprimoramento enquanto meta de ATES. Como metodologia, foi utilizada a abordagem qualitativa, a partir da revisão de documentos referentes ao Programa de ATES, a sistematização de dados extraídos do Sistema de Avaliação e Monitoramento da ATES (SAMA) e do planejamento dos Núcleos Operacionais, além de entrevistas realizadas com atores que participam do programa no RS. Os resultados apresentados na pesquisa demonstram que o Programa de ATES atende o caráter de universalização proposto, especialmente a partir da realização das visitas técnicas individuais obrigatórias. Além disso, ficou evidente a grande relevância das visitas individuais em relação ao total das atividades realizadas pelas equipes técnicas. Por outro lado, há indicativos de que estas atividades apresentam problemas e limitações em sua utilização. Apesar disso, entende-se que há boas possibilidades de avanços, tendo em vista os instrumentos de trabalho disponíveis atualmente no programa. Além disso, é necessário estabelecer espaços de discussão para estas questões, visando o aperfeiçoamento do programa, de suas metas e da metodologia de atuação das equipes técnicas junto às famílias assentadas.

**Palavras-chave:** Extensão Rural; Programa de ATES; Visitas técnicas.

### ABSTRACT

The main goal of this study was to analyze the Social, Environmental, and Technical Assistance Program (ATES) in the state of Rio Grande do Sul (RS), performed by the National Institute for Colonization and Agrarian Reform (Incra), with the hiring of service providers that act in 20 Operational Centers in the State. This analysis was done by evaluating the technical individual visits, which are one of the main working tools used by technical teams. The research intended to verify if there is the universal service to the settled families, in which the relevance of the visits in relation to the targets agreed, if the visits consist in a qualified action, how is the planning of the technical teams to carry out the visits, and what is the main problems of the tool, as well as indicates suggestions for their improvement as ATES goal. As methodology, was used the qualitative approach, from the review of documents related to ATES program, the systematization of data extracted from the Assessment and Monitoring System of ATES (SAMA) and from the planning of the Operational Centers, as well as interviews with actors that make a part of the program in the state of Rio Grande do Sul. The results presented in the study demonstrated that the ATES program meets the proposed universalization of character, especially from the realization of required technical individual visits. Moreover, it was evident the great importance of individual visits in relation to all the activities carried out by the technical teams. On the other hand, there are indications that these activities have problems and limitations in its use. However, it is understood that there are good possibilities for progress, given the working tools currently available in the program. Furthermore, it is necessary to set up discussion spaces for these issues, aiming to improve the program, its goals and the teams performance methodology.

**Keywords:** Rural Extension; ATES program; Technical visits.

---

<sup>1</sup> Agrônomo, autor; Servidor Incra/RS, Estudante da Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende realizar uma análise do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) para os projetos de assentamento da reforma agrária no Rio Grande do Sul (RS), através da avaliação da sua efetividade como política pública. O Programa de ATES constitui-se em um dos principais programas instituídos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) para buscar a qualificação dos projetos de assentamento, razão pela qual propõe-se avaliar os seus resultados em relação aos objetivos propostos.

A avaliação se dará a partir das visitas técnicas individuais, que se constituem em uma das metas mais relevantes do Programa de ATES/RS desde 2009, quando passou-se a utilizar os contratos entre o Incra e as prestadoras como instrumento de formalização da contratação dos serviços.

No Rio Grande do Sul, no ano de 2015, o Incra operou o sétimo ano de contratos com as prestadoras de ATES (Cetap, Coptec e Emater), distribuídos em vinte Núcleos Operacionais. Nestes contratos estão definidas metas de trabalho para as equipes técnicas, representadas pelas metas estaduais (que são gerais e estratégicas para todos os Núcleos Operacionais), pelas metas regionais (constituídas a partir do planejamento realizado pelas equipes técnicas de cada Núcleo Operacional em conjunto com as famílias assentadas) e pelas ações complementares (atividades relacionadas a organização, planejamento interno e articulação territorial). As visitas técnicas individuais estão presentes nestas três dimensões das metas estabelecidas.

Uma das principais prerrogativas do Programa de ATES é o seu caráter de universalização da política pública, o que busca-se atender, principalmente, através das visitas técnicas individuais. Estas visitas individuais compreendem um percentual significativo das horas técnicas executadas nos contratos de ATES, tratando-se de uma ação onerosa do ponto de vista do custo para o programa e quanto ao tempo de dedicação pelas equipes técnicas contratadas.

Neste sentido, foi estabelecido o seguinte problema de pesquisa: As visitas técnicas individuais às famílias assentadas atendem os pressupostos da universalização do serviço de ATES no RS e se constituem em uma ferramenta adequada para uma assessoria técnica, social e ambiental qualificada ?

Tal problema de pesquisa apresenta-se relevante para uma avaliação qualitativa da política pública, no sentido de averiguar se a ATES está sendo adequada para o desenvolvimento das famílias assentadas, sob o ponto de vista produtivo, social e ambiental. O tema, também, contribui para o conhecimento científico, tendo em vista a importância do Programa de ATES como política pública no meio acadêmico, o qual vem sendo alvo de vários trabalhos, estudos de pós-graduação e artigos científicos.

A pesquisa realizada tem como região de atuação o estado do Rio Grande do Sul, que vem sendo protagonista na implantação, no desenvolvimento e na introdução de ferramentas metodológicas de planejamento e ação da ATES nos assentamentos da reforma agrária, ocupando uma posição de destaque no cenário nacional.

A pesquisa desenvolvida, considerando o problema de pesquisa proposto, apresenta o seguinte objetivo geral: analisar se as visitas técnicas individuais às famílias assentadas atendem os pressupostos básicos da universalização do serviço de ATES e se constituem em uma ação efetiva para a qualificação dos projetos de assentamento no RS.

Além disso, apresenta os seguintes objetivos específicos: a) verificar o percentual de atendimento das famílias assentadas abrangidas pelos contratos de ATES no RS através das visitas técnicas individuais; b) verificar a relevância das visitas técnicas para o Programa de ATES, com a quantificação do percentual das visitas em relação ao total das metas contratadas; c) analisar aspectos da qualidade das visitas técnicas às famílias assentadas no RS; d) avaliar as questões relacionadas ao planejamento das equipes técnicas para a realização das visitas técnicas; e) identificar os principais problemas das visitas técnicas como ferramenta de trabalho e indicar sugestões para o seu aperfeiçoamento.

Para o alcance dos objetivos descritos acima, foram utilizados principalmente os dados do Sistema de Avaliação e Monitoramento da ATES (SAMA), sistema informatizado do Incra, utilizado até 2014, alimentado periodicamente pelas equipes técnicas, contendo o quantitativo e a descrição das ações realizadas nos Núcleos Operacionais. Além disso, foram utilizadas informações referentes ao planejamento das equipes técnicas da ATES, onde foi possível verificar o dimensionamento das metas como proposta de atuação junto aos projetos de assentamento.

O presente artigo apresenta, na sequência, uma revisão bibliográfica sobre os temas abordados na pesquisa, a metodologia utilizada, a apresentação e a discussão dos principais resultados obtidos.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA E CONTEXTUALIZAÇÃO

As primeiras experiências de assistência técnica em assentamentos de reforma agrária no RS ocorreram entre os anos de 1985 e 1996, a partir da atuação da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS) e do Centro de Tecnologias Alternativas e Populares (Cetap).

Em 1996 é criado pelo Incra o Projeto Lumiar, visando ofertar assistência técnica aos assentamentos com o objetivo de torná-los “unidades de produção estruturadas, inseridas de forma competitiva no processo de produção voltado para o mercado, integrado à dinâmica do desenvolvimento municipal e regional” (INCRA, 1997, p. 4). Dentre as orientações básicas do projeto, destaca-se a abertura à participação das estruturas organizativas dos agricultores assentados na gestão, nas instâncias deliberativas, no acompanhamento e na avaliação, bem como na contratação dos técnicos, caracterizando um modelo de controle social a partir da gestão participativa e de coordenação compartilhada (RAMOS, 2004).

Com o fim do Projeto Lumiar, em junho/2000, após uma lacuna na oferta institucional dos serviços, o atendimento aos projetos de assentamento no RS se deu a partir de convênios de assistência técnica com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (Coptec) e a Emater/RS, formalizados pelo Governo do Estado ou pelo Incra, com as ações estabelecidas pelas próprias convenientes (prestadoras).

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) foi criado pelo Incra em 2003, no bojo da criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Inicialmente, a execução do programa se deu através da modalidade convênio entre o Incra e as mesmas prestadoras que estavam atuando nos projetos de assentamento até então. Nesses convênios havia apenas uma meta, que era prestar serviços de extensão rural de acordo com o estabelecido no Manual Operacional publicado pela Norma de Execução Incra nº 39 (INCRA, 2004).

Conforme descrito no Manual Operacional de ATES, que foi atualizado em 2008, o Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental do Incra tem como objetivo geral

prestar assessoria técnica, social e ambiental às famílias dos projetos de assentamento, criados ou reconhecidos pelo Incra, tornando-os unidades de produção estruturadas, com segurança alimentar e nutricional, inseridas no processo de produção, voltadas para o desenvolvimento rural sustentável e solidário. (INCRA, 2008, p.16)

Ainda, o Manual Operacional relaciona uma série de objetivos específicos, com ênfase na garantia de oferta permanente e contínua de serviços, que sejam presentes e atuantes em todas as regiões rurais brasileiras, de modo a atender a demanda de todos os assentamentos do país, além da promoção de uma relação participativa e gestão compartilhada entre os agentes do processo de desenvolvimento, estabelecendo interações efetivas e permanentes com os assentamentos.

