

**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**

**AVANÇOS E CONFLITOS NO PROGRAMA DE ATES
NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO
PROGRAMA NA PERSPECTIVA DOS
EXTENSIONISTAS DA EMATER**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

EVANDRO SCARIOT

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**AVANÇOS E CONFLITOS NO PROGRAMA DE ATES NO
RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO PROGRAMA NA
PERSPECTIVA DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER**

Evandro Scariot

Monografia apresentada ao Programa de Pós-graduação em Extensão Rural, Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo 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

Orientador: Prof. Dr. Pedro Selvino Neumann

**Santa Maria, RS, Brasil
2015**

**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**

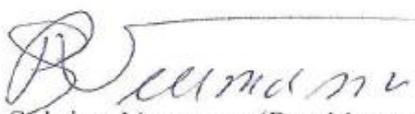
**A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização**

**AVANÇOS E CONFLITOS NO PROGRAMA DE ATES NO
RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO PROGRAMA NA
PERSPECTIVA DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER**

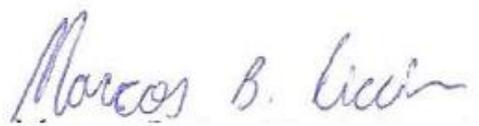
elaborada por
Evandro Scariot

Como requisito para obtenção do grau de
**Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação
do Campo**

Comissão Examinadora:


Dr. Pedro-Selvino Neumann (Presidente/Orientador)


Roberto Ramos (INCRA/SR 11)


Dr. Marcos Botton Piccin (UFSM)

Santa Maria, 19 de outubro de 2015.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Pedro Selvino Neumann pela atenção, paciência, companheirismo e orientação;

A Emater/RS-ASCAR pela experiência profissional propiciada, pela liberação e apoio para a realização do curso;

Ao colega de trabalho Pedro Urubatã Neto da Costa pelas contribuições para a elaboração do questionário aplicado aos extensionistas;

Ao colega de trabalho Diego Adolfo Pitirini pelas sugestões e incansável contribuição para elaboração do questionário e tabulação dos dados;

Aos professores e colegas do curso de Pós-Graduação em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo pelas discussões, colaboração e amizade;

Aos professores e colegas do Eixo de Políticas Públicas do curso de Pós-Graduação em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo pelas discussões e contribuições;

Aos colegas da Emater/RS-ASCAR que atuam na ATES e responderam ao questionário, contribuição fundamental para elaborar o trabalho;

Aos componentes da banca Roberto Ramos e Marcos Botton Piccin pelas contribuições que enriqueceram o trabalho;

À Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (FEAB), pela formação humana, política e profissional que me proporcionou;

Aos meus pais Roberto Luis Scariot e Dosolina Gazzola Scariot pela educação e exemplos de vida;

À Maria Teresinha Lacerda de Vasconcelos, minha companheira, e aos meus filhos Giovani Vasconcelos Scariot, Gabriela Vasconcelos Scariot, Manuela Vasconcelos Scariot e Giovana Vasconcelos Scariot pelo apoio, carinho e compreensão;

Enfim, a todos que estiveram presentes direta ou indiretamente nesta fase da minha vida e que contribuíram para a realização deste trabalho.

MUITO OBRIGADO!

RESUMO

Monografia de Especialização
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural
Especialização em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo
Universidade Federal de Santa Maria

AVANÇOS E CONFLITOS NO PROGRAMA DE ATES NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISE DO PROGRAMA NA PERSPECTIVA DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER

AUTOR: EVANDRO SCARIOT

ORIENTADOR: PEDRO SELVINO NEUMANN

Data e local de defesa: Santa Maria, 19 de outubro de 2015

O presente estudo busca analisar os serviços de Extensão Rural, prestados para as famílias assentadas no Rio Grande do Sul, principalmente os ofertados a partir de 2009, quando foram instituídos contratos de prestação de serviços de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES). O estudo se apoia na revisão bibliográfica acerca do tema, em questionário aplicado para extensionistas da Emater/RS que prestam serviços de ATES e na experiência vivenciada pelo autor durante mais de seis anos prestando e assessorando de serviços de ATES. Entre as transformações estudadas, merecem destaque os avanços relacionados ao controle social, à universalização dos serviços, aproximação dos conteúdos abordados com a realidade dos assentamentos. Embora os extensionistas da EMATER reconheçam estes avanços, apontam uma série de conflitos surgidos após a implantação dos contratos com as prestadoras, em especial os relacionados com excesso de burocracia e carga de trabalho, que comprometem a qualidade dos serviços prestados. O presente estudo problematiza estes aspectos, na perspectiva de contribuir na reflexão dos atores envolvidos acerca de alternativas para qualificar o programa de ATES no Rio Grande do Sul.

Palavras-chaves: Serviços de ATES/RS, Extensionistas Rurais, avanços e conflitos.

ABSTRACT

Specialization monograph
Program Post-Graduation Rural Extention
Specialization in Family Farming Peasant and Field Education
Universidade Federal de Santa Maria

ADVANCES AND CONFLICT IN ATES PROGRAMME IN RIO GRANDE DO SUL: ANALYSIS OF PROGRAMME IN VIEW OF WORKERS OF EMATER

AUTHOR: EVANDRO SCARIOT

ADVISOR: PEDRO SELVINO NEUMANN

Date and place of defense: Santa Maria, October 19, 2015

The actual study aimed to investigate the Rural Extension services, provided for settled families in the state of Rio Grande do Sul, especially the services offered from 2009, when contracts were set up for Social and Environmental Technical Assistance (ATES). The study is based on the literature review for the content, a questionnaire made with the Emater's/RS extensionists that work for the ATES, and the author's experience that was faced for more than six years, providing and advising services of ATES. Among the studied transformations, noteworthy the advances related to social control, universalization services, approximation of the covered content to the reality of the settlements. Although the EMATER's extensionists recognize these advances, they show a serie of conflicts raised after the implementation of contracts made with providers, particularly those relating to excessive bureaucracy and workload, which affect the quality of the services provided. This study discusses these issues with a view to contribute to the reflection of stakeholders about alternatives to qualify the ATES program in the state of Rio Grande do Sul.

Keywords: ATES services/RS, Rural Extensionists, advances and conflicts.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 07 |
| 1 A REFORMA AGRÁRIA E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL PARA AS FAMÍLIAS ASSENTADAS..... | 10 |
| 2 TRANSFORMAÇÕES NOS SERVIÇOS DE ATES A PARTIR DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS..... | 17 |
| 2.1 Mudanças nas relações dos extensionistas com instituições e Beneficiários..... | 17 |
| 2.2 A Universalização da ATES..... | 25 |
| 2.3 O controle Social e a Cogestão da ATES..... | 27 |
| 2.3.1 As reuniões de avaliação e planejamento de ATES..... | 27 |
| 2.3.2 Os Conselhos Regionais de ATES..... | 32 |
| 2.4 Aproximação dos conteúdos abordados com a realidade dos Assentamentos..... | 36 |
| 2.5 Conflitos e avanços no Planejamento e Execução das Atividades de ATES..... | 39 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 45 |
| REFERÊNCIAS..... | 48 |
| ANEXO A..... | 50 |
| ANEXO B..... | 55 |

INTRODUÇÃO

A ocupação do espaço agrário brasileiro pelos colonizadores portugueses foi marcada pela expropriação das áreas indígenas, pela concentração fundiária e utilização de mão de obra escrava. Este processo resultou na formação de grande massa de trabalhadores rurais sem acesso, ou com acesso precário à terra. A concentração fundiária foi agravada durante o chamado processo de modernização conservadora da agricultura brasileira.

O processo de modernização da agricultura propiciou a expansão das áreas de cultivo, aumento dos níveis de produtividade, mas também contribuiu para aceleração do êxodo rural, a migração de enormes contingentes populacionais do interior para as periferias das cidades, resultando em um cenário no qual os problemas ambientais são mesclados com sociais, políticos e econômicos.

O êxodo rural associado à carência de oportunidades de trabalho nas cidades para pessoas com raízes no meio rural serviu de ambiente favorável para o fortalecimento da luta no campo, culminando com a organização do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que através de estratégias de luta propiciou a conquista de terra para milhares de famílias no país.

Grande parte das terras adquiridas pelo governo com a finalidade de implantar assentamentos foi oriunda de desapropriações, muitas efetuadas em função dos baixos índices de produtividade, índices estes, decorrentes principalmente do descaso dos proprietários, dos baixos investimentos, da baixa qualidade das áreas, situação geográfica desfavorável e outros fatores. Além de problemas decorrentes das condições das áreas reformadas, inúmeras famílias foram assentadas em regiões isoladas, com condições distintas da região de origem sem que fosse implantada infraestrutura básica como estradas, abastecimento de água e energia elétrica dificultando a produção e escoamento. Neste contexto, integrantes do MST e organizações que assessoravam o movimento passaram a defender uma extensão rural diferenciada, cuja coordenação pudesse ter a influência do MST e cujo acesso fosse estendido a todas as famílias assentadas.

Mesmo com a pressão do MST, durante muitos anos, a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para famílias assentadas no Brasil,

esteve restrita a alguns assentamentos até a vigência do Projeto LUMIAR entre 1997 e 2000. Com o fim da experiência de ATER do projeto LUMIAR, houve um vazio na política nacional de prestação de serviços de ATER para as áreas reformadas até a instituição do Programa Nacional de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) em 2004 (DALBIANCO; NEUMANN, 2012a).

A instituição do programa de ATES em 2004, através da modalidade de convênio com prestadoras de serviços de ATER possibilitou ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) atingir praticamente todos os assentamentos do Rio Grande do Sul, mas revelou algumas fragilidades que culminaram com a substituição dos convênios pelos contratos no estado em 2009. A partir da contratação de serviços de ATES mediante licitação pública realizados de forma pioneira em 2009 no Rio Grande do Sul, foram contratadas três prestadoras distintas para execução dos serviços de ATES, a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS), a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec) e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP), dessa forma, foram estabelecidas metas de trabalho para orientar a execução dos serviços. Nos contratos ficou evidente dentre outros aspectos, a preocupação do INCRA com a universalização do serviço, o aumento do controle social e o fortalecimento das relações com instituições de ensino e pesquisa que passaram a assessorar o INCRA e os profissionais das prestadoras de ATES no estado.

As mudanças ocorridas a partir da vigência dos contratos de ATES têm promovido transformações nos serviços prestados, que além de trazer consequências para instituições envolvidas e público beneficiário, refletiram em mudanças na forma de atuação dos extensionistas, provocando questionamentos. Conhecer em que medida as justificativas que fundamentaram a substituição de convênios por contratos foram atingidas e quais os principais conflitos vivenciados pelos extensionistas da Emater na prestação de serviços de ATES durante o período de vigência dos contratos é o objeto principal deste trabalho.

Assim a monografia é dividida em 4 partes, a Introdução que traz um panorama geral do trabalho, além de objetivos e metodologia. O capítulo 1 aborda o referencial teórico acerca da reforma agrária e as transformações no acesso e prestação de serviços de extensão rural para as famílias assentadas. O Capítulo 2 apresenta uma avaliação das principais repercussões da mudança de orientação

nos serviços a partir contratos de ATES. Na conclusão são apontadas observações sobre a ATES e possíveis caminhos para qualificação dos serviços.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é conhecer quais os principais conflitos vivenciados pelos extensionistas da Emater na prestação de serviços de ATES durante o período de vigência dos contratos, verificar em que medida as justificativas que fundamentaram a substituição de convênios por contratos foram atingidas, promover o debate acerca de alternativas para superar dificuldades e qualificar os serviços prestados aos assentados do Rio Grande do Sul.

A metodologia utilizada se constitui de revisão bibliográfica abordando temas relacionados a prestação de serviços de ATER para famílias assentadas complementada por uma pesquisa exploratória por adesão, envolvendo 39 extensionistas da Emater/RS que prestam serviços de ATES para famílias assentadas no Rio Grande do Sul. Para realização da pesquisa foi elaborado um questionário com perguntas objetivas e descritivas (anexo B) endereçado para os 120 profissionais da Emater/RS-ASCAR que atuam nos nove núcleos operacionais do estado, nos quais a instituição presta serviço de ATES para mais de 5000 famílias assentadas. Responderam ao questionário 39 profissionais, dos quais 39% são extensionistas rurais de nível superior, 28% são extensionistas rurais de nível médio, 23% são extensionistas sociais de nível médio e 10% extensionistas sociais de nível superior. Entre os 39 extensionistas entrevistados, nove prestaram serviços de ATES nas modalidades de convênio e contrato e responderam também a perguntas específicas comparando as duas formas de contratação. Os resultados de campo foram tabulados e posteriormente analisados e problematizados com as bibliografias consultadas e a experiência do autor vivenciada por mais de seis anos atuando na prestando serviços de ATES e no assessoramento de equipes de extensionistas. A análise das bibliografias e dados resultou em observações acerca de transformações ocorridas na ATES no Rio Grande do Sul a partir da vigência dos contratos expostos neste trabalho.

1 A REFORMA AGRÁRIA E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE EXTENSÃO RURAL PARA AS FAMÍLIAS ASSENTADAS

A colonização portuguesa do território brasileiro teve como foco central a exploração dos recursos naturais e da força de trabalho escrava. As principais atividades desenvolvidas nos primeiros séculos da ocupação portuguesa foram extração de madeira e minérios, grandes monocultivos de cana-de-açúcar e café para exportação e pecuária extensiva para consumo interno. A partir do século XIX, após a independência do Brasil, foi estimulada a emigração de europeus e asiáticos que se estabeleceram em colônias formadas por minifúndios. No final do mesmo século foi proclamada a abolição da escravatura, contudo, a população negra ficou marginalizada e sem acesso à terra. A forma como foi concebida a colonização do território brasileiro promoveu grande concentração fundiária, os inúmeros conflitos pelo acesso à terra foram debelados pela força de estado brasileiro, que historicamente atuou mais como agente concentrador do que distribuidor de terras.

A modernização conservadora da agricultura brasileira, ocorrida a partir da segunda metade do século XX, serviu para agravar o processo de concentração fundiária e exclusão no campo (BRUM, 1998). A exclusão provocada pela modernização da agricultura desencadeou o surgimento das organizações sociais do campo, a exemplo do MST, e com eles a intensificação da luta pela Reforma Agrária no país. No MST as famílias depositavam a perspectiva de serem assentadas e a esperança de continuar ou voltar a trabalhar no meio rural, onde julgavam ter mais oportunidades. Em função da pressão social exercida pelo movimento durante as últimas décadas foram implantados em 93 municípios do Rio Grande do Sul, 329 projetos de assentamentos, beneficiando 12.448 famílias (DIETRICH, 2010).

A maioria das famílias foi assentada em regiões e agroecossistemas¹ diferentes dos de sua origem, dificultando a adaptação. Diante da nova realidade e sem serviços adequados de extensão rural, os agricultores assentados tendem a

¹ O agroecossistema é o ecossistema natural alterado pelo homem para a produção agropecuária. Ele corresponde a “um sistema ecológico e socioeconômico que compreende plantas e/ou animais domesticados e as pessoas que nele vivem, com o propósito de produção de alimentos, fibras e outros produtos agrícolas (CONWAY, 1997, apud CAPORAL; COSTABEBER, 2001).

reproduzir estratégias e tecnologias de produção semelhantes das que utilizavam, desconsiderando as peculiaridades do ecossistema, reproduzindo nos assentamentos estratégias produtivas que geraram degradação ambiental e exclusão social. Por isso, é fundamental que as famílias tenham acesso a serviços de extensão rural diferenciados, que dialoguem com as dificuldades dos camponeses e promovam a construção de alternativas para oportunizar a viabilização das famílias no campo, mesmo em cenários desfavoráveis.