De acordo com o documento intitulado Referenciais Metodológicos para o Programa de ATES (INCRA, 2010), a ATES tem como pressuposto básico a transformação da assistência técnica convencional, na perspectiva de contribuir para a implantação de um modelo de desenvolvimento que seja mais sustentável, tanto do ponto de vista ambiental como do ponto de vista social e econômico. Neste sentido, são relacionadas as características básicas das ações de assessoria para assentados da reforma agrária, quais sejam: a) necessidade de uma assessoria técnica polivalente; b) necessidade de uma assessoria técnica contínua e presente junto às famílias; c) busca de uma relação diferente entre assessores e assessorados; d) agente de assessoria rural como mediador, facilitador, educador; e) estimular e reforçar a iniciativa das famílias, através da reflexão crítica sobre a realidade; f) inclusão social, através de assessoria para todas as famílias atendidas; g) busca de uma maior equidade de gênero e de mais espaço para iniciativas da juventude; h) opção pelo enfoque construtivista e as metodologias participativas; i) utilização do enfoque sistêmico; j) opção pela sustentabilidade com base na transição agroecológica.

Percebe-se de forma clara na concepção da ATES um discurso de substituição definitiva do modelo difusionista de assistência técnica (modelo clássico) por uma proposta que leva em consideração, pelo menos em grande parte, os aspectos defendidos pelo enfoque de Paulo Freire (modelo alternativo), a partir de uma orientação pedagógica construtivista e humanista, com a utilização dos princípios da educação popular, onde a transformação parte do conhecimento crítico da realidade, processo que envolve o educador e o educando de forma ativa e participativa (FREIRE, 1983).

Cabe aqui menção à edição da Lei nº 12.188/2010 (Lei de ATER), posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 7.215/2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater) (BRASIL, 2010).

A Lei de ATER de 2010 substituiu a Pnater de 2003 e trouxe mudanças não só na forma de contratação de serviços por meio de contratos sem licitação, através das Chamadas Públicas, como também na relação entre as instituições executoras e os órgãos públicos contratantes (CAPORAL, 2014). Ainda, a Pnater de 2010 trouxe alguns retrocessos em relação às diretrizes da Pnater de 2003, especialmente em relação à participação popular na sua construção, incidência do caráter técnico-burocrático nas relações contratuais, metodologia baseada em serviços a serem realizados (visitas, reuniões e dias de campo), foco produtivista e economicista da ação extensionista, além da redução da perspectiva da Agroecologia nas ações da assistência técnica (CAPORAL, 2011).

Noutra perspectiva, a alteração da forma de contratação estabelecida pela Lei de ATER de 2010, do convênio para o contrato orientado por metas pré-definidas pelo contratante, trouxe na prática uma tendência à focalização, materializada em Chamadas Públicas para atender públicos e ações específicas, alterando os preceitos de universalização do acesso à ATER previsto na Pnater de 2003 (DIESEL; DIAS; NEUMANN, 2015).

A universalização dos serviços no Programa de ATES é buscada pelas visitas técnicas individuais, que estão previstas, em caráter obrigatório, desde 2009. O projeto básico da Concorrência Pública Incra/RS nº 03/2008, que originou os primeiros contratos de ATES no RS, com vigência entre janeiro/2009 e janeiro/2014, previa que a ATES deveria atuar em 3 eixos: o cumprimento de metas de caráter individual, as metas de caráter coletivo e as atividades não previsíveis. As metas de caráter individual, no primeiro ano de contrato, foram representadas pelo atendimento da unidade familiar através de visitas técnicas, onde as prestadoras deveriam se organizar para assegurar uma dedicação de 40% do tempo disponível para esta atividade (INCRA SR 11, 2008).

Neste projeto básico, as visitas técnicas são descritas como um dos instrumentos mais importantes para atuação das equipes técnicas nos projetos de assentamento, permitindo o levantamento pormenorizado dos elementos psicossociais, ambientais, de produção e de autoconsumo, formando o contexto de cada unidade do assentamento, resultando na busca das estratégias de ação coletiva, ao mesmo tempo em que possibilitaria a construção da tomada de decisão para a superação dos problemas específicos de cada família assentada. As visitas técnicas deveriam ser realizadas uma vez a cada quadrimestre, garantindo-se um mínimo de três visitas por ano para todas as famílias assentadas, sem contar as repetições, com ações de cunho produtivo, social ou ambiental. Na concepção do projeto, a ação da visita técnica pretendia garantir que a ATES não perdesse o contato com as unidades familiares, ao mesmo

tempo em que aproximaria o serviço das famílias que têm maior dificuldade de acessar ações coletivas.

No decorrer da vigência destes primeiros contratos de ATES, ocorreram readequações das metas a cada ano de contrato. Estas alterações buscaram, progressivamente, dar mais autonomia para as equipes técnicas no planejamento das ações, passando de ações totalmente obrigatórias definidas pelo Incra no primeiro ano de contrato, para um significativo percentual de ações a serem planejadas regionalmente entre os técnicos em conjunto com as famílias assentadas. Entretanto, as visitas técnicas sempre estiveram presentes de forma obrigatória, passando de três para duas visitas por ano para todas as famílias assentadas, numa periodicidade semestral.

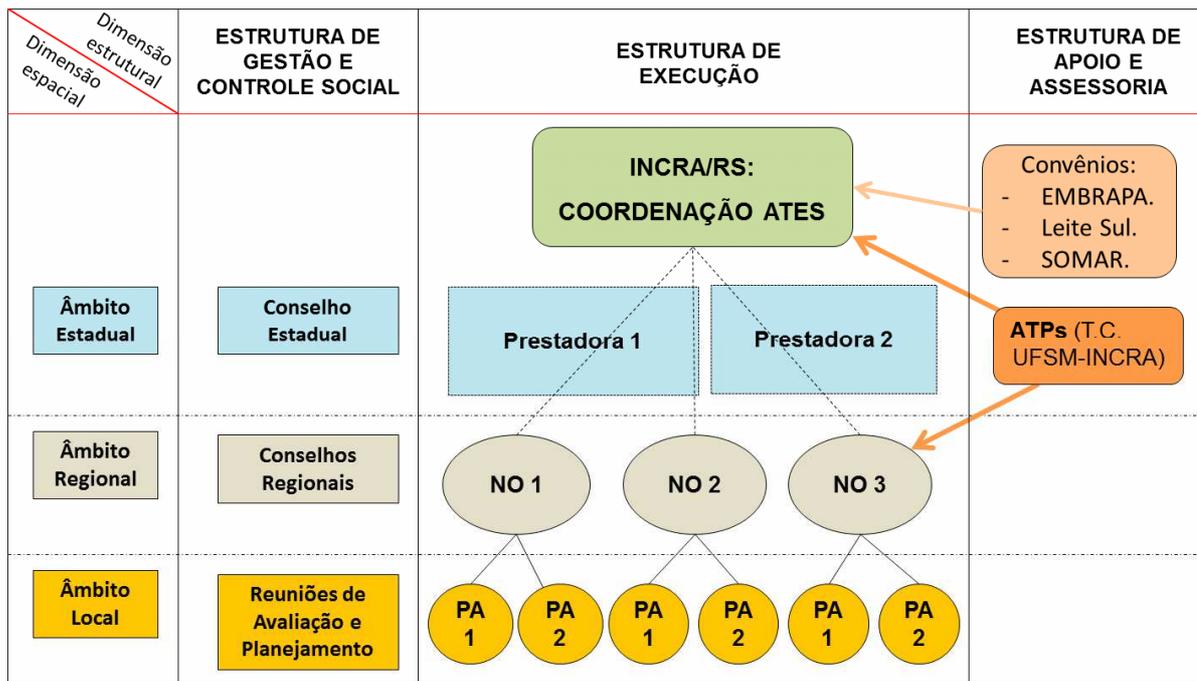
Conforme Neumann, Dalbianco e Zarnott (2015), as metas contratuais se constituem em elemento central de orientação e avaliação dos serviços de ATES, sendo que nos dois primeiros anos de contrato (2009 e 2010) as metas foram iguais para todos os assentamentos do RS. A partir de 2011, considerando a heterogeneidade de situações dos assentamentos, a estrutura das metas foi modificada, com a incorporação de metas regionais, discutidas pelas equipes técnicas juntamente com as famílias assentadas, com posterior aprovação pelos Conselhos Regionais. Estas modificações foram fundamentais para a participação efetiva e engajamento das famílias assentadas e das equipes técnicas no Programa de ATES.

Sobre a natureza das metas contratadas na ATES, há necessidade de avançar no sentido de superar a concepção onde as atividades (ações meio) são consideradas como resultados finais (em finalidade), com reflexo negativo na ação extensionista, que tende a gerar resultados não condizentes com as reais necessidades das famílias assentadas, além da realização das atividades por elas mesmas, onde a maior preocupação passa a ser apenas o cumprimento das metas contratadas. Para mudar este cenário, é necessário criar na ATES um processo de planejamento, verificação e avaliação dos processos/produtos a serem estabelecidos (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

O Programa de ATES no RS conta com uma estrutura organizativa, operacional e de gestão e controle social, a qual está representada na Figura 1, com instâncias estaduais, regionais e locais. Destaque para os espaços de participação e controle social criados no âmbito do programa, em três níveis, representados pelas reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos, os Conselhos Regionais nos Núcleos Operacionais e o Conselho Estadual. Destaca-se, também, o Termo de Cooperação entre o Incra e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que desempenha um processo de assessoramento ao Programa de ATES do

RS, através da disponibilização de Assessores Técnico Pedagógicos (ATPs), que atuam junto aos Núcleos Operacionais.

Figura 1 – Estrutura operacional e organizativa do programa de ATEs do RS



Fonte: Adaptado pelo autor a partir de INCRA SR 11 (2008; 2013).

Essa dinâmica de gestão e controle social configura o Programa de ATEs como um sistema pluralista descentralizado de extensão rural, onde todos os atores do processo assumem o protagonismo na definição dos rumos da política em prol do desenvolvimento das famílias assentadas, em contraponto ao sistema pluralista institucional desorganizado até então predominante nas políticas públicas de assistência técnica (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2015).

Os atuais contratos de ATEs, oriundos a partir do Chamamento Público Incra/RS nº 01/2013, formalizados a partir de janeiro/2014, atendem 11.334 famílias, distribuídas em 304 projetos de assentamento e 84 municípios do RS e organizadas em 20 Núcleos Operacionais, com 153 técnicos de 3 prestadoras contratadas (Cetap, Coptec e Emater/RS). O projeto básico deste Chamamento Público atualizou os conceitos e concepções das metas da ATEs e manteve três eixos de atuação: metas estaduais (gerais e estratégicas para todos os Núcleos Operacionais); metas regionais (exclusiva do Núcleo Operacional, a partir do planejamento realizado pela equipe técnica em conjunto com as famílias assentadas); ações complementares

(atividades não previstas no planejamento). A previsão inicial era que as metas estaduais absorveriam em torno de 45% do banco de horas (INCRA SR 11, 2013).

Estão definidas, dentro das metas estaduais, duas visitas por ano, com periodicidade semestral, sendo a primeira visita para atualização dos dados do Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (Sigra) e a segunda visita para atendimento de demanda das famílias e de acordo com temáticas prioritárias para a ATES estabelecidas no Conselho Estadual. Conforme previsto nesta meta, toda visita técnica deverá ser planejada a partir das informações da família disponibilizadas no Sigra, bem como a partir das inúmeras atividades de ATES já desenvolvidas com as famílias. As visitas devem ter por objetivo aprimorar o conhecimento do técnico sobre a realidade produtiva, organizacional, ocupacional, socioeconômica e ambiental das famílias, de modo a construir soluções de forma conjunta, envolvendo os técnicos de ATES e os integrantes da unidade familiar (INCRA SR 11, 2013).

Ressalta-se que para todas as metas de ATES está previsto tempo para planejamento, deslocamento e sistematização. Com isto, entende-se que para cada visita programada existe tempo disponível para um bom planejamento e posterior sistematização adequada, com o objetivo de registrar todas as discussões, orientações e diagnóstico das famílias visitadas.

Além das visitas técnicas semestrais, entre as metas estaduais está prevista a visita específica para o público beneficiado pelo Projeto Quintais Sustentáveis (uma visita semestral para cada família), que objetiva a inclusão e estruturação produtiva para famílias assentadas em situação de pobreza, resultante de uma parceria entre o Incra, o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) e o Governo do Estado do RS, com o fornecimento de um kit de estruturação produtiva agroecológica para cada família e o acompanhamento integral pelas equipes de ATES. Além disso, outras visitas podem ser realizadas pelas equipes técnicas, representadas pelas visitas técnicas individuais dirigidas (metas regionais) e pelas visitas técnicas individuais extras (ações complementares) (INCRA SR 11, 2013).

### **3 METODOLOGIA**

A pesquisa realizada utilizou a abordagem qualitativa, a partir da revisão de documentos sobre o Programa de ATES, a sistematização de dados extraídos do Sistema de Avaliação e Monitoramento da ATES (SAMA) e do planejamento operacional dos Núcleos Operacionais, além de entrevistas realizadas com atores que participam no Programa de ATES/RS.

A revisão de documentos se baseou nos projetos básicos e editais para contratação da ATES/RS, referentes à Concorrência Pública nº 03/2008, que originou os contratos de prestação de serviços entre janeiro/2009 e janeiro/2014, e o Chamamento Público nº 01/2013, que originou os atuais contratos de ATES, com início a partir de janeiro/2014. Também, foram consultados artigos publicados sobre o tema da ATES/RS, que tem sido objeto de estudo nos últimos anos, dado o seu caráter inovador e descentralizado.

O SAMA é um sistema eletrônico criado pelo Incra/RS para o acompanhamento e monitoramento das atividades de ATES, onde as equipes técnicas de cada Núcleo Operacional inserem as atividades realizadas em cada mês, de acordo com as metas estabelecidas nos contratos, que serve de base para a verificação das ações executadas e para o pagamento das faturas mensais (INCRA, 2015). O sistema SAMA foi utilizado pelo Incra/RS entre os anos de 1999 e 2014, sendo substituído pelo Sistema Informatizado de ATER (Siater), criado e gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, a partir de 2015.

Na pesquisa foi utilizada a base de dados de 2014 do SAMA, que compreende os meses de fevereiro/2014 a janeiro/2015. A pesquisa foi realizada com base em dados compilados de todos os 20 Núcleos Operacionais, sendo sistematizadas as seguintes informações:

- a) percentual de atingimento de todas as metas e das visitas técnicas individuais (1º semestre com a pesquisa Sigra e 2º semestre com a visita obrigatória);
- b) distribuição das visitas técnicas individuais no tempo, em especial nos 2 últimos meses de execução (junho/julho na pesquisa Sigra e dezembro/janeiro na visita obrigatória);
- c) quantificação das outras visitas técnicas individuais realizadas, representadas pelas visitas dos quintais sustentáveis, visitas regionais dirigidas e visitas extras complementares;
- d) quantificação das horas técnicas efetivamente destinadas às visitas técnica individuais e sua relação com o total de horas técnicas do Núcleo Operacional.

Quanto ao planejamento operacional dos Núcleos Operacionais, foram utilizados os dados referentes ao ano de 2015, especialmente a distribuição da carga horária e o tempo destinado para ações de planejamento, sistematização, deslocamento e execução das metas estaduais e regionais, visando avaliar o tempo efetivo destinado à execução das atividades junto aos projetos de assentamento no âmbito da ATES.

As entrevistas com os atores que participam do Programa de ATES/RS foram do tipo semiestruturadas, com perguntas abertas como forma de explorar as questões e as respostas. Utilizou-se um roteiro básico que guiou a entrevista, num ambiente informal.

As questões foram as seguintes:

- a) a visita técnica individual, como ferramenta de trabalho da ATES, consegue trazer resultados positivos para a família e oferecer alternativas aos problemas do lote?
- b) a visita técnica individual está integrada com o planejamento regional do Núcleo Operacional e com a realidade dos assentamentos e do agricultor beneficiado?
- c) a visita técnica individual consegue explorar as três dimensões propostas pela ATES – produtiva, social e ambiental?
- d) quais são os principais problemas da visita técnica individual na ATES?
- e) quais são as sugestões para o aperfeiçoamento da visita técnica individual na ATES?

Foram entrevistados cinco atores do Programa de ATES/RS, destacando-se o caráter de anonimato das entrevistas, conforme relação abaixo:

- a) um representante do Centro de Tecnologias Alternativas Populares (Cetap), prestadora contratada na ATES/RS (Entrevista 1 – E01);
- b) um representante da Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (Coptec), prestadora contratada na ATES/RS (Entrevista 2 – E02);
- c) um representante da Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/RS), prestadora contratada na ATES/RS (Entrevista 3 – E03);
- d) um representante da Coordenação Estadual de ATES do Incra/RS (Entrevista 4 – E04);
- e) um representante do Termo de Cooperação formalizado entre o Incra/RS e a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) – Assistente Técnico Pedagógico que atua na ATES/RS (Entrevista 5 – E05).

A tabulação e análise destas informações, dados e entrevistas foram utilizadas para avaliar a hipótese de que as visitas técnicas individuais realizadas no âmbito da ATES/RS se constituem em uma ação que proporciona o caráter de universalidade no Programa, porém não se constituem em ferramenta efetiva para uma assessoria técnica, social e ambiental qualificada para os agricultores assentados beneficiados.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 4.1 A UNIVERSALIZAÇÃO DO SERVIÇO DE ATES

Uma das prerrogativas para a definição das visitas técnicas individuais como meta de ATES é a constituição de um programa de caráter universal, onde todas as famílias assentadas devem receber um atendimento personalizado, independente de sua condição social ou de sua capacidade de dar resposta à assessoria realizada.

A atividade do técnico extensionista, especialmente como resultado da prática difusionista utilizada por um longo tempo nos serviços de assistência técnica, a qual busca-se superar no Programa de ATES, tende a privilegiar os agricultores que dão mais resposta à sua atuação. Trata-se de uma questão de reciprocidade, onde o agricultor necessita e busca o serviço de assistência técnica e o técnico consegue desenvolver um trabalho com resultados mais relevantes e destacados, com reflexos positivos para ambos os atores.

Na ATES, busca-se superar esta tendência de exclusão ou não atendimento das famílias que dão menos respostas à atuação extensionista, a partir do caráter obrigatório das visitas técnicas individuais como meta de trabalho.

A Tabela 1 apresenta os percentuais de atendimento das metas de ATES nos 20 Núcleos Operacionais (NOs) do RS, realizadas no ano de 2014, com destaque para a meta visita técnica individual do 1º semestre (vinculada à coleta de informações das famílias assentadas para alimentar o banco de dados do Sigr) e a meta visita técnica individual do 2º semestre (de caráter obrigatório, visando o atendimento geral ou específico das demandas das famílias).