Os serviços públicos de apoio ao desenvolvimento agrícola destinados aos assentamentos de reforma agrária, dentre os quais os serviços de Assistência Técnica, já estavam previstos no Estatuto da Terra em 1964. Conforme Dalbianco e Neumann (2012), a princípio foi designado o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) como órgão responsável pela coordenação do serviço de ATER. Em 1970 foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que passou a ser o órgão responsável por coordenar os serviços de ATER.

Embora houvesse instituições responsáveis e um marco legal prevendo a realização de serviços de ATER, durante os governos militares, os serviços de ATER para famílias assentadas ocorreram de forma pontual e desarticulada, executados por órgãos estaduais e locais (PIMENTEL, 2007).

Mesmo com a redemocratização da década de 1980 e o fortalecimento das lutas do campo que culminaram com o surgimento do MST, que por sua vez reivindicava também por serviços de ATER e com sinalizações de priorização deste público pela EMBRATER, o atendimento era restrito a uma pequena parcela das famílias assentadas. Em 1997 foi criado o Gabinete do Ministério Extraordinário de Políticas Fundiárias e instituído o Projeto Lumiar.

O projeto Lumiar foi formatado para que os serviços de ATER fossem financiados com recursos públicos, realizados por Organizações Não Governamentais (ONGs), cooperativas de trabalho e grupos de profissionais da Emater (INCRA, 1997) em processos gestados pelas próprias associações dos assentados e esteve vigente entre 1997 e 2000 (DALBIANCO; NEUMANN, 2012a). Conforme os autores:

Entre o fim do Lumiar e o atual Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (Ates), vigente desde 2004, houve uma lacuna no serviço de ATER para os Assentamentos de Reforma Agrária. Foram basicamente quatro anos em que os assentados ficaram a mercê das boas intenções de

organizações não governamentais, empresas e agências governamentais estaduais e municipais (DALBIANCO; NEUMANN, 2012a, p. 92).

Com o advento da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) foi lançado em 2004, o Programa de ATEs, destinado a atender exclusivamente ao público da reforma agrária sendo estabelecida a modalidade de convênio como forma de remuneração dos serviços prestados. Novamente, Dalbianco e Neumann (2012b, p. 117-118) afirmam que:

A criação do Programa de Ates permitiu que, a partir de 2004, a Superintendência do INCRA no RS passasse a executar ações de Ates em todos os assentamentos federais e estaduais por meio de convênios, que foram então firmados com a Emater e com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COOPTEC). Conforme as regras estabelecidas as prestadoras tinham um único compromisso: prestar serviços de Ates de acordo com o estabelecido no Manual Operacional publicado pela nota técnica nº 39 (INCRA, 2004). O pagamento dos serviços de assessoria técnica, social e ambiental era feito mediante apresentação de relatórios semestrais e da comprovação das despesas realizadas. Não havia direcionamento dos serviços por parte do INCRA - por meio do estabelecimento de metas para cumprir ou um cronograma de ações pré-estabelecido – pois, se partia do pressuposto de que as entidades conveniadas apresentavam plenas condições de estabelecer, no lugar do INCRA, a concepção de Ates para as áreas reformadas no RS.

A execução dos serviços de ATEs através da modalidade de convênio não se mostrou adequada, pois não permitiu a real universalização dos serviços, nem do controle social. Além disso, se mostrou inadequada para o INCRA prestar contas sobre os recursos repassados às prestadoras aos órgãos de controladoria do estado. De acordo com DALBIANCO (2010, p. 68-69):

A operacionalização da ATEs no RS, através de convênios, acarretou uma série de problemas e críticas, entre as quais se destaca a recorrente morosidade e o atraso do pagamento dos serviços prestados, o que prejudicou o trabalho das equipes técnicas. Relatam-se situações em que as prestadoras de ATEs ficaram mais de seis meses sem receber. Uma das consequências deste problema foi a grande rotatividade dos técnicos nas equipes. Outros problemas que merecem ser mencionados foram: a falta de uma orientação estadual para os serviços de ATEs e a grande dificuldade em envolver os beneficiários na cogestão da ATEs, devido a não realização dos conselhos regional e estadual.

As dificuldades observadas nos contratos levaram o INCRA a propor mudança no instrumento jurídico para mediar a relação com as prestadoras, estabelecendo a substituição da modalidade de convênios por contratos a partir de 2008 (DALBIANCO; NEUMANN, 2012b). Além da modalidade de contrato, foram

instituídas pelo INCRA do Rio Grande do Sul uma série de inovações institucionais como o estabelecimento de metas, a instituição dos gestores de ATES (técnicos do INCRA responsáveis pela supervisão e fiscalização interna dos serviços prestados), a contratação de “articuladores” independentes para assessorar o INCRA e as equipes de ATES no sentido de qualificar os serviços prestados. Também buscou-se dar mais relevância aos Núcleos Operacionais, constituídos de um conjunto de assentamentos relativamente próximos geograficamente, que serve de delimitação para contratação de equipes de ATES e de instância para elaboração de planejamento regional e de controle social dos serviços prestados (INCRA, 2008).

Buscando normatizar a contratação dos serviços das prestadoras foram definidas metas a serem executadas por estas. A padronização na definição das atividades refletia uma orientação estadual do INCRA para a execução dos serviços de ATES, que contrastava com o período dos convênios nos quais a prestação de serviços era menos regrada e sofria controle mais brando da contratante.

No primeiro ano de contrato as metas individuais e coletivas estabelecidas pelo INCRA foram padronizadas para todos os núcleos, a exceção foi a meta número 07 (anexo B) restrita aos assentamentos atendidos pelo Programa de Apoio a Consolidação dos Assentamentos (PAC). A definição das metas contratadas foi visivelmente influenciada pelos questionamentos que a Superintendência Regional do INCRA recebia dos órgãos de controle do estado relacionados a questões ambientais, procedimentos para regularização de famílias nos lotes e fiscalização e abrangência dos serviços de ATES.

A preocupação com a universalização da ATES fica evidente no estabelecimento de meta que contempla visitas a todas as famílias dos assentamentos, a preocupação com a questão da regularização de lotes fica evidente na descrição da meta nº 19 (anexo A), elaborada pelo INCRA no contrato de ATES 2009 e descrita conforme redação abaixo:

Meta 19: Gerar uma planilha a cada quatro meses, para cada assentamento do Núcleo Operacional, contendo informações sobre todas as famílias assentadas, com os dados da família, o número do lote e se possui alguma pendência junto ao INCRA. A planilha número 1 deverá ser elaborada no primeiro mês de contrato, a planilha número 2 será gerada no quarto mês de contrato, e a planilha número 3 no oitavo mês de contrato. Para finalizar, a elaboração da planilha número 4 será realizada no final do contrato (INCRA, 2009 apud DALBIANCO, 2010, p. 126).

A preocupação com a questão ambiental fica evidenciada pelo número de metas relacionadas ao tema presentes no contrato, entre as quais chama atenção a meta 18 (anexo A), assim descrita:

Meta 18: Realizar nos assentamentos uma atividade por assentamento com representantes da polícia ambiental (PATRAM) sobre prevenção controle e combate dos incêndios rurais, bem como sobre legislação ambiental e responsabilidades administrativas e civis cabíveis a quem comete danos ambientais (INCRA, 2009 apud DALBIANCO, 2010, p. 126).

As duas metas citadas servem também para ilustrar que questões delicadas mais afeitas a órgãos ambientais e ao próprio INCRA foram colocadas na agenda das ações da ATES tendo implicações diversas e gerando muitos constrangimentos aos extensionistas e beneficiários.

Embora enfrentar estas questões fosse importante para o INCRA, atribuir aos extensionistas responsabilidades que pudessem ter ou aparentar ter repercussões na regularização ou retomada de lotes ou sanções sobre crimes ambientais resultou em obstáculo para a inserção do serviço de extensão e para a construção de relações de trabalho com as famílias, uma vez que para muitos assentados o extensionista era encarado como alguém que buscava informações e podia interferir em questões de competência do INCRA, ou ainda, como alguém que cobrava o cumprimento da legislação ambiental. Assuntos como regularização de lotes e crimes ambientais eram temas frequentemente pautados em reuniões e visitas em detrimento de outras questões mais afeitas à extensão rural e ao desenvolvimento dos assentamentos. Qualquer definição do INCRA ou da justiça relativa a estas questões poderia colocar sob suspeita a ação do extensionista, que para muitos assentados representava o INCRA. Estas obrigações atribuídas aos extensionistas, algumas revistas ainda no decorrer do primeiro ano de contrato, dificultaram o estabelecimento de relações harmoniosas e horizontais entre extensionistas e beneficiários em alguns casos trouxeram consequências negativas para o trabalho.

Buscando adequação a lei de ATER promulgada em 2010, ainda em 2011 o INCRA passou a utilizar o banco de horas técnicas como forma de contabilizar e remunerar o serviço de ATES (ZARNNOT, et al 2012). O banco de horas foi instituído tendo o número de famílias e as distâncias para deslocamento das equipes até os assentamentos como fatores determinantes para definir o número de técnicos contratados por núcleo. Multiplicando o número de profissionais contratados por

núcleo operacional pelo número de horas a serem prestadas por profissional obtinha-se o banco de horas técnicas a serem contratadas em cada núcleo. Estes profissionais deveriam cumprir um número pré-estabelecido de horas anuais de trabalho convertidas em metas. As metas foram divididas em estaduais (estabelecidas pelo INCRA), regionais (pactuadas entre profissionais de ATES e agricultores) e metas complementares (atividades não previstas demandadas pelas famílias ou consideradas pertinentes pelos extensionistas e/ou contratante) limitadas a 15% do somatório de horas. Para cada atividade de ATER, ficou previamente estabelecido pelo INCRA determinado número de horas técnicas. Para remunerar uma visita foi previsto o tempo médio na unidade de produção, o tempo de planejamento, de deslocamento, além do tempo destinado à descrição e postagem da atividade no Sistema de Acompanhamento e Monitoramento de ATES (SAMA).

Esta forma de mensurar os serviços facilitou a prestação de contas e monitoramento das atividades, mas provocou inúmeros questionamentos das equipes de ATES. Há dificuldade de compatibilizar metas pré-estabelecidas com os interesses dos agricultores, de impostar alguns serviços prestados e discordância com relação às horas contabilizadas para algumas atividades. Também há dificuldade de inserir as chamadas “metas complementares” não previstas com antecedência quando superam os 15% do banco de horas. Em algumas circunstâncias as metas complementares realizadas além dos 15% previstos não são pagas, ao mesmo tempo em que as prestadoras perdem recursos pela não realização de atividades previstas para as quais resta menor tempo técnico.

Embora permaneçam inúmeros gargalos e questões a serem resolvidas, é importante considerar que a alteração da modalidade de convênio para contrato na prestação de serviços de ATES no Rio Grande do Sul foi encarada como uma oportunidade de qualificar os serviços de ATES, neste sentido foram promovidas profundas mudanças na forma de operar a ATES no estado. Entre as mudanças mais significativas podem ser destacadas: o aumento do controle do trabalho das equipes com o estabelecimento de metas e aperfeiçoamento do sistema controle da execução; o fortalecimento dos núcleos operacionais como instâncias de representação dos assentados no controle social, sobre os serviços e constituição de equipe de articuladores não vinculados às prestadoras de ATES que têm maior autonomia com relação às prestadoras de serviços e a oportunidade de formular propostas para qualificá-los.

A nova modalidade de contratação da ATES, orientada pela perspectiva de construção de um sistema descentralizado com maior controle social e participação de diversos atores e instituições, têm propiciado reflexões permanentes sobre a qualidade dos serviços prestados às famílias assentadas do Rio Grande do Sul.

2 TRANSFORMAÇÕES NOS SERVIÇOS DE ATES A PARTIR DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS

Os serviços de ATES no Rio Grande do Sul foram prestados através da modalidade de contrato entre os anos de 2004 e 2008. A substituição dos convênios por contratos realizados mediante chamadas públicas para prestação de serviços de ATES acarretou em uma série de mudanças não limitadas à modalidade de contratação, o arranjo institucional e os serviços contratados também foram alterados. Entre as alterações podem ser salientadas o esforço do INCRA para universalização da ATES, a busca da cogestão dos serviços pelos beneficiários e de uma orientação estadual para a execução do serviço de ATES, além do fortalecimento dos mecanismos de controle do serviço executado. Estas alterações resultaram em mudanças na forma de prestação dos serviços repercutindo no trabalho dos extensionistas que perderam autonomia relativa, passaram a atender a todas as famílias, a sofrer mais influência de diferentes atores envolvidos no contrato de ATES. Conhecer as implicações destas alterações é fundamental para avaliar os resultados e propor caminhos para qualificar os serviços.

Este capítulo é dedicado à análise das implicações das mudanças ocorridas a partir da vigência dos referidos contratos em aspectos como, a relação dos extensionistas com instituições que atuam no programa e assentados, a universalização da ATES, o controle social e a cogestão dos serviços, além da aproximação dos conteúdos abordados com a realidade dos assentamentos e os principais conflitos e avanços no planejamento e execução da ATES.

2.1 Mudanças nas relações dos extensionistas com instituições e beneficiários

A execução da ATES através da modalidade de contrato vem promovendo importantes transformações na forma de atuação das instituições envolvidas (INCRA, Prestadoras de serviço e instituições de ensino e pesquisa), com consequências para os serviços prestados às famílias.

A partir da vigência dos contratos de ATES, o INCRA vem ampliando sua influência e cobrança sobre os serviços. Os gráficos seguintes apresentam resultados percebidos por nove extensionistas da Emater/RS que prestaram serviços de ATES, tanto nas modalidades de convênio como nos contratos relativa à variação da influência do INCRA e demais atores envolvidos nos contratos. No gráfico a seguir é apresentada a avaliação destes profissionais relativa à influência do INCRA sobre os extensionistas a partir da vigência dos contratos.