Tabela 1 – Atingimento das metas nos contratos de ATES 2014

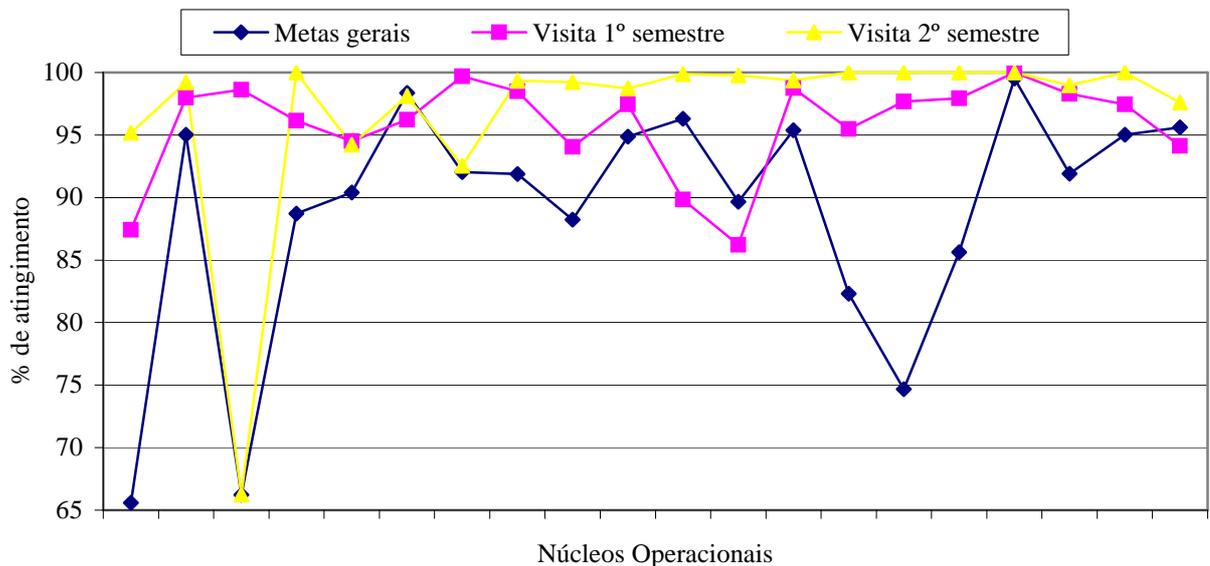
<b>Metas</b>	<b>Média (%)</b>	<b>Desvio Padrão (%)</b>	<b>Nº NOs acima da média</b>
Geral – todas as metas	88,87	9,73	13
Visita técnica individual – 1º semestre	95,82	3,89	13
Visita técnica individual – 2º semestre	96,92	7,52	16

Fonte: SAMA 2014.

Conforme os dados explicitados na tabela, há uma média de 88,87% de atingimento de todas as metas dos contratos de ATEs, enquanto que a média para as visitas técnicas atingem, respectivamente, os valores de 95,82% e 96,92%.

O elevado desvio padrão, especialmente no caso nas metas globais e na visita técnica individual do 2º semestre, remetem a uma significativa variação no atingimento das metas nos diferentes Núcleos Operacionais, conforme está representado na Figura 2, com percentuais que variam de 65,59% a 99,52% para as metas gerais, 86,21% a 100% para as visitas técnicas individuais do 1º semestre e 66,26 a 100% para as visitas técnicas individuais do 2º semestre.

Figura 2 – Representação gráfica do atingimento das metas nos contratos de ATEs 2014



Fonte: Do autor.

Outro dado relevante é o número de Núcleos Operacionais que alcançaram um percentual de atingimento acima da média nos diferentes tipos de meta (13, 13 e 16 NOs, respectivamente), indicando que alguns poucos Núcleos acabaram contribuindo para a redução da média.

A análise dos dados dá um indicativo concreto que, de fato, a ATEs está atendendo o critério da universalização dos serviços, uma vez que a quase totalidade das famílias assentadas estão sendo beneficiadas com as visitas técnicas individuais.

O maior percentual de atendimento das metas vinculadas às visitas técnicas individuais em relação às metas gerais, além do significativo número de Núcleos Operacionais que alcançaram valores acima da média, pode indicar uma prioridade da ação

dos técnicos da ATEs no atendimento das famílias através das visitas técnicas, em detrimento das outras metas previstas no contrato. Esta prioridade pode estar vinculada à dificuldade de mobilização das famílias para atividades coletivas. Por outro lado, pode indicar uma deficiência de planejamento das ações das equipes de ATEs, privilegiando ações que demandam uma menor mobilização e organização prévia para a sua execução.

Nas entrevistas realizadas na pesquisa a questão da universalização foi abordada. A concepção predominante é que a visita individual é importante para garantir o caráter universal dos serviços, conforme pode ser observado na narrativa das seguintes entrevistas: “a visita oportuniza a universalização dos serviços de assistência técnica, porque senão as famílias mais excluídas continuariam a ser marginalizadas e não teriam oportunidade de dialogar para resolver os seus problemas sociais” (E01); “a visita é importante para criar o vínculo, para consolidar a relação, para conhecer a realidade dos agricultores, de poder atender algumas demandas pontuais que eles tem” (E04).

“certamente o atingimento direto dos agricultores com esta ferramenta de trabalho tem reflexos muito positivos, principalmente no programa de ATEs, que tem a obrigatoriedade de realizar duas visitas por família por ano, o que permite com que a plenitude das famílias recebam ao menos estas duas visitas” (E03).

Numa outra concepção, há quem defenda que a visita técnica individual obrigatória deixa de ter sentido nos casos onde o agricultor não tem mais o seu lote como referência, conforme pode ser observado na afirmação da entrevista a seguir: “se o agricultor não tem mais o seu lote como referência para ele, ou seja, vende a força de trabalho e arrenda o lote, perde o sentido de ter a visita individual e inclusive a ATEs não tem condições, por si só, de reverter uma situação como esta” (E02).

De outro lado, as visitas técnicas individuais dirigidas (metas regionais) podem apresentar uma maior relevância, o que é observado nas narrativas das seguintes entrevistas: “as visitas dirigidas ou focadas pressupõe uma maior predisposição do agricultor em receber a visita, porque vai tratar de algo que interessa a ele, com reciprocidade de interesses, com melhores resultados” (E05);

“as visitas dirigidas tem muito mais relação com o planejamento regional do que as visitas obrigatórias; neste caso, as famílias estão integradas com alguma ação produtiva regional (exemplo da cadeia do leite, arroz, PAA) ou fazem parte de alguma política pública ou programa proporcionado pelo estado (como é o caso do programa quintais sustentáveis ou o crédito apoio mulher); assim as visitas dirigidas tem o papel de dar suporte aquelas famílias que estão integradas com alguma dinâmica organizativa regional” (E02).

Quanto à visita para compor o banco de dados do Sigra, realizada no 1º semestre em todos os lotes, o entendimento é que é importante, pois o programa dispõe de uma ferramenta que precisa ser alimentada para ser utilizada com maior resultado, seja nas ações individuais ou coletivas. Esta afirmação está de acordo com a narrativa da entrevista a seguir:

“a visita do Sigra, como é um banco de dados com dados declaratórios, se justifica e é necessária, pois temos uma ferramenta que precisa ser animada e alimentada para ser usada com maior potencial, seja para as ações individuais ou coletivas; estamos compondo um banco de informações para subsidiar o Estado, as prestadoras, os técnicos, as estruturas organizativas regionais e as próprias famílias assentadas para conhecer melhor a realidade, e a partir deste conhecimento poder traçar estratégias mais interessantes” (E02).

#### 4.2 A RELEVÂNCIA DAS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS NA ATES

Outro foco de discussão sobre as metas de ATES, com impacto significativo nos custos do programa e em seus resultados enquanto política pública, está na definição de quais tipos de atividades são priorizadas pelas equipes técnicas.

Neste sentido, percebe-se que as metas de caráter individual se revestem de grande relevância na constituição do Programa de ATES. A Tabela 2 apresenta os outros tipos de visitas individuais previstas nos contratos e o número de famílias atendidas.

Tabela 2 – Outros tipos de visitas técnicas individuais nos contratos de ATES 2014

<b>Metas</b>	<b>Famílias visitadas (nº)</b>	<b>Relação com o total de famílias (%)</b>
Visita individual – quintais sustentáveis	3.717	31,15
Visita individual dirigida – meta regional	3.781	33,73
Visita individual extra – ações complementares	967	9,80
<b>Total de outras visitas</b>	<b>8.465</b>	<b>74,68</b>

Fonte: SAMA 2014.

Quanto aos outros tipos de ações individuais previstas nos contratos de ATES (visitas vinculadas ao Projeto Quintais Sustentáveis, visitas dirigidas e visitas extras), os valores da tabela demonstram que estas ações são relevantes para as equipes técnicas, uma vez que há o acréscimo de quase 75% de visitas em relação ao número total de famílias atendidas no

Programa de ATES/RS. Destaca-se que isto não quer dizer, categoricamente, que 75% das famílias recebem outros tipos de visita pois, nestes casos, diferentemente das metas obrigatórias (visitas 1º e 2º semestre), uma determinada família pode ser beneficiada por mais de uma visita.

Aqui também se observa uma grande variação entre os diferentes Núcleos Operacionais, com valores que atingem 26,35% e 173,60%. Destaque para quatro NOs que atingem valores acima de 100%, demonstrando que nestes casos a visita individual dirigida é utilizada como ferramenta estratégica de trabalho pela equipe técnica nas metas regionais, em detrimento das ações coletivas.

Noutra perspectiva de análise, importante avaliar a dedicação das equipes técnicas para a realização dos diferentes tipos de metas contratadas. A Tabela 3 apresenta as horas técnicas dedicadas na realização das metas nos 20 Núcleos Operacionais, com destaque para as horas técnicas destinadas para a execução dos diferentes tipos de visitas técnicas individuais.

Tabela 3 – Horas técnicas dispendidas na execução das metas nos contratos de ATES 2014

<b>Descrição</b>	<b>Total de horas técnicas (horas)</b>	<b>Proporção das visitas sobre ações executadas (%)</b>
Total de horas técnicas – 20 NOs	267.408	-
Total de horas técnicas executadas	237.346	-
Total horas técnicas das visitas técnicas individuais	75.291	31,72

Fonte: SAMA 2014.

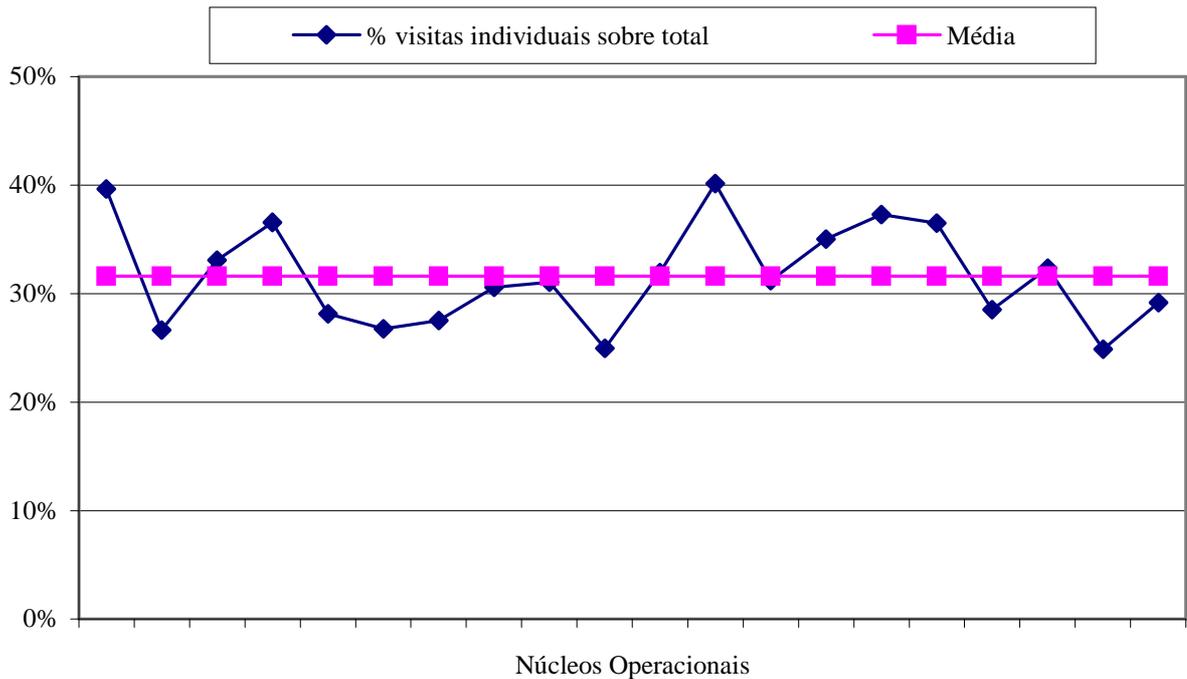
Os dados da tabela demonstram a relevância das visitas técnicas individuais no Programa de ATES, atingindo um percentual médio de 31,72% em relação ao total de horas técnicas de todos os Núcleos Operacionais.

Há variação significativa do percentual das visitas nos diferentes Núcleos Operacionais, conforme pode ser observado na Figura 3, com valores que atingem o montante de 24,89% a 40,15%.

Com a demonstração dos dados, pode-se afirmar que as visitas individuais ocupam lugar de destaque entre as atividades realizadas pelas equipes técnicas, razão pela qual se

torna fundamental uma qualificação desta ferramenta, visando dar uma maior efetividade na ação da ATES nos projetos de assentamento.

Figura 3 – Representação gráfica do percentual das visitas técnicas individuais em relação ao total das metas nos 20 Núcleos Operacionais



Fonte: Do autor.

Outras duas abordagens são importantes sobre a questão da relevância das visitas técnicas individuais. A primeira refere-se ao custo desta ferramenta em relação às outras ferramentas disponíveis, sendo que por sua característica de atendimento individual a visita individual se constitui em uma ferramenta muito mais onerosa em comparação com as ações coletivas. A segunda se refere à relação de famílias por técnico estabelecida no Programa de ATES em comparação à assistência técnica oficial. Estes aspectos podem ser observados na narrativa da entrevista a seguir:

“a visita técnica é uma ferramenta muito utilizada também pela extensão rural normal para a agricultura familiar, e não se usa em maior número na ATER oficial em função do custo; ela é uma ferramenta que é mais dispendiosa; o Programa de ATES nos faculta uma certa facilidade no comparativo com a extensão oficial, porque ela dimensiona o número de famílias por técnico, e este número de famílias possibilita que se use esta ferramenta com maior intensidade” (E03).

### 4.3 A QUALIDADE DAS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS NA ATES

A definição da obrigatoriedade da realização das visitas individuais para todas as famílias assentadas e a relevância desta ferramenta para as equipes técnicas não garantem uma ação qualificada, muito menos garantem resultados positivos para as famílias assentadas.

Uma discussão importante neste sentido é o sistema de contratação dos serviços de ATES, com base em metas definidas a partir das atividades a serem realizadas. Esta sistemática aumenta o risco de um serviço mais burocrático, com as equipes técnicas se preocupando somente com a realização das atividades (visita pela visita), sem uma maior preocupação com o resultado a ser obtido através destas atividades. Um avanço nesta discussão seria relacionar as metas com um resultado a ser alcançado, o que deve ser buscado pelo Programa de ATES, com o cuidado de não definir objetivos que extrapolam a capacidade das equipes técnicas de chegar aos resultados esperados. Outra opção seria continuar a definir as metas em termos de atividades a serem realizadas e, ao mesmo tempo, definir objetivos a serem atingidos, num determinado espaço de tempo, com o cumprimento destas atividades, num processo de avaliação permanente.

Outro ponto diz respeito ao planejamento e execução das atividades e sua distribuição no ano. A Tabela 4 apresenta a distribuição da execução das visitas técnicas individuais do 1º semestre (para coleta de dados para o Sigr) no tempo. Conforme pode ser identificado com a leitura dos dados, a visita do 1º semestre apresenta claramente uma concentração de atividades nos 2 últimos meses. Uma distribuição uniforme das visitas ao longo do período remeteria a percentuais de 33,33% para os 2 últimos meses e 16,67% para o último mês de execução no semestre. Os dados demonstram que estes valores atingem, respectivamente, na média, 52,56% e 25,37%.

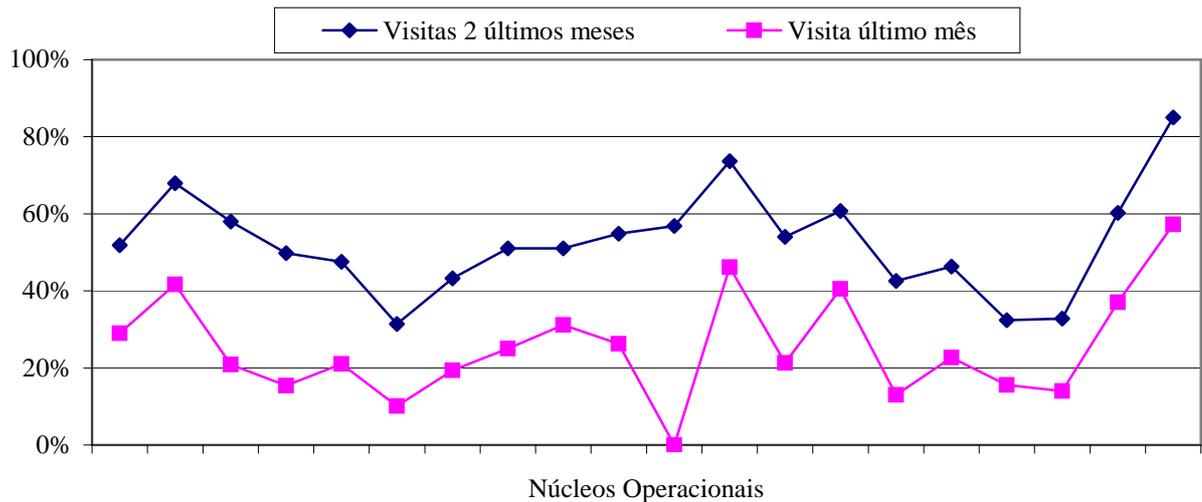
Tabela 4 – Distribuição da execução das visitas técnicas individuais no tempo – visita 1º semestre (Sigr)

<b>Descrição</b>	<b>Média (%)</b>	<b>Desvio Padrão (%)</b>	<b>Valor esperado (%)</b>
Visitas realizadas nos 2 últimos meses	52,56	13,42	33,33
Visitas realizadas no último mês	25,37	13,72	16,67

Fonte: SAMA 2014.

A Figura 4 apresenta a representação gráfica da execução das visitas durante os dois últimos meses do 1º semestre em todos os Núcleos Operacionais.

Figura 4 – Representação gráfica da execução das visitas técnicas individuais no tempo nos 20 Núcleos Operacionais – visita 1º semestre (Sigra)



Fonte: Do autor.

Os dados representados graficamente e o desvio padrão mostram uma significativa variação entre os diferentes Núcleos Operacionais, com valores entre 31,37% e 84,99% para os 2 últimos meses e entre 0,00% e 57,22% para o último mês do semestre.

É inegável que a concentração de visitas no final do período representa a realização de atividades menos qualificadas, com maior incidência de visitas rápidas e com conteúdo limitado, na lógica de apenas cumprir as metas contratadas (visita pela visita). Este raciocínio serve para qualquer tipo de visita individual, seja para coletar informações ou para uma assessoria à família assentada. Uma visita rápida, para “cumprir tabela”, tende a colher informações com menos consistência, que vão trazer um retrato não condizente com a realidade do lote, o que vai impactar nas futuras análises da unidade familiar, do projeto de assentamento e da região.

Na mesma linha, a Tabela 5 apresenta a distribuição da execução das visitas técnicas individuais do 2º semestre (obrigatória) no tempo. Na leitura dos dados, a visita do 2º semestre também apresenta uma concentração de atividades nos 2 últimos meses, embora não tão impactante como na visita do 1º semestre. Os dados demonstram que estes valores atingem, na média, 37,17% para os 2 últimos meses e 17,23% para o último mês de execução.