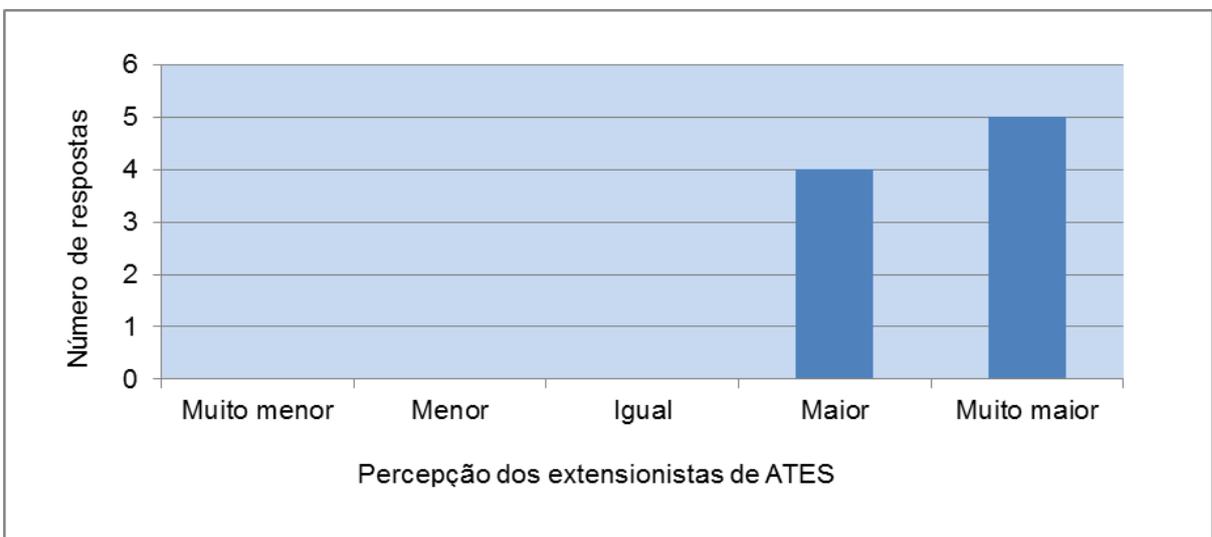


Gráfico 01: Influência do Incra sobre os extensionistas após a vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATES nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Os dados do gráfico 1 demonstram que para todos os entrevistados a influência do INCRA aumentou a partir da vigência dos contratos. A percepção de aumento da influência do INCRA contrasta com a redução do efetivo de servidores do instituto nos últimos anos, e pode ser explicada por vários fatores como o aumento da supervisão e monitoramento e o estabelecimento de metas com prazos e conteúdos pré-estabelecidos que exigem do INCRA orientações e posicionamentos mais frequentes que no período dos convênios.

A presença mais frequente dos Assessores Técnico Pedagógicos (ATP's) atuando na formulação, divulgação e orientação sobre a execução de metas contratuais contribui para aumentar a percepção de influência do INCRA por parte

dos extensionistas. O estabelecimento de metas estaduais pelo INCRA, a exigência da universalização da ATES e da participação de extensionistas na execução de programas públicos coordenados pelo INCRA, assim como a exposição do serviço de ATES em espaços de avaliação como os conselhos de ATES, também pode contribuir para aumentar a sensação de influência e cobrança do INCRA.

Os desafios colocados para as prestadoras de serviços de ATES a partir da vigência dos contratos também provocaram mudanças na forma da Emater/RS - ASCAR encarar a prestação de serviços às famílias. O gráfico a seguir mostra a percepção dos extensionistas que prestaram serviços de ATES nas modalidades convênios e contratos relativa à influência e cobrança da EMATER/RS – ASCAR sobre os extensionistas a partir da vigência dos contratos.

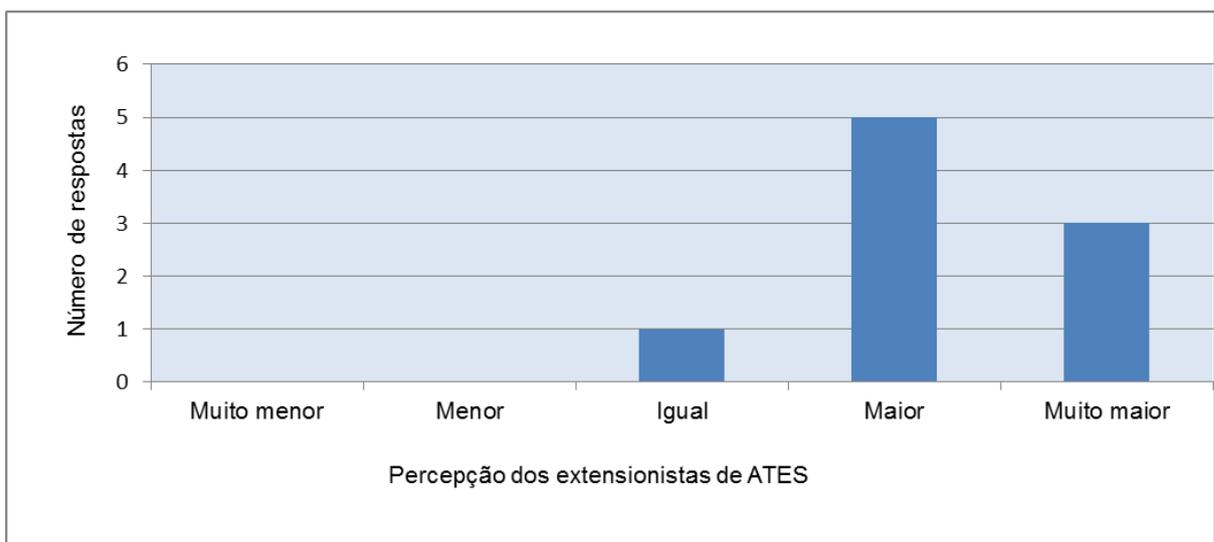


Gráfico 02: Influência e cobrança da EMATER/RS-ASCAR sobre os extensionistas após a vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATES nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Para a maioria dos extensionistas, a cobrança da instituição foi maior a partir da vigência dos contratos. O aumento da influência e cobrança pode decorrer de vários fatores como a realização de mais espaços para discutir a ATES nos núcleos, maior presença de assistentes técnicos regionais e supervisores da empresa em reuniões de ATES, buscando contribuir para o cumprimento das metas e qualificação do trabalho. O acesso por superiores de sistemas de acompanhamento

das metas contratadas e o monitoramento dos serviços possibilitam responsabilização e cobrança dos extensionistas pelo não cumprimento de metas ou problemas na descrição.

No que se refere à percepção dos extensionistas que prestaram serviços de ATES nas duas modalidades relativa à cobrança dos dirigentes do MST sobre os extensionistas, o gráfico a seguir permite inferir que para os extensionistas não houve mudança significativa entre as modalidades de contratação.

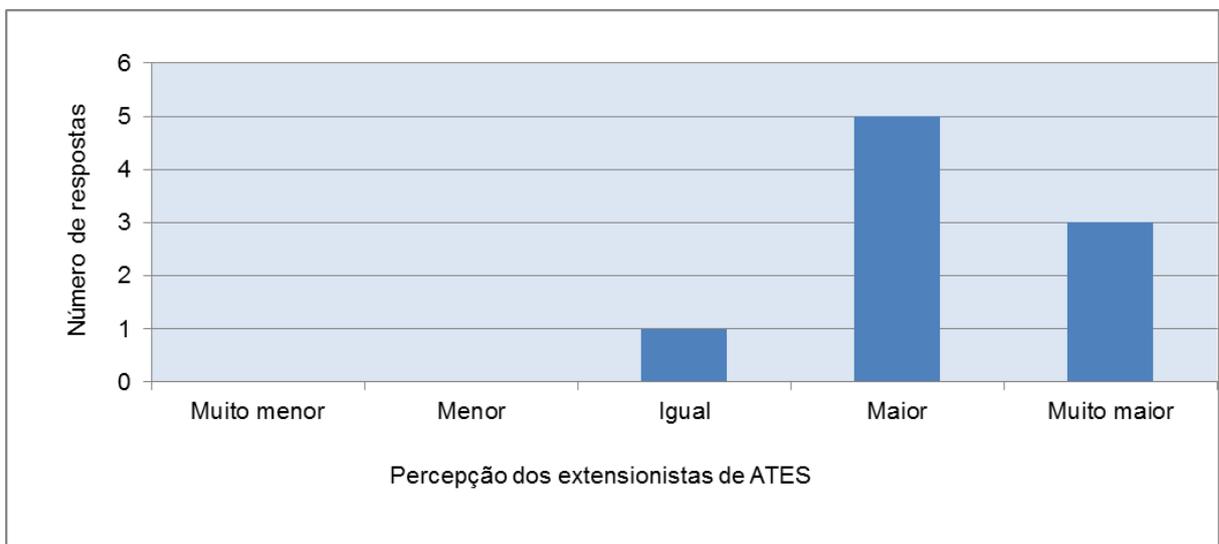


Gráfico 03: Cobrança dos dirigentes do MST após a vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATES nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Para a maioria dos entrevistados não houveram mudanças no que se refere à cobrança dos dirigentes do MST após a vigência dos contratos. Os mesmos extensionistas porém, têm uma percepção diferente quando questionados sobre a participação das famílias na definição dos conteúdos de ATES o que pode ser verificado nas respostas do gráfico a seguir.

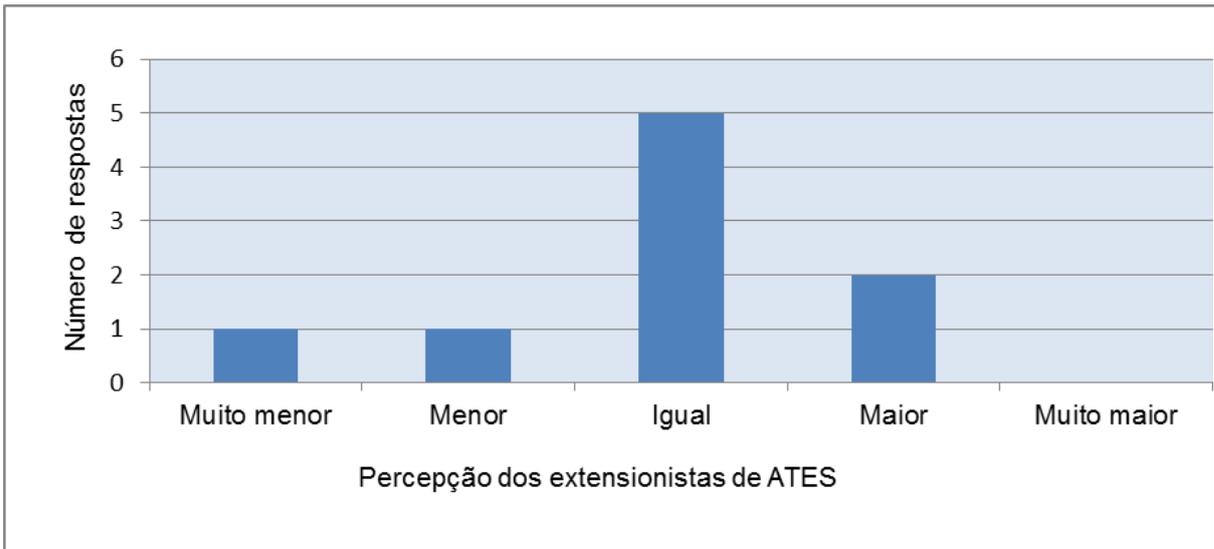


Gráfico 04: Participação das famílias na definição dos conteúdos de ATEs após vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATEs nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

A maior participação das famílias na definição dos conteúdos após vigência dos contratos, apontada pela maioria dos entrevistados também é relatada no que se refere a cogestão da ATEs, o que pode ser verificado no próximo gráfico.

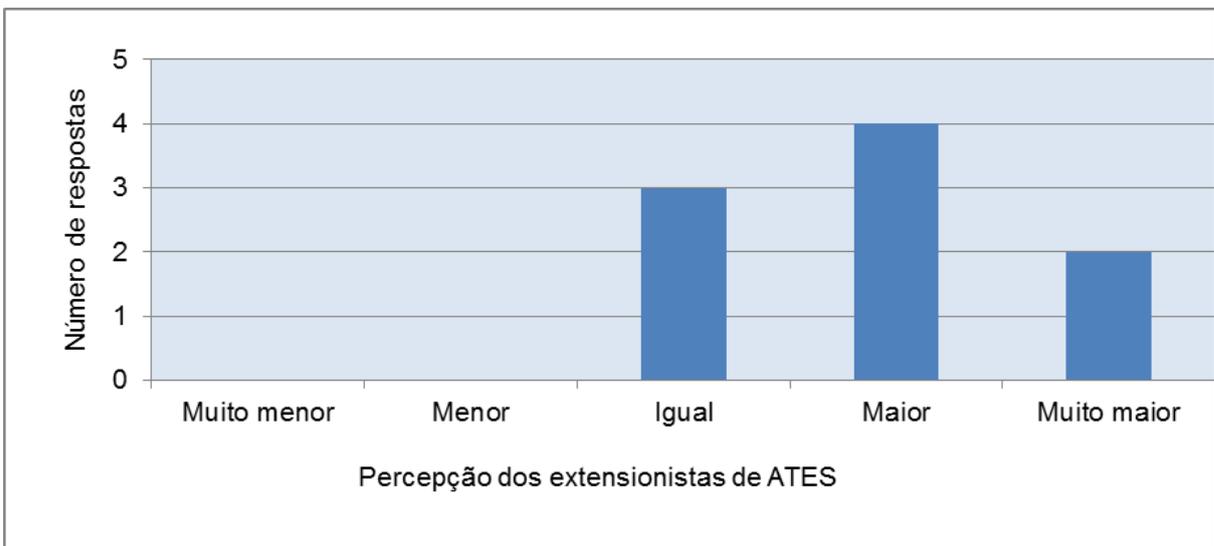


Gráfico 05: Participação dos beneficiários da Cogestão dos serviços de ATEs após vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATEs nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

A percepção de que existe maior participação de beneficiários na Cogestão da ATES indica maior participação dos assentados na definição dos conteúdos e pode estar relacionada com a criação de espaços como as reuniões de avaliação e planejamento de ATES nos assentamentos, os conselhos regionais de ATES, além da elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos e Planos de Recuperação de Assentamentos com participação das famílias assentadas. Embora os extensionistas percebam maior participação nos espaços de cogestão de ATES, isto não se traduz em maior participação nas atividades coletivas. O próximo gráfico aborda a percepção dos extensionistas sobre a participação das famílias nas atividades coletivas a partir da vigência dos contratos.

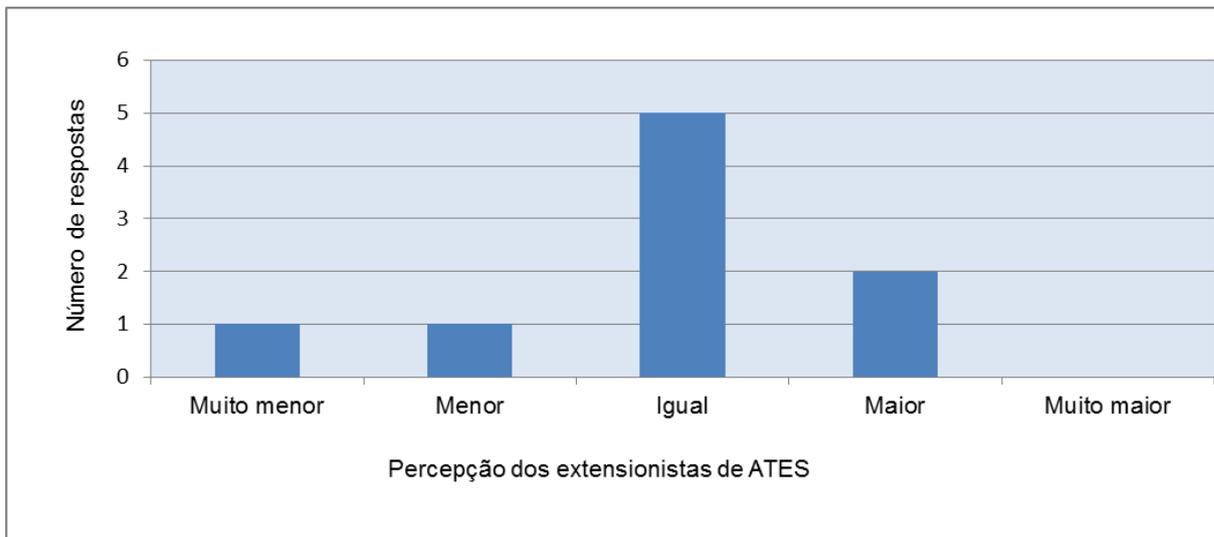


Gráfico 06: Participação das famílias nas atividades coletivas após vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATES nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Embora a maioria não perceba diferenças na participação dos beneficiários, é maior o número de extensionistas que indicam redução da participação das famílias nas atividades coletivas do que os que acreditam que houve aumento. Seria razoável imaginar que se as famílias estão participando mais da gestão do trabalho, tem mais influência na definição dos conteúdos e, portanto, deveriam participar mais nos espaços coletivos. Porém, nem sempre isto é verdadeiro, os contratos de ATES conduzem à um número maior de atividades e a participação das famílias na gestão

da ATES pode demandar maior divisão de grupos, dessa forma, este dado não é conclusivo o bastante para afirmar que houve redução da participação das famílias em atividades coletivas a partir dos contratos.