Os valores esperados, considerando uma uniformidade da ação da ATES no semestre, seria de, respectivamente, 33,33% e 16,67%. Conforme informações trazidas pelas entrevistas realizadas na pesquisa, estes valores foram mais expressivos em anos anteriores, demonstrando que a prática de concentrar as atividades no final do período é recorrente.

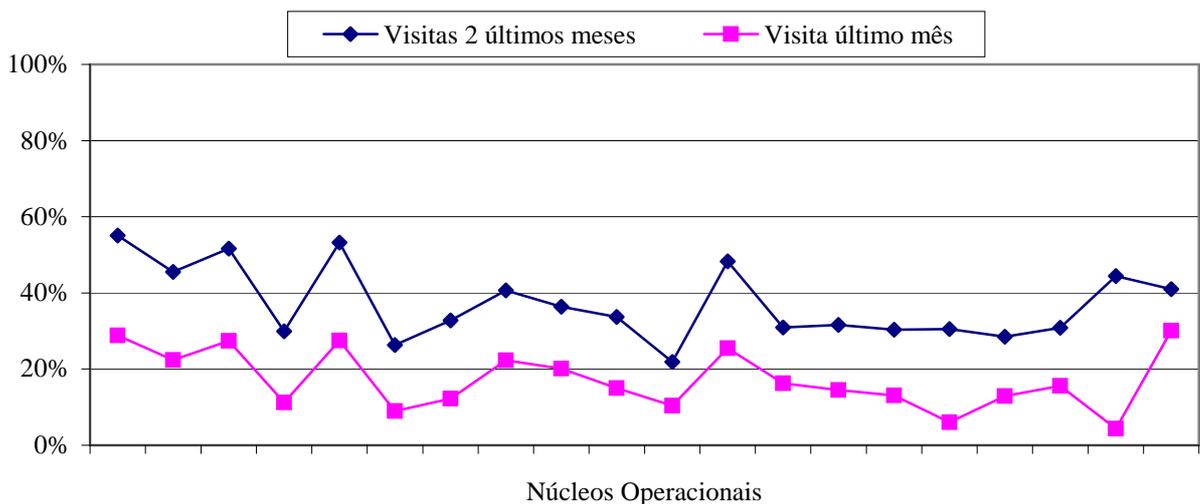
Tabela 5 – Distribuição da execução das visitas técnicas individuais no tempo – visita 2º semestre (obrigatória)

Descrição	Média (%)	Desvio Padrão (%)	Valor esperado (%)
Visitas realizadas nos 2 últimos meses	37,17	9,65	33,33
Visitas realizadas no último mês	17,23	7,80	16,67

Fonte: SAMA 2014.

A Figura 5 apresenta a representação gráfica da execução das visitas durante os dois últimos meses do 2º semestre em todos os Núcleos Operacionais.

Figura 5 – Representação gráfica da execução das visitas técnicas individuais no tempo nos 20 Núcleos Operacionais – visita 2º semestre (obrigatória)



Fonte: Do autor.

Os dados representados graficamente e o desvio padrão mostram uma significativa variação entre os diferentes Núcleos Operacionais, com valores entre 21,92% e 55,07% para os 2 últimos meses e entre 4,38% e 30,05% para o último mês do semestre.

Na mesma esteira da visita para a coleta de dados, uma visita individual rápida para prestar assessoria à família assentada tende a ser superficial e, no geral, não permite a interação entre os atores (técnico, agricultor e sua família) e não possibilita um aprofundamento das demandas existentes e o atendimento das questões que precisam ser trabalhadas no lote ou junto à família, com resultados menos qualificados para o Programa de ATES.

As entrevistas realizadas no âmbito da pesquisa trazem outros elementos importantes sobre a qualidade das visitas técnicas individuais. Em tese, a visita se constitui em uma ferramenta importante de trabalho e pode trazer resultados positivos no trabalho da ATES, dependendo de uma conjugação de fatores, conforme pode ser observado nas narrativas a seguir:

“depende de uma série de fatores: que o profissional seja competente, conheça o lote, conheça os problemas do lote, independente se social, ambiental ou produtivo, que tenha uma boa interação com a família, e com isto possa dar sugestões e propor alternativas que superem os problemas; o agricultor gosta de receber visita em casa, há uma maior predisposição do assentado de receber o técnico em casa do que participar de uma ação coletiva, pois vai estar dialogando sobre o seu problema, numa realidade objetiva e concreta, que é o lote e sua vida” (E02);

“a visita depende do tipo de postura que o técnico tem perante a família, se demonstra conhecimento da realidade do lote, se prepara, se busca elementos da realidade da família, se propõe uma discussão baseada nesta realidade e nos gargalos que a família enfrenta; dá resultado porque faz encaminhamentos condizentes com a realidade da demanda do agricultor; senão fica a visita pela visita, sem preparo, sem se cercar de elementos para uma orientação da intervenção do técnico na realidade do agricultor e do lote, ficando uma visita sem eficácia, apenas para o cumprimento da meta” (E05).

A percepção é que os resultados mais significativos ocorrem nos casos de agricultores assentados mais estruturados, com a incidência da visita na linha da produção agropecuária. De outra parte, onde o problema central da família é o aspecto social, a visita tende a trazer resultados menos visíveis. Estes aspectos podem ser observados na narrativa da entrevista a seguir:

“em agricultores mais estruturados a visita tem uma incidência mais técnico-produtiva e percebe-se resultados significativos nesta relação estabelecida; nas famílias onde o maior problema é o aspecto social, a visita é muito mais diluída em termos da percepção de resultados, mas também tem seu significado em termos de diálogo e de um melhor entendimento do porque da problemática social daquela família e perspectivas de tentar buscar algumas soluções, porém é muito mais complexo” (E01).

#### 4.4 O PLANEJAMENTO PARA A EXECUÇÃO DAS METAS NA ATES

O Programa de ATES estabeleceu, na definição da carga horária de cada ferramenta metodológica utilizada, um tempo destinado para o planejamento da ação, deslocamento da equipe, execução e sistematização da atividade. Esta composição também esta prevista para as visitas técnicas individuais. A Tabela 6 mostra a distribuição percentual das horas técnicas das atividades na execução das metas estaduais e regionais nos Núcleos Operacionais no contratos de ATES 2015, com base no planejamento operacional estabelecido pelas equipes técnicas junto às famílias assentadas nos diferentes projetos de assentamento.

Tabela 6 – Distribuição das atividades na execução das metas nos contratos de ATES 2015

<b>Tipos de meta</b>	<b>Planejamento (%)</b>	<b>Sistematização (%)</b>	<b>Deslocamento (%)</b>	<b>Execução (%)</b>
Metas Estaduais – média	10,21	18,55	17,29	53,95
Metas Regionais – média	35,14	7,06	13,93	43,86
Média Geral	24,11	12,13	15,41	48,35

Fonte: Adaptado pelo autor a partir do planejamento dos Núcleos Operacionais 2015.

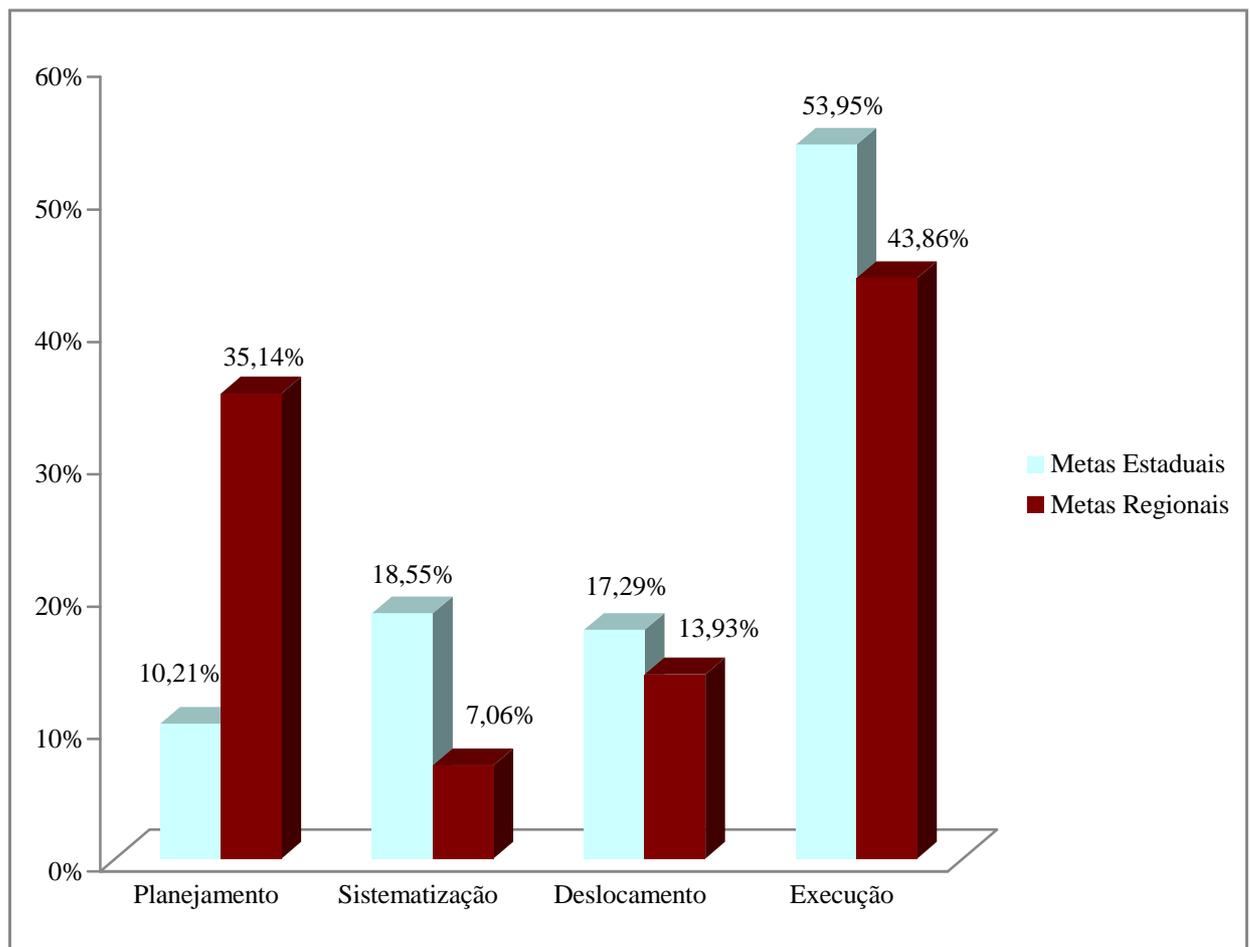
Conforme já descrito no presente trabalho, o projeto básico da Chamada Pública nº 01/2013, que resultou na formalização dos atuais contratos de ATES, prevê que toda visita técnica deverá ser planejada a partir das informações do Sigra, das visitas anteriores realizadas no lote e das outras ações realizadas pelas equipes técnicas junto às famílias. Além disso, prevê que as visitas devem ter por objetivo aprimorar o conhecimento do técnico sobre a realidade da família e do projeto de assentamento, bem como assessorar a família nos assuntos de interesse selecionados previamente, nas esferas social, produtiva, econômica, ambiental e de infraestrutura. Desta forma, esta demonstrada a necessidade de que as equipes técnicas incorporem o planejamento prévio na rotina da ação de assessoria às famílias assentadas.