Existe uma divisão de opiniões entre os entrevistados no que se refere à percepção dos extensionistas que prestaram serviços de ATES nas modalidades convênios e contratos relativa à liberdade de decidir sobre seu trabalho, como pode ser verificado no gráfico seguinte.

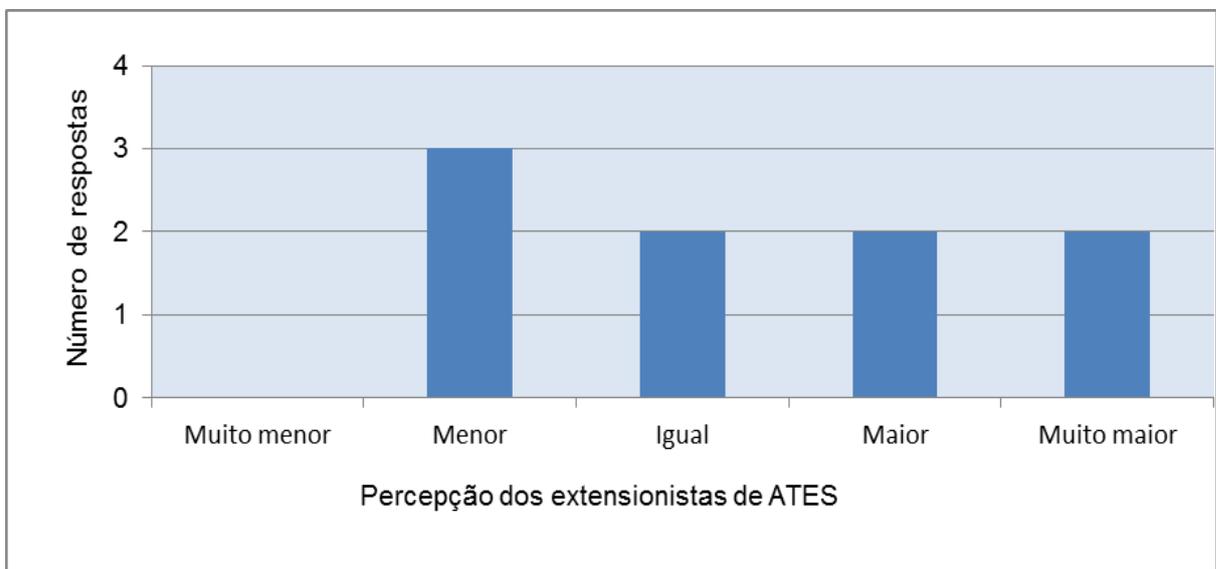


Gráfico 07: Liberdade do Extensionista em decidir sobre seu trabalho após vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATES nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Analisando o gráfico 07 pode-se observar que houve divisão entre as respostas sugerindo que os dados acerca da percepção sobre liberdade dos extensionistas decidirem sobre o trabalho não são conclusivos.

Um problema apontado durante a vigência dos contratos era a alta rotatividade dos profissionais nas equipes. O próximo gráfico aborda a percepção dos extensionistas que prestaram serviços de ATES nos convênios e contratos relativa à rotatividade dos técnicos nas equipes.

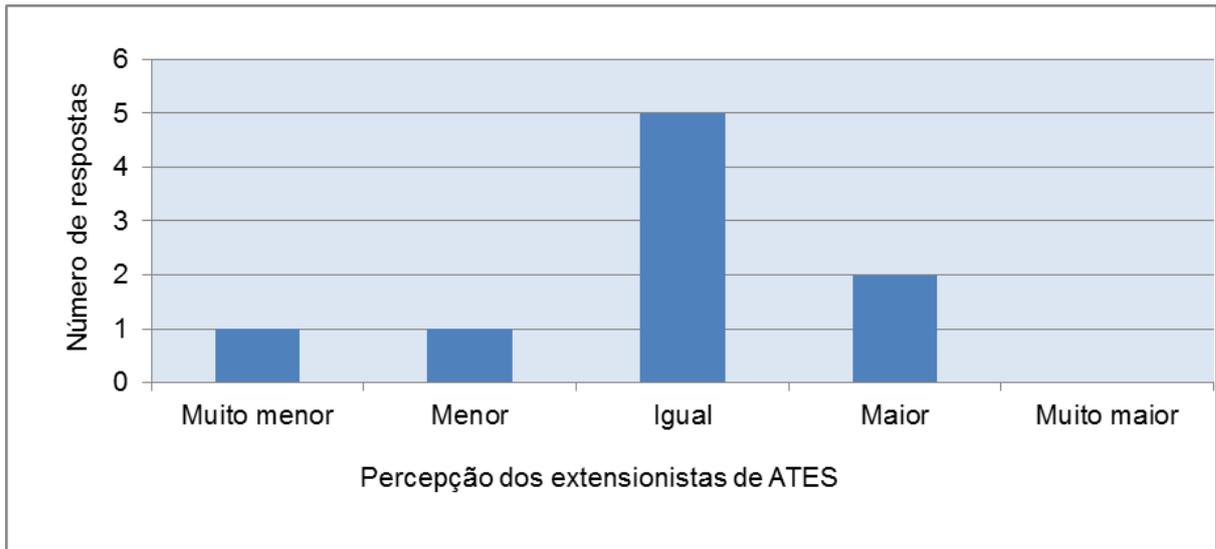


Gráfico 08: Rotatividade dos extensionistas nas equipes de ATES após vigência dos contratos em comparação com o período dos convênios.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que prestaram serviços de ATES nas modalidades Convênio e Contrato (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Os dados do gráfico 08 demonstram que na percepção da maioria dos extensionistas entrevistados, a rotatividade nas equipes aumentou a partir da vigência dos contratos. Em função da instituição não depender apenas dos recursos da chamada de ATES, o aumento na rotatividade não sofre influência de eventuais atrasos no pagamento dos serviços. Embora parte do aumento da rotatividade possa ser atribuída à cobrança do INCRA e, principalmente, da empresa. É necessário considerar que em 2009 foram realizados contratos temporários para suprir grande parte da demanda de profissionais, estes extensionistas foram demitidos em 2011 gerando alta rotatividade na ATES. Também é importante considerar que a partir de 2011 houve muitas contratações e dois concursos internos que oportunizaram transferências de profissionais por motivos diversos, não necessariamente pela insatisfação com a prestação de serviços de ATES.

As mudanças ocorridas a partir da vigência dos contratos tiveram implicações nas relações dos extensionistas com as famílias e instituições que participam dos contratos de ATES, mas promoveram também significativas transformações na abrangência e qualidade dos serviços prestados.

2.2 A Universalização da ATES

A universalização da ATES, entendida como a garantia do acesso ao serviço por todas as famílias assentadas é uma das “bandeira de lutas” que vem sendo defendida pelos movimentos sociais há muito tempo. Os serviços de ATES passaram a ser disponibilizados a praticamente todas as famílias assentadas no Rio Grande do Sul a partir da vigência contratos em 2009, quando ficou estabelecida a obrigatoriedade de duas visitas anuais para todas as famílias, rompendo com o atendimento seletivo a um conjunto de famílias, apontado como um dos problemas verificados no período dos convênios. A universalização da ATES beneficiou, principalmente, as famílias que estavam em condições mais vulneráveis, as famílias com menos propensão a seguir orientações e adotar tecnologias, as que produziam menos e estavam afastadas de grupos, associações, cooperativas ou direções dos assentamentos.

O dispêndio de maior tempo para atender todas as famílias, em detrimento de promover mais ações com os que em tese seriam mais propensos à responderem aos serviços de ATES, tem levado extensionistas e outros atores a criticarem a universalização dos serviços de ATES, questionando a viabilidade de atender todas as famílias. Observe o gráfico a seguir:

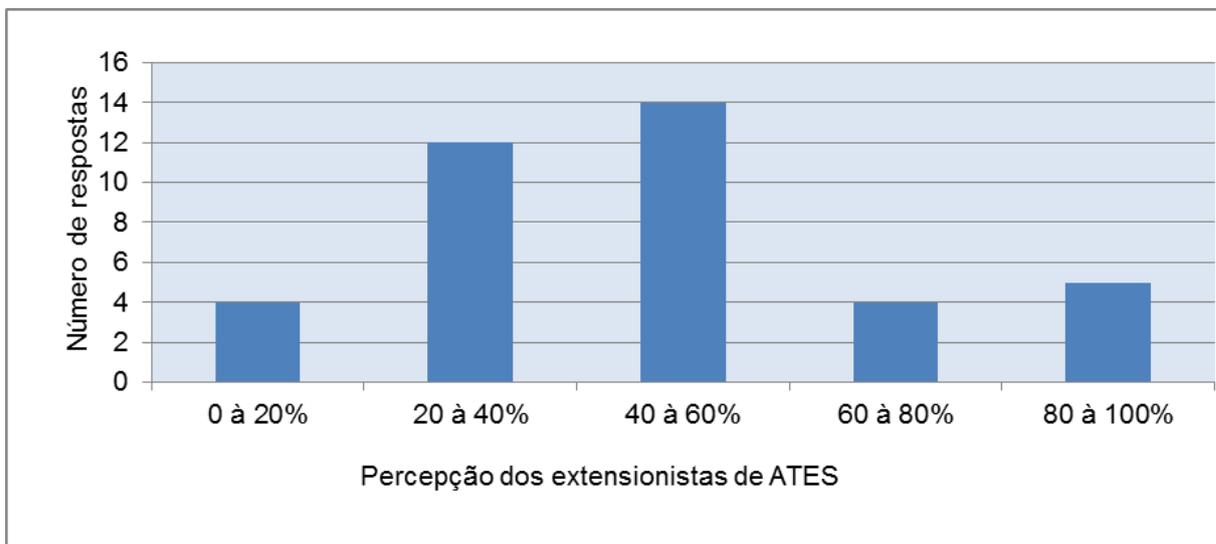


Gráfico 09: Percentual de famílias que respondem minimamente ao serviço de ATES.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

O gráfico 09 representa a percepção dos extensionistas sobre a proporção de famílias que respondem ao serviço de ATEs. De acordo com 10% dos extensionistas entrevistados, menos de 20% das famílias respondem ao serviço de ATEs, para 31%, de 20 a 40% das famílias respondem ao serviço, para 36% de 40 a 60% das famílias respondem ao serviço de ATEs, para 10% de 60 a 80% das famílias respondem aos serviços e para apenas 13 % dos entrevistados mais de 80% das famílias respondem, minimamente, ao serviço de ATEs.

Mesmo considerando que para alguns extensionistas, um percentual pequeno das famílias responde aos serviços, as respostas sinalizam que os extensionistas percebem resposta ao serviço de ATEs em praticamente a metade das famílias assistidas. Entretanto, a percepção da ausência de resposta não é suficiente para afirmar que as demais famílias não devam receber serviços de ATEs, pois fatores externos, eventualmente transitórios podem ser determinantes para a resposta dos beneficiários ao serviço. Ademais, a percepção das famílias pode apontar para respostas diferentes daquelas dadas pelos extensionistas.

Existem algumas situações nas quais as perspectivas de resultado são muito baixas e chegam a frustrar os extensionistas, tornando o contato com as famílias, uma ação quase sem propósito. Fazer visitas ou reuniões sem perceber resultados é frustrante para os extensionistas, porém a ausência de resultados perceptíveis, principalmente os relacionados à produção, pode ser decorrente de vários fatores, que muitas vezes, têm caráter transitório, e cuja resolução não depende exclusivamente da vontade da família ou da qualidade dos serviços prestados. Além de fatores frequentemente atribuídos à individualidade dos sujeitos e a fatores externos, a ausência de respostas muitas vezes pode ser atribuída a fatores objetivos como a falta de força de trabalho e de capital para investir nas Unidades de Produção.

O acesso a outras políticas públicas que dão conta de possibilitar investimentos vinculados à prestação de serviços de ATEs pode ser um dos caminhos para propiciar resultados, principalmente para as famílias que estão em situação mais vulnerável. Muitos extensionistas já desmotivados com a ausência de resposta de algumas famílias ficaram surpresos quando estas acessaram recursos do Programa Quintais Sustentáveis, os aplicaram corretamente e apresentaram resultados satisfatórios.

A universalização do acesso à ATES deve ser compreendida na mesma ótica de outros direitos sociais. Nos serviços de ATES, é necessário respeitar as diferenças e atuar no sentido de combater as desigualdades. O combate às desigualdades está associado à promoção de ações que incluam os excluídos, problemas como a falta de capacidade de investimento no lote, a masculinização e o envelhecimento da população rural precisam ser priorizados pela extensão rural quando se pretende universalizar os serviços. A extensão precisa avançar no sentido de atingir jovens, mulheres e populações em condições vulneráveis.

2.3 O controle Social e a Cogestão da ATES

Entre os problemas identificados nos convênios de ATES estava a grande dificuldade em envolver os beneficiários na cogestão dos serviços prestados (DALBIANCO, 2010). A partir da vigência dos contratos em 2009, uma das apostas do INCRA é que as reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos e os conselhos regionais de ATES seriam importantes espaços de controle social e cogestão dos serviços. Os PDAs e PRAs foram construídos com participação dos assentados que influenciaram na definição das prioridades e conteúdos planejados, podendo, também, ser entendidos como espaços de cogestão da ATES.

2.3.1 As reuniões de avaliação e planejamento de ATES

A partir da vigência dos contratos passaram a ser realizadas, periodicamente, reuniões de avaliação e planejamento de ATES com as famílias nos assentamentos. Nos primeiros anos, as reuniões ocorriam com mais frequência, atualmente são realizadas duas reuniões anuais antecedendo aos conselhos regionais de ATES. Na primeira reunião é realizada apenas a avaliação das atividades, já na que ocorre no segundo semestre, além da avaliação da ATES, são apontadas prioridades e planejadas atividades para o ano seguinte. Nas duas reuniões é elaborada uma ata que deve balizar a posição dos representantes do assentamento no Conselho

Regional de ATES e ser encaminhada ao INCRA neste mesmo espaço. Cada assentamento possui dois representantes no Conselho Regional de ATES, sendo um de cada sexo. Assentamentos com mais de 100 famílias tem mais dois representantes para cada fração de 100, sendo mantida a paridade de sexo.

Respondendo a um questionário, 39 extensionistas da Emater/RS-ASCAR manifestaram opiniões relativas à participação das famílias nas reuniões de avaliação e planejamento da ATES nos assentamentos. O próximo gráfico aborda questões relacionadas à influência dos diferentes atores na definição dos conteúdos trabalhados nos assentamentos.

Os resultados demonstrados no gráfico 10 (a seguir) evidenciam a importância das famílias assentadas e das reuniões de avaliação e planejamento para a definição dos conteúdos trabalhados o que pode ser considerado um indicador de controle social e participação dos beneficiários de cogestão da ATES. Os dados também demonstram a importância da equipe, extensionistas e prestadoras na definição dos conteúdos. O número baixo de citações da influência de lideranças do MST pode indicar pouco envolvimento destas com a ATES. A ausência de citações dos ATPs é previsível, pois a atuação destes atores ocorre mais em nível de núcleo operacional.

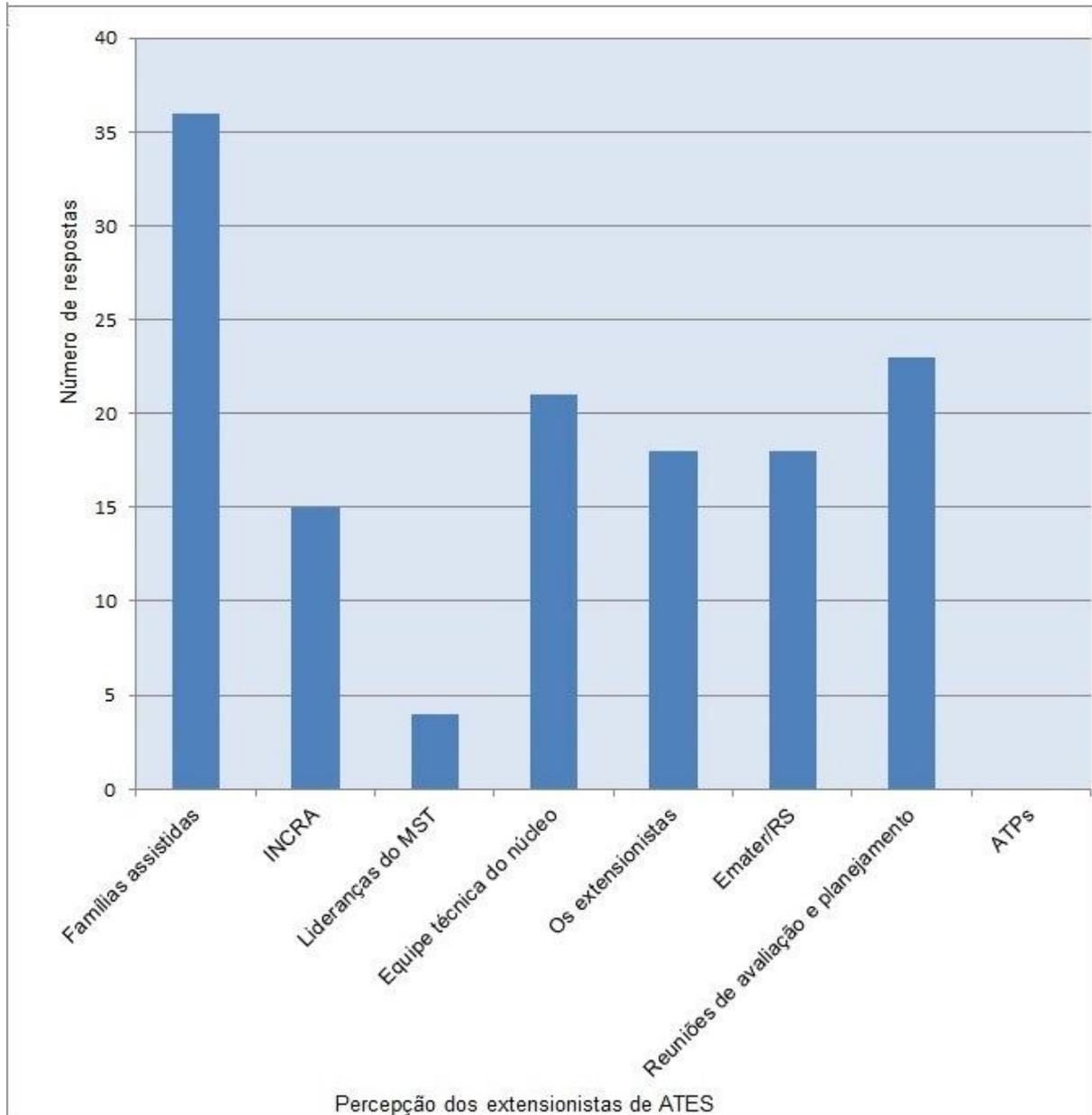


Gráfico 10: Atores e instâncias que mais influenciam na definição do conteúdo de ATES trabalhado nos assentamentos.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

O gráfico seguinte aborda a percepção dos extensionistas sobre os interesses contemplados nas reuniões de avaliação dos assentamentos.

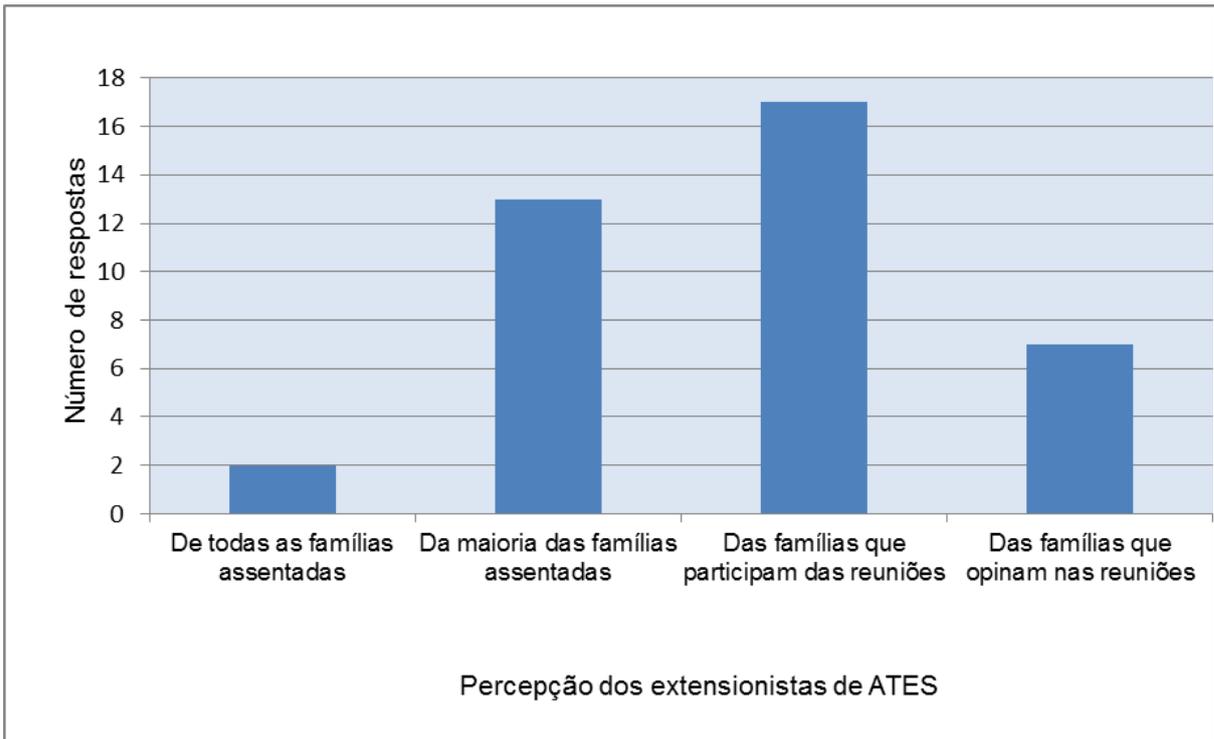


Gráfico 11: Interesses contemplados nas reuniões de avaliação nos assentamentos.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Analisando o gráfico 11 fica evidente que na perspectiva dos extensionistas da Emater, as reuniões de avaliação e planejamento são espaços nos quais os interesses podem ser contemplados havendo participação e intervenção das famílias.

No gráfico seguinte é abordado o comportamento dos participantes com relação ao seu posicionamento nas reuniões de avaliação e planejamento dos assentamentos.

Os dados do gráfico 12 demonstram que na percepção de apenas 5% dos extensionistas, os participantes levam posições definidas para as reuniões 62% acreditam que os assentados formulam suas posições no decorrer das reuniões e 33 % tentem a aderir as posições dos extensionistas portanto para 94,87% dos extensionistas, os assentados formulam suas posições no decorrer das reuniões podendo sofrer influência tanto de extensionistas como de outros participantes das reuniões evidenciando que existe margem para persuasão dos extensionistas neste espaço.

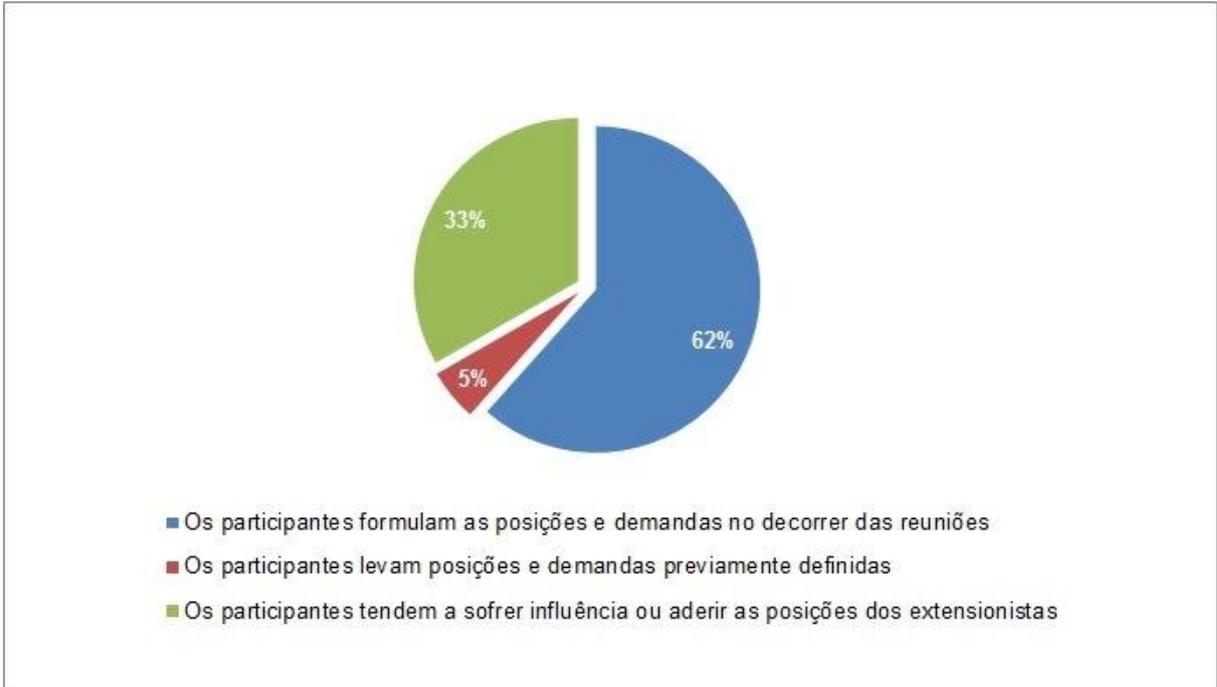


Gráfico 12: Avaliação do comportamento dos participantes nas reuniões de avaliação e planejamento de ATES.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

O baixo número de famílias que levam posições previamente definidas nas reuniões e o elevado percentual de famílias que formulam suas posições no decorrer das reuniões, ou ainda, tendem a aderir à posição dos extensionistas, pode significar que existe abertura para construir posicionamentos durante as reuniões. Contudo, pode indicar que não existem outros espaços nos quais os assentados discutem a ATES a não ser nas reuniões marcadas e, geralmente, mediadas por extensionistas. Esta situação pode, também, levar ao fato de que os assistidos não fiquem, necessariamente, à vontade para manifestar suas opiniões e defender suas posições. Além disto, com frequência os relatores das reuniões solicitam auxílio dos extensionistas na redação das atas a serem enviadas para os conselhos Regionais de ATES, inibindo a descrição de aspectos que desabonem a atuação das equipes de ATES.

A forma como vem sendo realizadas as reuniões de avaliação e planejamento não garantem a ampla participação das famílias na cogestão da ATES, nem o efetivo controle social dos serviços pelos beneficiários. Isto pode evidenciar a necessidade de adoção de metodologias criativas que tornem o espaço mais atrativo para as famílias estimulando sua participação. Também é fundamental

que a ATES atue no sentido de ampliar o protagonismo dos representantes dos assentamentos que precisam sentir-se respaldados pelo assentamento e estarem comprometidos com a representação.

2.3.2 Os Conselhos Regionais de ATES

Os conselhos regionais de ATES estavam previstos no manual operacional do INCRA desde 2004, mas foi a partir de 2009 que os conselhos regionais de ATES passaram a reunir-se. Com caráter consultivo, estes espaços tiveram por objetivo descentralizar a gestão e democratizar o poder decisório do programa de ATES (DALBIANCO, 2010).

Abordando aspectos relacionados à implantação e funcionamento dos conselhos regionais de ATES no Rio Grande do Sul, Dalbianco (2010, p. 84) pondera que:

Segundo o projeto básico (INCRA SR 11, 2008), em 2009, os conselhos regionais deveriam ser convocados mensalmente pelo INCRA em todos os NOs. Estes seriam compostos por um representante do INCRA, um membro da prestadora da ATES e um representante dos beneficiários (por assentamento), escolhido em assembleia. Na renovação do contrato, em 2010, a periodicidade passou a ser quadrimestral. As reuniões dos Conselhos Regionais deveriam cumprir duas funções: discutir as ações de ATES, trazendo contribuições das famílias e nivelando informações; gerar um documento de produção coletiva (a "ATA" do CR), que ajudaria avaliar as atividades desenvolvidas pela prestadora.

A baixa participação dos conselheiros, especialmente os que residiam muito distantes das sedes dos núcleos, e as dificuldades operacionais levaram o INCRA a reunir os conselhos com menor frequência e a custear as despesas de alimentação e deslocamento dos representantes das famílias assentadas. Também foi instituído que os assentamentos deveriam estar representados por um integrante de cada sexo o que não estava previsto nos primeiros conselhos.

Atualmente, os conselheiros se reúnem semestralmente e o problema da ausência de representantes dos assentamentos diminuiu consideravelmente. No próximo gráfico é abordada a percepção dos extensionistas da Emater/RS-ASCAR

sobre as posições dos participantes que prevalecem nas definições e encaminhamentos dos Conselhos Regionais de ATES.