A Figura 6 traz a representação gráfica desta distribuição das atividades na execução das metas nos contratos de ATES.

Os dados da tabela e do gráfico demonstram que é previsto na ATES um tempo significativo para o planejamento e sistematização das ações, além do tempo de deslocamento, impactando na redução do tempo efetivo de execução propriamente dito. Os

valores alcançam, na média dos 20 Núcleos Operacionais, 24,11% para o planejamento, 12,13% para a sistematização, 15,41% para deslocamento e somente 48,35% para a execução. Isto quer dizer que cerca da metade do tempo da ação dos técnicos é destinado para a execução das atividades junto às famílias assentadas, sendo que o restante do tempo é destinado para atividades de suporte. Estes percentuais variam entre as metas estaduais e regionais, com destaque para o tempo de planejamento das metas regionais (35,14%) e o tempo de execução das metas (53,95% para as metas estaduais e 43,86% para as metas regionais).

Figura 6 – Representação gráfica da distribuição das atividades na execução das metas nos contratos de ATES 2015



Fonte: Do autor.

Estes valores, especialmente aqueles destinados ao planejamento das atividades, em tese, poderiam proporcionar um planejamento efetivo da ação e resultar em uma intervenção qualificada das equipes técnicas junto às famílias assentadas. Porém, conforme relato das entrevistas realizadas na pesquisa, é justamente neste ponto que há maior deficiência na realização das visitas técnicas individuais.

A realidade é que, no geral, não há uma total sintonia em termos daquilo que se planeja no Núcleo Operacional em relação aos temas tratados nas visitas, conforme afirmação da entrevista a seguir:

“há uma tentativa de relacionar as atividades regionais dentro da avaliação que se faz com o conjunto das famílias dos assentamentos; há um grau de aproximação, mas não dá para dizer que é muito sintonizado em termos daquilo que se planeja em relação aos temas tratados nas visitas” (E01).

Por outro lado, quanto mais a equipe técnica consegue vincular o planejamento das ações com as demandas dos assentamentos, mais importante será o resultado do trabalho. Um resultado ainda mais positivo se dá quando se aproxima as discussões realizadas nas visitas com as ações coletivas e o planejamento realizado num determinado assentamento. Estas questões podem ser observadas na narrativa a seguir:

“quanto mais conseguir aproximar o conjunto do planejamento das ações sintonizadas com as reais demandas das famílias, mais efetivo vai ser o trabalho que vai ser realizado; aproximar as discussões realizadas nas visitas com as ações coletivas e o planejamento daquele assentamento seria extremamente importante; isto demanda uma maior complexidade de ações” (E01).

Também, o planejamento das visitas é importante para dar sequência às visitas anteriormente realizadas. Assim, é fundamental que o técnico pesquise sobre os temas tratados, os encaminhamentos dados e as pendências das visitas anteriores. Isto vai depender da postura e o interesse do técnico, além da cultura da adequada sistematização de todas as atividades realizadas pela equipe técnica. As narrativas a seguir trazem elementos que comprovam estas afirmações:

“há muita discussão com as equipes para que elas utilizem o registro, antes no SAMA e hoje no Sigra, que o histórico das visitas anteriores seja a base da visita seguinte; que toda a visita, seja ela obrigatória, regional ou complementar, seja registrada no Sigra e o técnico, antes de se dirigir à propriedade, ele pegue este histórico desta família e veja quais as mensagens e compromissos que ficaram das visitas anteriores, e com isto ele planeje a visita para fazer a discussão com aquela família” (E03);

“justamente por não ter o planejamento, por ser uma ação muito mais próxima da espontaneidade do que da ação organizada, da ação pensada, ela acaba sendo uma ação pontual, tratando de questões específicas das famílias organizadas nas linhas de produção” (E04);

“varia de núcleo a núcleo e de técnico a técnico; técnicos que buscam um planejamento e se cercam de informações sobre a realidade das famílias, a visita tende a ter bons resultados; senão vira um debate, uma conversa, vai retomar questões antigas já encaminhadas, vai virar uma visita cansativa” (E05).

Outro ponto abordado diz respeito à forma de organização da equipe para atuação junto às famílias do Núcleo Operacional. Algumas equipes optaram por dividir os assentamento entre os técnicos, enquanto em outras equipes não há divisão e todos os técnicos atuam em todos os assentamentos. No primeiro caso (projetos por técnico), os pontos positivos residem na possibilidade de um acompanhamento mais sequencial das famílias pelo técnico, que consegue estabelecer um maior vínculo e conhecer a realidade daquelas famílias; como ponto negativo, a visita pode ficar limitada à formação do técnico, podendo ocorrer frustração do agricultor quando o técnico não consegue atender a sua demanda naquele momento. No segundo caso (técnicos em todos os projetos), consegue-se atender as demandas de forma mais multidisciplinar, de forma mais cooperada, com maior interação entre as diferentes dimensões da ATES (produtiva, social e ambiental); porém, pode ocorrer maior incidência de problemas estruturais de organização e logística da equipe técnica.

Há consenso de que o Programa de ATES dispõe de instrumentos relevantes para auxiliar no conhecimento da realidade e para contribuir com um planejamento qualificado. Estes instrumentos estão divididos em três campos: a) sistematização dos dados das famílias assentadas através do Sigra, o que possibilita conhecer a realidade e avaliar os cenários visando uma intervenção dirigida às reais demandas dos agricultores; b) sistematização das experiências agroecológicas, que proporciona construir conhecimento e aprendizado; c) discussões vinculadas às unidades de observação pedagógicas (RUOPs), que permitem olhar com mais profundidade a realidade e melhorar a intervenção. Estas ações levaram a um avanço significativo na construção do Programa de ATES no RS, porém necessitam de aprofundamento, com destaque para um olhar mais reflexivo sobre a problemática social.

Para que estes instrumentos possam ser utilizados de forma consistente, especialmente o diagnóstico dos assentamentos e das famílias assentadas através do Sigra, é fundamental que a visita de coleta de dados seja realizada em todos os lotes e que retrate a realidade de forma qualificada.

#### 4.5 PROBLEMAS DAS VISITAS TÉCNICAS INDIVIDUAIS E SUGESTÕES PARA O SEU APERFEIÇOAMENTO COMO FERRAMENTA DE TRABALHO NA ATES

Com base nos dados e discussões trazidas no presente trabalho e as contribuições das entrevistas realizadas, pode-se identificar os principais problemas e sugestões para uma qualificação das visitas técnicas individuais enquanto ferramenta de trabalho. No Quadro 1 está descrita a síntese dos problemas e sugestões, além da indicação das entrevistas onde estes pontos foram abordados pelos entrevistados da presente pesquisa.

Quadro 1 – Síntese dos principais problemas e sugestões referentes às visitas técnicas individuais no Programa de ATES

<b>Ref.</b>	<b>Problema</b>	<b>Sugestão</b>	<b>Citações nas entrevistas</b>
a	Planejamento	Realizar o planejamento baseado na realidade das famílias	E01, E02, E03, E04, E05
b	Cronograma de execução	Visitas realizadas no período adequado	E04, E05
c	Abrangência limitada	Estimular os processos coletivos nos assentamentos	E01, E02, E05
d	Resultado limitado	Estimular os processos coletivos nos assentamentos	E01, E02, E05
e	Não atendem a expectativa	Qualificar a sistematização das visitas para uso futuro	E03, E05
f	Formação dos técnicos	Capacitação continuada para os técnicos	E01, E03, E04
g	Temáticas sociais e ambientais	Aprofundar discussão do método de ação nestes temas	E01, E03
h	Metas baseadas em atividades	Estabelecer metas a partir de resultados esperados	E04

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de INCRA SR 11 (2008; 2013).

Ressalta-se que os problemas e sugestões apontados não tem a intenção de esgotar o assunto, mas apenas trazer alguns elementos que podem servir para discutir o tema e qualificar as atividades relacionadas às visitas técnicas individuais no Programa de ATES.