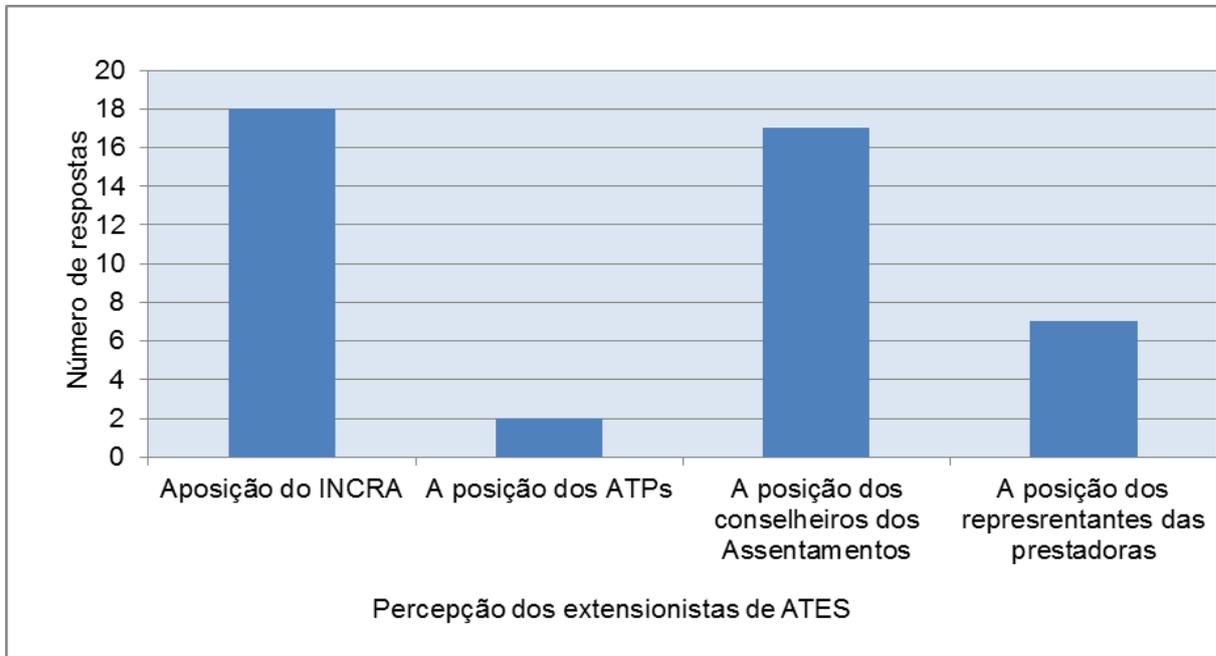


Gráfico 13: Avaliação sobre posições predominantes nos encaminhamentos e definições dos Conselhos Regionais de ATES.

Fonte: Pesquisa com extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

As respostas demonstram que para a maioria dos extensionistas entrevistados, o INCRA e os Conselheiros dos assentamentos prevalecem nas definições e encaminhamentos dos conselhos, já a posição das prestadoras e dos ATPs é considerada menos decisiva. Os representantes dos assentamentos deveriam representar os interesses dos assentados nos conselhos regionais de ATES e atuarem amparados pelas deliberações que constam em atas das reuniões de avaliação e planejamento que deveriam nortear suas posições, entretanto, nem sempre isto ocorre. No gráfico seguinte são abordados aspectos que influenciam na intervenção dos representantes nos conselhos regionais de ATES.

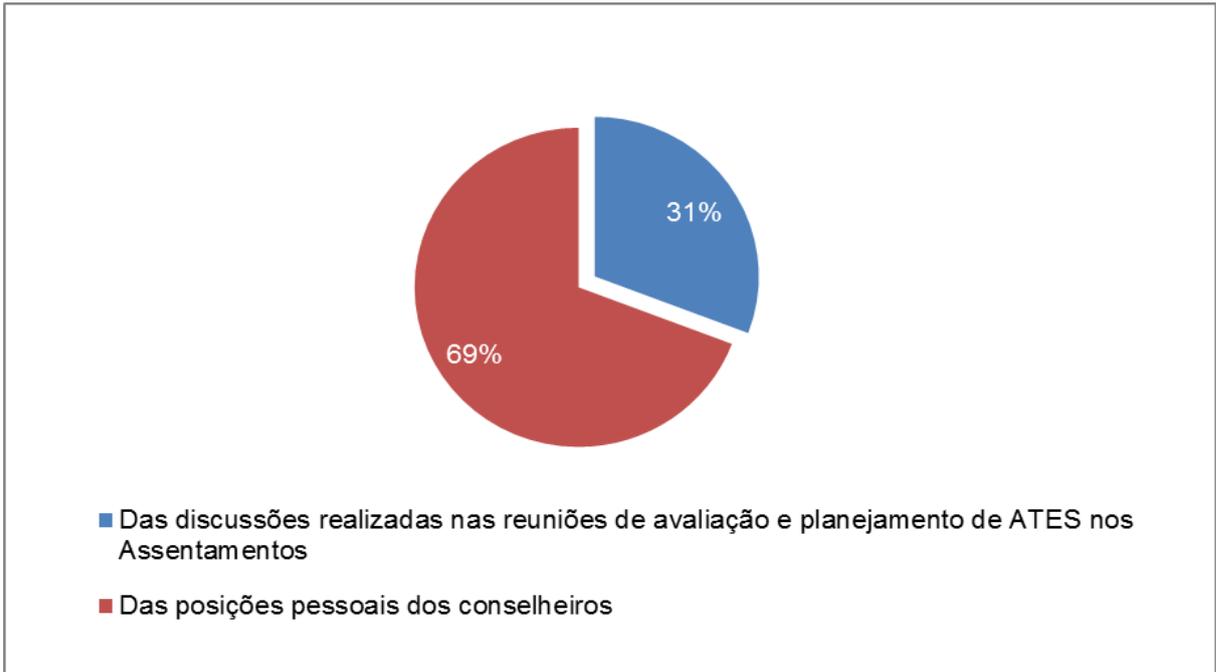


Gráfico 14: Avaliação sobre aspectos determinantes na intervenção dos representantes dos assentamentos nos conselhos regionais de ATES.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Na percepção de 69% dos extensionistas, as intervenções dos conselheiros no espaço sofrem mais influência das posições pessoais dos conselheiros do que da discussão realizada nas reuniões de avaliação e planejamento dos assentamentos. Enquanto para apenas 31% dos entrevistados as intervenções dos conselheiros dos assentamentos representam efetivamente as discussões realizadas nas reuniões dos assentamentos, evidenciando a necessidade de qualificação dos representantes nos conselhos.

Ressalta-se aqui que nas reuniões dos conselhos são abordados assuntos relacionados a outros temas e outras políticas públicas além da ATES, que com frequência dominam a pauta dos conselhos. Muitas vezes, os representantes dos assentamentos enxergam nos conselhos uma rara oportunidade de tratar com representantes das instituições presentes, especialmente com representante do INCRA, outras questões pertinentes aos assentamentos, e até mesmo, questões de interesse pessoal.

Analisando os contratos de ATES no Rio Grande do Sul, Morais et al. (2010, p. 13) afirmam que:

Uma constatação recorrente foi que a reunião dos conselhos de ATES, que tem como objetivo principal a avaliação do trabalho de ATES, por parte dos assentados, acabou revelando insatisfação desses assentados em relação à falta de atendimento as suas necessidades imediatas. Sendo assim, as reuniões acabavam tendo como pauta principal a reivindicação dos assentados ao INCRA quanto ao encaminhamento de suas necessidades e também, a colocação por parte dos técnicos, da impossibilidade de atendimento a algumas outras necessidades, em função da obrigatoriedade do cumprimento das metas, cujo prazo se expirava.

Outro aspecto que chama atenção é que, para 27 dos 39 extensionistas entrevistados, o Conselho Regional de ATES não está entre os três principais atores ou instâncias que definem o trabalho em nível de núcleo operacional, o que pode ser verificado no gráfico a seguir.

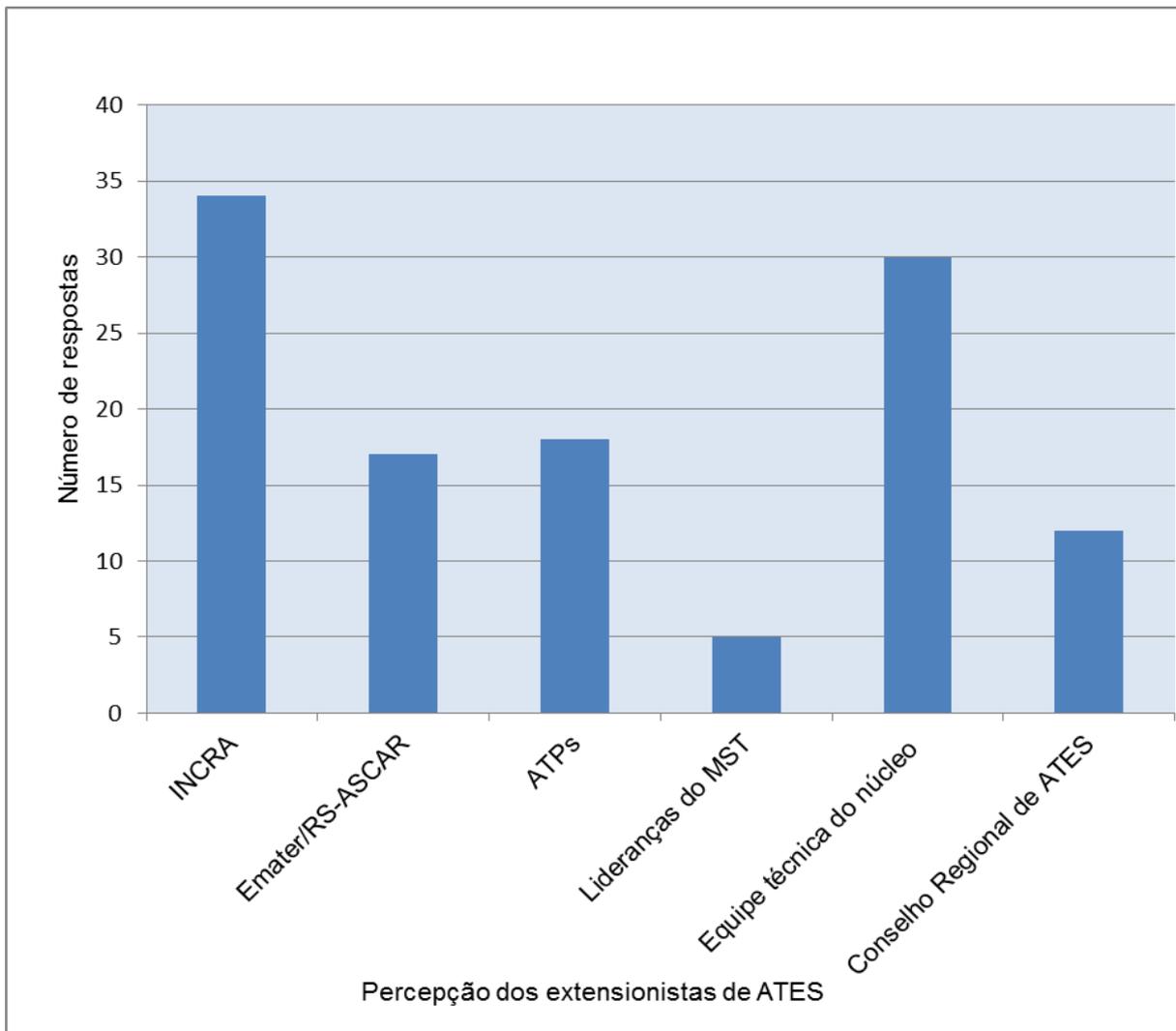


Gráfico 15: Atores ou instâncias que definem o trabalho de ATES nos Núcleos Operacionais.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Para responder esta pergunta, os extensionistas tiveram que apontar três atores ou instâncias que definem o trabalho de ATES. O gráfico acima demonstra também a percepção de que INCRA e equipe técnica são determinantes na definição do trabalho de ATES para a maioria dos entrevistados. Também confirmam a importância da prestadora e dos ATPs nas definições acerca dos serviços. Para a maioria dos entrevistados todos os atores, exceto as lideranças do MST, têm maior influência que os Conselhos Regionais na definição do trabalho, evidenciando que este espaço de controle social e cogestão da ATES tem sido pouco eficiente para direcionar o trabalho.

2.4 Aproximação dos conteúdos abordados com a realidade dos Assentamentos

Entre os aspectos determinantes para a qualidade da intervenção dos serviços de extensão rural está o conhecimento pelos extensionistas e beneficiários acerca da realidade na qual estão inseridos. Em função disto, os contratantes do serviço de ATER, geralmente, exigem dos contratados a elaboração de um diagnóstico da realidade. Nos contratos de ATES elaborados pelo INCRA no Rio Grande do Sul estava prevista a obrigatoriedade das prestadoras de ATES elaborarem ainda em 2009, os Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA) e os Planos de Recuperação dos Assentamentos (PRA). Estes planos deveriam estar embasados num diagnóstico minucioso da realidade. De acordo com Diesel e Neumann (2012, p. 335):

Em sua concepção, os PDA e PRA foram pensados como um importante espaço de diálogo que propiciaria uma aproximação entre os técnicos e as famílias assentadas o que poderia resultar na almejada sintonia entre o projeto institucional de intervenção do INCRA/RS e o das famílias assentadas. Assim, a elaboração participativa dos PDAs e PRAs poderia ser considerada uma contribuição significativa na ótica da promoção de um desenvolvimento alternativo no âmbito dos assentamentos, dado seu potencial de mobilização dos atores, aprendizagem sobre a realidade local e planejamento das ações futuras.

Embora tenham sido promovidos pelo INCRA e ATPs alguns espaços buscando orientar a elaboração dos planos, o roteiro de elaboração do documento conduzia para priorização da descrição do documento em detrimento da discussão participativa com os assentados acerca de caminhos e medidas a serem adotadas no sentido de buscar o desenvolvimento dos assentamentos. Cabe ressaltar que a falta de experiência de muitos extensionistas com trabalho nos assentamentos e com o uso de metodologias participativas prejudicou a qualidade de muitos PDAs e PRAs, e se refletiu na falta de comprometimento dos diversos atores com a execução do planejado.

Ainda assim, passados mais de cinco anos da elaboração dos documentos, na percepção da quase totalidade dos extensionistas da Emater, os PDAs e PRAs influenciaram as ações de ATES nos assentamentos. No gráfico seguinte é abordada a percepção dos extensionistas sobre a influência dos PDAs e PRAs.

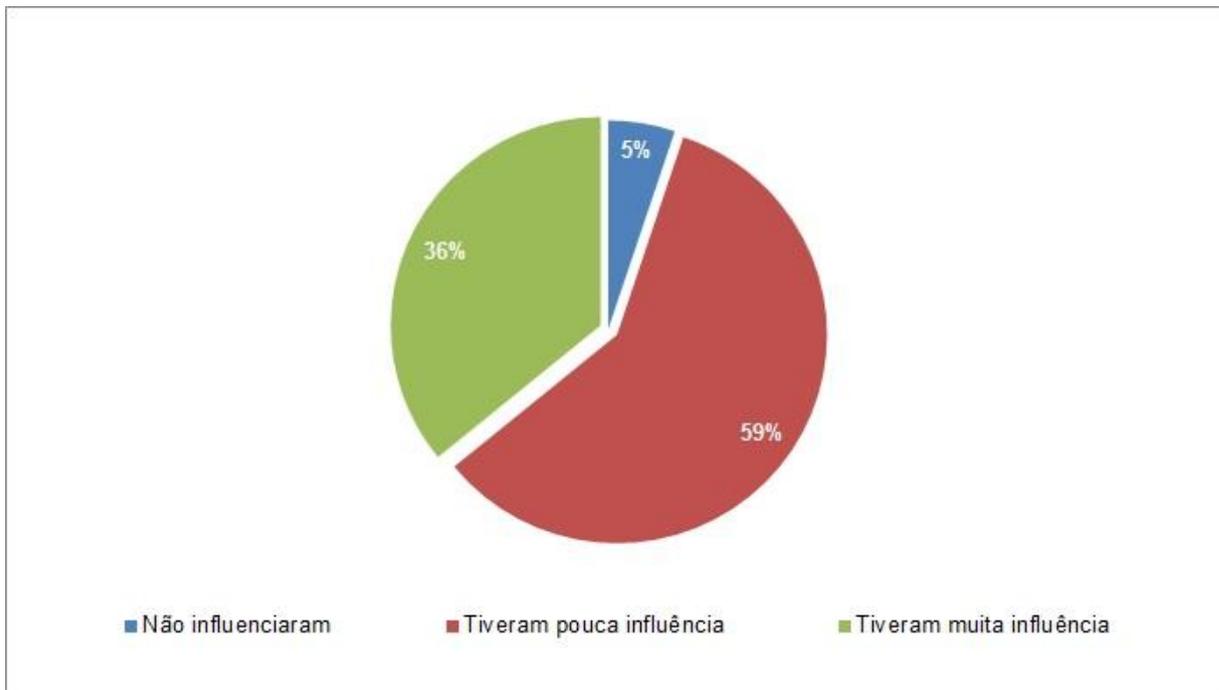


Gráfico 16: Percepção sobre Influência dos PDAs e PRAs nas ações de ATES.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Conforme os dados do gráfico 16, para 36% dos entrevistados, os PDAs e PRAs tiveram muita influência, para 59% tiveram pouca influência e apenas para 5% não tiveram influência.

Esta influência é mais percebida quando consideradas somente opiniões de extensionistas com mais de quatro anos de atuação na ATES, conforme demonstrado no próximo gráfico.

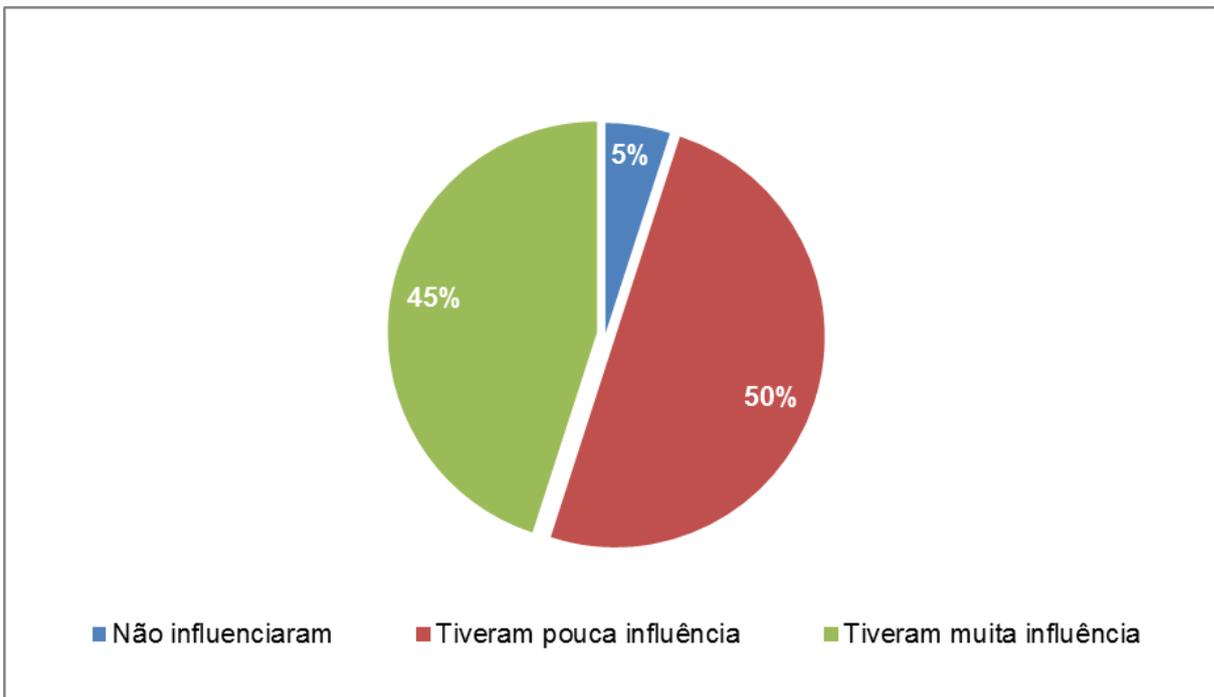


Gráfico 17: Percepção sobre influência dos PDAs e PRAs nas ações de ATES.

Fonte: Pesquisa com extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES a mais de 04 anos (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Para os 45% dos extensionistas com quatro anos ou mais de atuação na ATES, os PDAs e PRAs tiveram muita influência nas ações de ATES, esta diferença pode ser decorrente da participação destes profissionais na elaboração e ou adequação dos planos realizada nos primeiros anos após a elaboração.

2.5 Conflitos e avanços no Planejamento e Execução das Atividades de ATES

Desde a implantação dos contratos de ATES, passou a ser elaborado o planejamento anual de atividades. A partir do segundo ano de execução, a forma de mensurar ou quantificar os serviços passou a ser a soma de horas técnicas executadas pela prestadora. Desta forma, cada profissional de ATES deveria executar ao longo do ano, um número pré-estabelecido de horas técnicas, que, multiplicadas pelo número de profissionais contratados por núcleo operacional, comporiam o banco de horas técnicas a ser executado pela equipe de ATES do núcleo durante o ano.

Anualmente, as atividades planejadas são divididas em metas estaduais, metas regionais e complementares. As metas estaduais são estabelecidas pelo contratante (INCRA), as metas regionais devem ser construídas com as famílias assentadas. Já para as metas complementares, que não precisam ser previstas, é destinado o máximo de 15% do número de horas previstas no contrato. As metas, em termos práticos, se traduzem em atividades de ATER (visitas, reuniões, intercâmbios, dias de campo, elaboração de planos, elaboração de relatórios, sistematizações de experiências e etc.), para as quais é estabelecido determinado número de horas técnicas usadas para fins de prestação de contas. Embora os planejamentos sejam elaborados anualmente e readequados no decorrer da execução seu cumprimento, não tem sido integral em todos os núcleos operacionais, demonstrando fragilidades no processo de planejamento e execução dos serviços de ATES.

O próximo gráfico demonstra a proporção de metas planejadas que são executadas na visão dos extensionistas da Emater.

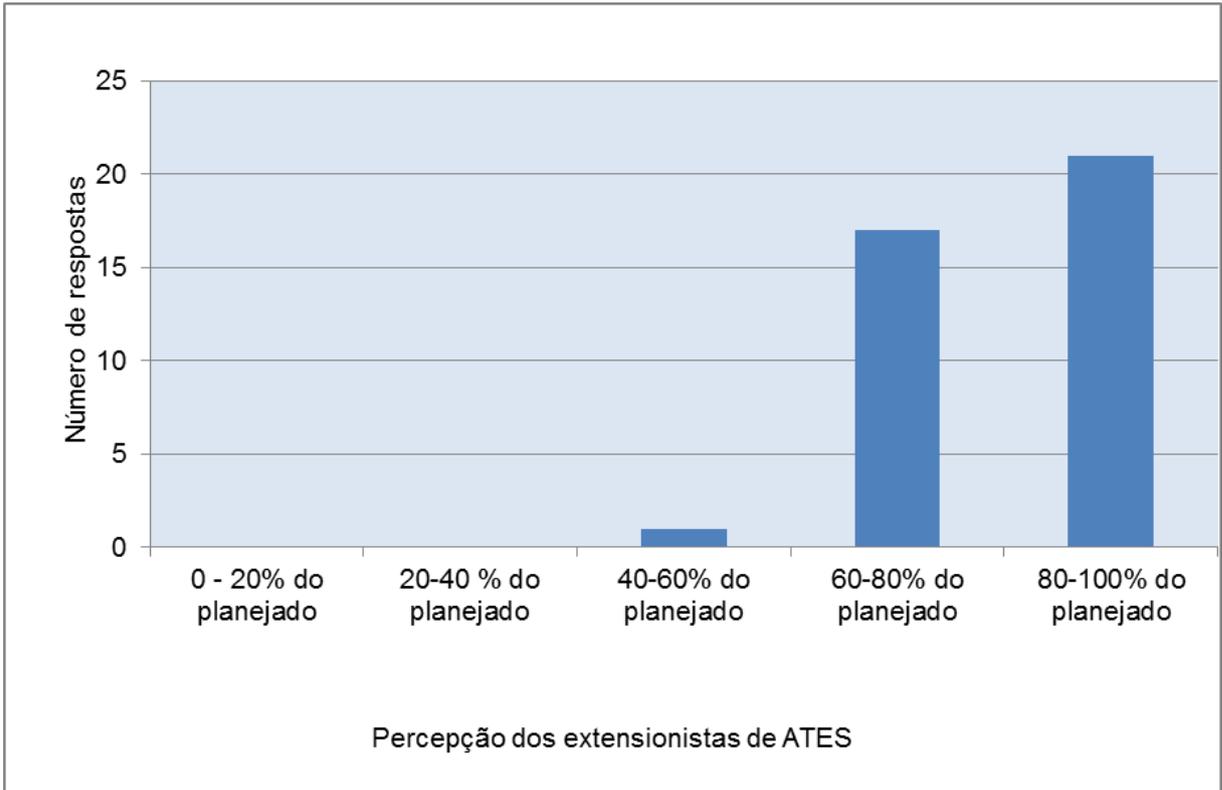


Gráfico 18: Percepção sobre proporção de atividades planejadas que são executadas.

Fonte: Pesquisa com extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Para todos os entrevistados, mais de 40% do que é planejado é executado, 2% afirmam que o cumprimento está entre 40 e 60%, 44% afirmam que o cumprimento do planejado se situa entre 60 e 80% e para 54% dos entrevistados de 80 a 100% do que é planejado, é executado. O fato de 98% afirmarem que mais de 60% do planejado é executado, pode servir de indício que existe esforço no sentido de executar o que foi planejado. Entretanto, se para 46% o percentual do executado é inferior a 80% do planejado, isto pode ser um indício de que para esta parcela, ou a proporção real de atividades complementares realizadas é superior a 15% do total de horas técnicas ou existe grande defasagem no cumprimento de metas. O gráfico seguinte aponta os três principais fatores que na visão dos extensionistas comprometem a execução do planejado.

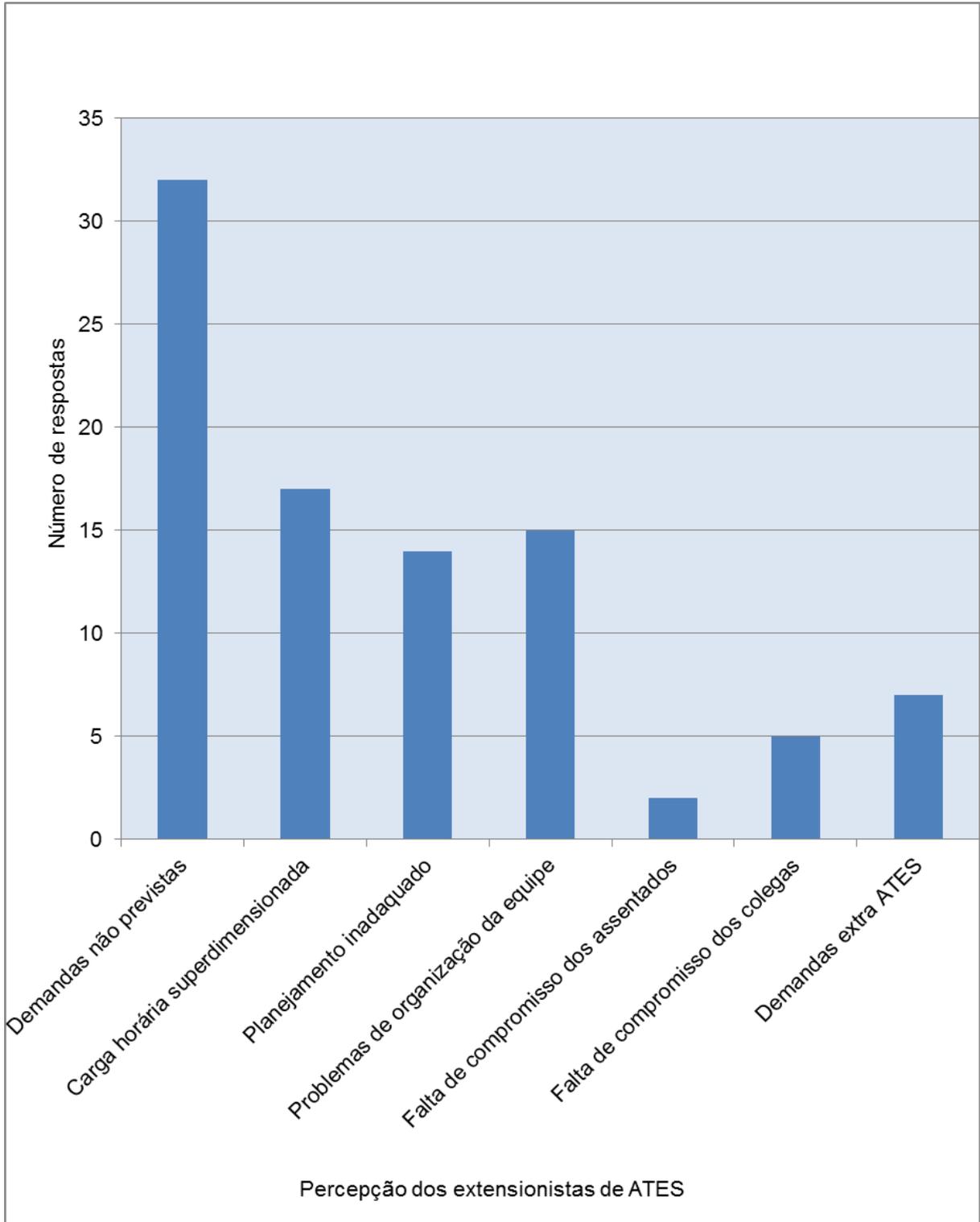


Gráfico 19: Percepção sobre fatores que mais influenciam para a não execução do planejado.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATEs (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

O principal fator apontado para a não execução do planejado são as demandas não previstas apontadas pela maioria dos entrevistados. O segundo fator

é a carga horária insuficiente para o número de profissionais contratados e, também, aparecem com frequência o planejamento inadequado, e problemas de organização da equipe. A falta de comprometimento dos colegas e as demandas extras também aparecem, mas em menor proporção. Além da confirmação do comprometimento do planejamento pelas demandas não previsíveis, apontado pela quase totalidade dos entrevistados, aparece com frequência uma insatisfação com o superdimensionamento da carga horária para o número de profissionais contratados.

A preocupação com o superdimensionamento da carga horária para o número de profissionais contratados, ou a quantidade de atividades para o número de profissionais, merece uma análise mais profunda. Isso porque, mesmo que para evitar cortes nos repasses do contratante para a prestadora, os profissionais sejam constrangidos a cumprir plenamente as metas pactuadas (o que pode levá-los a sofrer sanções ou prejuízos na avaliação de desempenho e, ainda, ter equipes atuando com um número de profissionais, geralmente, superior ao contratado pelo INCRA), não têm conseguido realizar a proporção satisfatória de metas estabelecidas, resultando em cortes significativos nos repasses do contratante. Também existe uma crítica corrente entre os extensionistas de que a busca do cumprimento das metas estabelecidas tem comprometido a qualidade das atividades desenvolvidas nos assentamentos. Este problema tem sido recorrente e as pendências no cronograma de execução da prestadora têm dominado a pauta de muitas reuniões, encontros e espaços de mediação entre extensionistas, Assessor Técnico Pedagógico (ATPs) e INCRA, em detrimento de discussões acerca da qualificação dos serviços. Informações do SAMA apontam que 16,70% do pagamento do previsto para a Emater em 2014 não foi realizado pelo INCRA em função do não cumprimento de metas (INCRA, 2008).