Os principais problemas das visitas técnicas individuais como ferramenta de trabalho, relacionados no Quadro 1, estão descritos com mais detalhes a seguir:

- a) a planeamento da visita técnica é deficiente, sem o emprego adequado das ferramentas disponíveis atualmente no Programa de ATES, especialmente o banco

de dados do Sigra, resultando em visitas sem intencionalidade, que não levam em consideração a realidade das famílias assentadas e dos lotes;

- b) o cronograma de execução das visitas é inadequado, tendo em vista a concentração das atividades nos últimos meses, ocasionando visitas rápidas somente para o cumprimento das metas, com baixa qualidade e que não dialogam com a dinâmica de funcionamento e produção das famílias assentadas;
- c) a visita individual é limitada e só atende a família, não conseguindo mobilizar outras famílias do entorno para discutir os mesmos problemas vivenciados, tornando-se uma intervenção isolada, que fortalece o individualismo e pode dificultar a ampliação das estratégias coletivas;
- d) no caso de famílias que não estão integradas em um processo organizativo regional em curso nas áreas da produção e comercialização (Ex: PAA, PNAE, feiras, agroindústrias, cooperativas, quintais sustentáveis, crédito Apoio Mulher, grupos de interesse, entre outros) o resultado da visita tende a ser limitado;
- e) algumas visitas não atendem as expectativas das famílias assentadas, tendo em vista a formação e o conhecimento do técnico que realiza a atividade ou o limitado conhecimento da realidade destas famílias pelo técnico;
- f) a formação dos técnicos é deficiente, em termos de compreender a diversidade de situações dos lotes e do comportamento social das famílias assentadas;
- g) o tratamento das temáticas sociais e ambientais nas visitas individuais ainda carece de aperfeiçoamento, pois compreendem ações mais complexas e que exigem uma maior discussão e aperfeiçoamento no Programa de ATES;
- h) a constituição das metas de ATES é inadequada, baseada unicamente em atividades a serem realizadas pelas equipes técnicas nos projetos de assentamento, sem a definição de objetivos concretos a serem alcançados.

Com base nos problemas identificados, tem-se as seguintes sugestões para o aperfeiçoamento das visitas técnicas individuais:

- a) incorporar efetivamente o processo de planejamento nas equipes técnicas, de forma permanente, com o uso das informações disponíveis no banco de dados do Sigra, visando o estabelecimento de estratégias consistentes com base na realidade das famílias assentadas, dos projetos de assentamento e das regiões em que estão inseridas;

- b) aperfeiçoar o cronograma de execução das visitas técnicas individuais no ano, visando evitar visitas superficiais e que não levam em consideração o período das atividades produtivas realizadas pelas famílias assentadas;
- c) estimular e avançar na construção de processos coletivos nos assentamentos, fortalecendo as organizações internas e externas das famílias assentadas;
- d) estimular e avançar na construção de processos coletivos relacionados à produção e comercialização nos assentamentos;
- e) qualificar o processo de sistematização das visitas realizadas, visando estabelecer um registro mais completo sobre as discussões, encaminhamentos e pendências das atividades junto às famílias, objetivando resgatar as informações nas visitas futuras;
- f) manter um processo continuado de capacitação dos técnicos, visando qualificar a atuação das equipes dentro das diretrizes do Programa de ATES e dar mais uniformidade entre as equipes no conjunto das intervenções nas diversas realidades;
- g) estabelecer uma discussão aprofundada, envolvendo as prestadoras de ATES e outras entidades, especialmente as Universidades, para estabelecer metodologias adequadas para tratar das questões sociais (gênero, juventude, envelhecimento, qualidade de vida, problemas sociais, entre outros) e das questões ambientais dentro da realidade dos assentamentos;
- h) avançar na definição das metas contratadas no serviço de ATES, estabelecendo objetivos a serem alcançados para a melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas e para o desenvolvimento sustentável dos projetos de assentamento, com a criação de mecanismos de avaliação de impacto da ATES, permitindo repensar objetivos e metas a partir dos resultados alcançados.

Além das ações descritas, é necessário estabelecer um fórum de discussão no âmbito do Programa de ATES, visando avaliar as alternativas existentes para qualificar, complementar ou alterar as visitas técnicas individuais obrigatórias. Trata-se de um ponto que parece mais complexo, pois apesar de haver consenso de que há necessidade de aperfeiçoar as atividades desenvolvidas pela ATES, há várias alternativas disponíveis e não há um entendimento uniforme entre os atores sobre quais alternativas são mais viáveis para a qualificação da ação.

Uma linha de discussão reside na necessidade de se manter as visitas técnicas individuais no Programa de ATES, como forma de garantir que todas as famílias sejam atendidas, independente da sua capacidade de dar respostas, mantendo o caráter de universalidade do programa e evitando que famílias em situação de vulnerabilidade social fiquem a margem do processo. A defesa desta tese reside no processo organizativo deficiente em muitos assentamentos, onde as famílias não conseguem organizar suas demandas para tratar coletivamente. Considerando esta situação, as visitas individuais para todas as famílias assentadas são importantes para suprir as deficiências da falta de organização e do individualismo, que é recorrente nos assentamentos. A superação destas limitações demandaria uma estratégia de fortalecimento organizativo dos assentamentos e das regiões, em longo prazo, baseada na conscientização dos atores e valendo-se de políticas públicas e programas específicos que demandam e potencializam os processos organizativos.

Numa outra linha, a proposta é estabelecer a ação junto às famílias através de grupos de interesse, numa ação mais intensiva (mensal), com número de participantes limitado (cerca de 10 famílias), permitindo um acompanhamento mais efetivo das questões que afetam ou interessam este determinado grupo. Além disso, esta ação proporcionaria melhores resultados e um menor custo de execução da política pública. Esta proposta leva em consideração que as atuais visitas técnicas individuais, numa periodicidade semestral, não são efetivas e não trazem impactos significativos para a maioria das famílias assentadas. Entende-se que este sistema poderia funcionar muito bem em projetos de assentamento com uma estrutura organizativa mais avançada, o que não é a realidade atual da grande parte dos projetos do RS.

Ainda, há outras opções de arranjos destas atividades, sendo que um deles se baseia na priorização das visitas dirigidas, visando potencializar as famílias para se desenvolver dentro dos processos organizativos que estão em curso nos projetos de assentamento e nas regiões. De qualquer forma, há consenso de que é preciso avançar na discussão e na definição de ações mais relevantes para a qualificação do programa de ATES no RS, resultando numa ação mais efetiva para a melhoria da qualidade de renda e de vida das famílias assentadas.

## **5 CONCLUSÃO**

O presente trabalho pretendeu avaliar o Programa de ATES do RS, com enfoque em uma das atividades mais importantes desenvolvidas pelas equipes técnicas, representadas pelas visitas técnicas individuais.

Os resultados apresentados e as discussões realizadas na pesquisa demonstram que o Programa de ATES atende o caráter de universalização proposto, especialmente a partir da realização das visitas técnicas individuais obrigatórias, que se constituem como metas estaduais. Além disso, ficou evidente a grande relevância das visitas individuais em relação ao total das atividades realizadas pelas equipes técnicas. Por outro lado, há indicativos de que estas atividades apresentam problemas e limitações em sua utilização, o que pode remeter a uma ação desqualificada e pode não trazer resultados efetivos na melhoria da qualidade de vida das famílias assentadas e no desenvolvimento dos projetos de assentamento do RS.

Considera-se que há muito espaço para avanços neste tema, passando por um necessário processo de discussão junto as diversas instâncias constituídas no Programa de ATES, visando a qualificação das atividades realizadas pelas equipes técnicas, incluindo as metas contratadas, a metodologia de atuação das equipes técnicas e o desenvolvimento de ações que atendam os anseios e as necessidades das famílias assentadas. Destaca-se a necessidade de aperfeiçoamento do uso das ferramentas disponíveis no programa, em especial o banco de dados do Sigra, para que se torne uma fonte qualificada e útil para o conhecimento da realidade das famílias, proporcionando elementos para a definição de estratégias de desenvolvimento produtivo, econômico, social e ambiental dos projetos de assentamento, e uma relação mais próxima entre os técnicos e o público atendido.

O Programa de ATES no RS proporciona espaços para discutir todas estas questões, tendo em vista seu caráter pluralista descentralizado, onde todos os atores são considerados protagonistas na construção e aperfeiçoamento do programa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – Pnater e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – Pronater, altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2010.

CAPORAL, F. R. Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre: EMATER-RS-ASCAR, vol. 4, n. 1, p. 23-33, ago./dez. 2011.

\_\_\_\_\_. Extensão rural como política pública: a difícil tarefa de avaliar. In: SMBUICHI, M. H. R. et al. **Políticas agroambientais e sustentabilidade**: desafios, oportunidades e lições apreendidas. Brasília: Ipea, p. 19-48, 2014.

DIESEL, V; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 107-128, 2015.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 8 ed., 1983.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Projeto LUMIAR: assistência técnica nos assentamentos**. Brasília: Diretoria de Assentamento, 1997, 69 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual Operacional de ATES 2004**. Norma de Execução n. 39, de 30 de marco de 2004. Brasília: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, 2004.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Manual Operacional de ATES 2008**. Norma de Execução n. 78, de 31 de outubro de 2008. Brasília: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, 2008, 142 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Projeto Básico visando a licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) e elaboração de PDA ou PRA para as famílias assentadas no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, out. 2008, 66 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Referenciais Metodológicos para o Programa de ATES**. Brasília: Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, 2010.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Projeto Básico visando a licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) no estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, dez. 2013, 467 p.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Superintendência SR 11. **Sistema de acompanhamento e monitoramento da ATES (SAMA)**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<http://www.wapwapw.com/terraincra/>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V. A política pública de extensão rural em assentamentos da reforma agrária: a construção de um sistema pluralista descentralizado. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, p. 401-425, 2015.

RAMOS, R. Projeto Lumiar: uma experiência participativa de extensão rural. In: BROSE, M. (Org.). **Participação na Extensão Rural**. Porto Alegre: Tomo editorial, p. 75-90, 2004.