Quando o cumprimento de metas e a elaboração de documentos estão no centro das preocupações dos extensionistas, a qualidade da execução junto às famílias tende a ficar prejudicada. Atividades com baixa qualidade desestimulam a participação dos assentados, comprometendo os resultados da ATES nos assentamentos. Fica, dessa forma, evidenciada a necessidade de promover mudanças no sentido de evitar sobrecarga dos extensionistas e, ainda, que a busca pela qualidade das ações seja maior que a preocupação com o cumprimento do cronograma de ações.

Além de ser o instrumento legal para orientar a prestação de contas, o planejamento anual contribuiu para organizar o serviço de ATES, comprometer extensionistas e assentados e combater o espontaneísmo. Mas, no entanto, tem ocorrido com frequência a falta de sintonia entre planejamento e execução, além da dificuldade de cumprimento do banco de horas nos respectivos núcleos, mesmo quando o número de profissionais é maior que o previsto no contrato.

Este cenário aponta para a necessidade de revisão nos critérios de soma de horas técnicas para fins de remuneração dos serviços de ATES. É fundamental construir consensos no sentido de tornar o planejamento mais participativo e mais exequível, além de garantir a qualificação dos serviços prestados, superando a perspectiva de cumprimento da meta para evitar cortes nos repasses.

Em decorrência da dificuldade de cumprir o planejado e de outras questões, a maioria dos extensionistas aponta ter algum tipo de frustração com o serviço de ATES, conforme pode ser observado no gráfico seguinte.

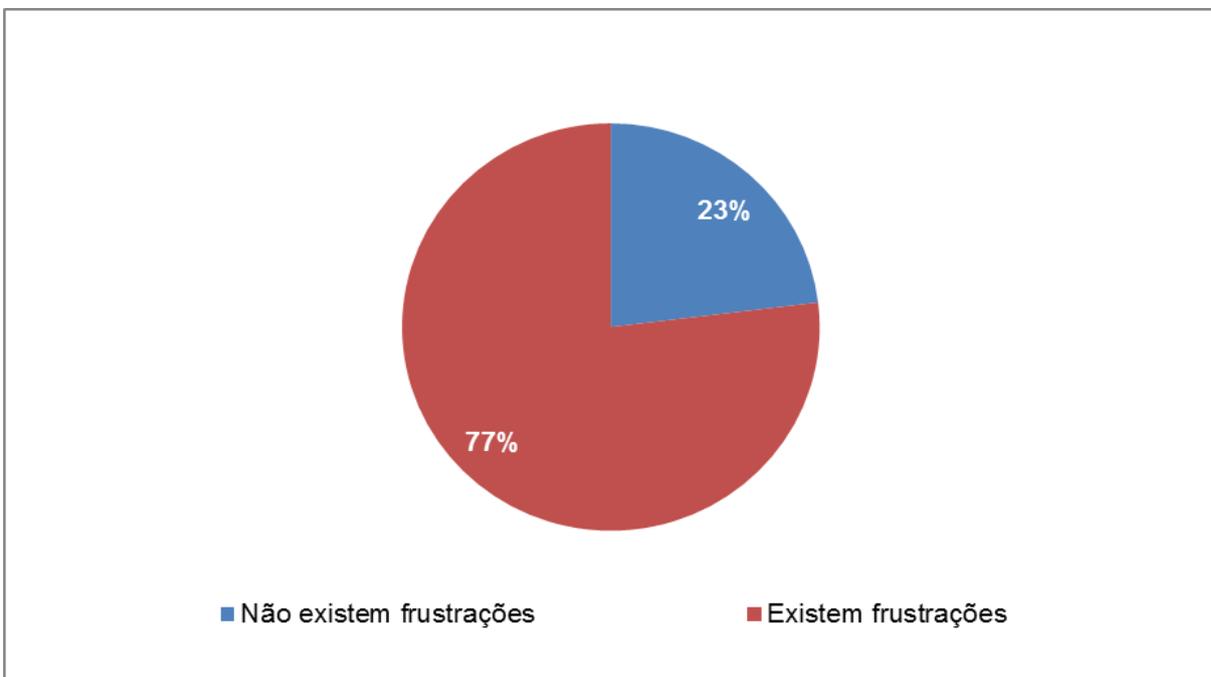


Gráfico 20: Percepção sobre existência de frustrações no trabalho de ATES.

Fonte: Extensionistas da EMATER/RS-ASCAR que atuam na ATES (2015).

Org.: SCARIOT/2015.

Entre os extensionistas entrevistados, 77% alegam ter frustrações com o trabalho de ATES e 23% alegam não ter frustrações. Os entrevistados que alegaram

ter algum tipo de frustração com a ATES puderam apontar as frustrações. Entre os motivos da insatisfação, além dos relacionados às dificuldades do cumprimento do planejado e da sensação de que a qualidade dos serviços está sendo comprometidos pelo excesso de demandas, os extensionistas também relataram frustrações com o nível de participação e comprometimento das famílias com ATES. O pouco tempo para preparar atividades, o envolvimento com questões burocráticas alheias ao serviço de extensão rural, a morosidade do INCRA na liberação de recursos e solução de situações pendentes, a alta proporção de famílias envolvidas em atividades fora do lote, a obrigatoriedade de trabalhar com todas as famílias, independentemente dos resultados e a pouca valorização do trabalho pela empresa e assistidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O serviço de ATES vem se constituindo em uma política pública importante para a construção de alternativas que promovam o desenvolvimento dos assentamentos, contribuindo para a reprodução social das famílias no meio rural, evitando a exclusão das famílias e fortalecendo, indiretamente, a política de reforma agrária no país.

Na percepção dos extensionistas da Emater/RS, a execução dos serviços de ATES através de contratos no Rio Grande do Sul, ampliou a influência do INCRA e das prestadoras de serviços de ATES sobre os extensionistas, mas não alterou significativamente a influência das famílias e dirigentes do MST sobre o trabalho dos extensionistas. As transformações na ATES, após a vigência dos contratos, resultaram na universalização do acesso aos serviços, aumento do controle social e aproximação dos conteúdos com a realidade dos assentamentos, mas não eliminaram o problema da baixa participação de assentados em atividades coletivas.

Mesmo que para muitos profissionais de ATES, uma parcela significativa das famílias não responde minimamente a esta, a universalização dos serviços é importante, pois exige dos extensionistas uma aproximação maior com as famílias em situações mais vulneráveis. Esse fator favorece reflexões mais amplas sobre o contexto em que estão inseridas e sobre medidas para incluí-las, promovendo um aprendizado permanente dos extensionistas. Outro aspecto que precisa ser considerado é que fatores limitantes para o êxito do trabalho podem ser transitórios e que respostas a ATES são de difícil mensuração, e até mesmo imperceptíveis.

As reuniões de planejamento e avaliação de ATES são espaços importantes para estimular o controle social dos assentados. Contudo, da forma como vêm sendo realizadas, permitem que os extensionistas conduzam o espaço podendo minimizar a influência das famílias assentadas. Neste sentido, é fundamental uma definição mais clara dos objetivos do espaço, o estabelecimento de metodologias participativas que garantam a centralidade dos beneficiários na tomada de decisões e o controle sobre os encaminhamentos.

Embora tenha sido verificada maior participação dos representantes dos assentamentos nos Conselhos Regionais de ATES após a concessão de ajuda de

custo para ressarcir despesas de deslocamento e alimentação, os conselhos estão tendo pouca influência enquanto espaços de cogestão e controle social da ATES. Assim, aponta-se a necessidade de fortalecer os conselhos e adotar metodologias para ampliar a participação dos representantes dos assentamentos nas decisões acerca da ATES.

Os PDAs e PRAs elaborados em 2009 e os planejamentos anuais construídos com a participação dos assentados contribuem para aproximar os conteúdos abordados da realidade dos assentamentos. Entretanto, a priorização da descrição dos PDAs, PRAs e do preenchimento da matriz anual de planejamento, justificado pelo foco no cumprimento das metas comprometeram a qualidade da participação dos assentados na definição dos conteúdos trabalhados, evidenciando a necessidade de qualificação destes instrumentos de planejamento da ATES.

O conjunto de instituições envolvidas no planejamento, supervisão, fiscalização, avaliação e controle social dos serviços de ATES são fundamentais para a construção de ações integradas que qualifiquem a ATES. Mas é fundamental que os extensionistas que executam o serviço, junto às famílias, participem desta construção e estejam bem preparados para o trabalho, satisfeitos com a qualidade e a valorização dos serviços que prestam.

A contratação de serviços de ATES mediante metas previamente estabelecidas reduziu o espontaneísmo dos extensionistas, porém, as metas precisam ser construídas com as famílias. Além disso, é necessário dialogar com a capacidade de trabalho das equipes e com a dinâmica das demandas extemporâneas que são influenciadas por diversos fatores, geralmente, alheios ao controle do contratante e contratados.

A recorrente incapacidade das equipes cumprirem plenamente as metas contratadas, agravada no contrato vigente (desde 2014) e o consenso de que muitas atividades estão sendo executadas com baixa qualidade e participação, indica que um dos problemas dos contratos pode ser o superdimensionamento das metas. O excesso de atividades pode resultar em perda de qualidade e redução da participação. A não realização de atividades planejadas compromete a credibilidade dos extensionistas junto às famílias e provoca constrangimento entre as prestadoras e o INCRA. Esta situação pode contribuir para o aumento da rotatividade de técnicos nas equipes e comprometer os resultados dos serviços prestados. Em função disto, o equilíbrio no dimensionamento de horas técnicas se constitui num importante

desafio a ser enfrentado pelos envolvidos nos contratos de ATES, especialmente o contratante, para avançar no sentido de superar problemas que ainda persistem nos contratos de ATES.

O Rio Grande do Sul vem construindo um modelo de ATES que concilia visões e interesses do INCRA, prestadoras de serviço de ATES, instituições de ensino, outras entidades que atuam na reforma agrária, famílias assentadas e representantes dos assentamentos. Esta interação, no entanto, deve ser entendida como um processo de construção, com avanços, desafios e conflitos de interesses que precisam ser problematizados e superados na perspectiva de qualificar os serviços, sendo fundamental a ampliação da participação de extensionistas e beneficiários na construção de contratos e definição dos conteúdos.

REFERÊNCIAS

BRUM, A. J. **Modernização da agricultura: trigo e soja**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2001. 36 p.

DALBIANCO, V. P. **A construção de uma extensão rural diferenciada para as famílias assentadas: o programa de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) no RS**. 2010. 140f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.

DALBIANCO, V. P; NEUMANN. P. S. RUMOS DA ATES NO RS Em Direção a Constituição de um Sistema Descentralizado? In: DIESEL, V. et al. (org.) **EXTENSÃO RURAL NO CONTEXTO DO PLURALISMO INSTITUCIONAL: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Editora Unijuí, Ijuí, 2012a.

DALBIANCO, V. P; NEUMANN. P. S. REFORMA AGRÁRIA E A ATUAÇÃO DO ESTADO NA OFERTA DE SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL. In: DIESEL, V. et al. (org.) **EXTENSÃO RURAL NO CONTEXTO DO PLURALISMO INSTITUCIONAL: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Editora Unijuí, Ijuí, 2012b.

DIESEL, V; NEUMANN, P. S. APRENDIZADOS DE UMA ATES EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO DOS ASSENTAMENTOS, O desafio da Elaboração de Metas Contratuais. In: DIESEL, V. et al. (org.) **EXTENSÃO RURAL NO CONTEXTO DO PLURALISMO INSTITUCIONAL: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Editora Unijuí, Ijuí, 2012.

DIETRICH, M. O desenvolvimento do território e das famílias incorporadas ao Programa Nacional de Reforma Agrária: Conjuntura atual e perspectivas para os próximos períodos: um cenário regional. **Palestra**. In: Fórum Social Mundial, Porto Alegre, 2010.

INCRA, **Sistema de Monitoramento de ATES**. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.wapwapw.com/terraincra/>>. Acesso em: 06 julho 2015.

MORAIS, S. C.; et al. Contratos de ATES no Brasil: a elaboração de metas contratuais na prestação de serviços – o caso do RS. In: SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E ASSENTAMENTOS RURAIS, 4.2010, Araquara. **Anais...** Araquara: UNIARA, 2010. CD-ROM.

PIMENTEL, V. C. **Assentamento é mais que um “projeto”**: A assistência técnica nos assentamentos rurais. 2007, 150f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007.

ZARNNOT, A. V; et al. CONTRATANDO SERVIÇOS DE ATES: O desafio da Elaboração de Metas Contratuais. In: DIESEL, V. et al. (org.) **EXTENSÃO RURAL NO CONTEXTO DO PLURALISMO INSTITUCIONAL**: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS. Editora Unijuí, Ijuí, 2012.

ANEXO A - METAS INDIVIDUAIS E COLETIVAS DOS CONTRATOS DE ATES – 2009

Ações Individuais

Deverão ser realizadas no mínimo duas visitas técnicas a cada família assentada, não considerando as repetições, sendo a primeira realizada, impreterivelmente, até julho e a segunda, no segundo semestre de contrato. A execução das visitas obedece ao critério mínimo de 15% por mês, podendo ser executadas NO's meses seguintes desde que justificado o atraso, contudo, alcançando 100% ao final do semestre.

Esta proposta de alteração deve-se ao atraso de repasse dos recursos por parte do INCRA, que inviabilizou estruturalmente a ação dos técnicos dos Núcleos Operacionais, comprometendo a realização das visitas até o momento, dado esse comprovado pelo SAMA.

As visitas individuais não se confundem com outras ações desenvolvidas pela assistência técnica, como laudos, elaboração de projetos, avisos para reuniões, entre outras. Esta atividade está diretamente ligada às ações de cunho produtivo, social ou ambiental.

Das Ações de Caráter Coletivo

Meta 01: Elaborar o PDA NO's assentamentos contemplados, a partir de Diagnóstico Inicial, que engloba os aspectos físicos, sócio-econômicos e produtivos da área e entorno do assentamento (Marco Zero), Laudo de Vistoria e Avaliação e/ou Relatório Ambiental, e LP ou LIO vigentes, documentos estes fornecidos pelo INCRA/RS quando disponível.

Propõe-se o período de julho a dezembro de 2009 para execução do PDA, devido ao atraso no repasse de recursos, que resultou no atraso na execução das ações iniciais (Reunião Marco Zero, por exemplo). Por este motivo, faz-se necessário um adiamento do início da elaboração do PDA visando adequada execução da ação.

Meta 02: Elaborar o PRA NO's assentamentos contemplados, a partir de Diagnóstico Inicial, que engloba os aspectos físicos, sócio-econômicos e produtivos da área e entorno do assentamento (Marco Zero), Laudo de Vistoria e Avaliação e/ou Relatório Ambiental, Plano de Desenvolvimento já elaborado, e LIO vigente, documentos estes fornecidos pelo INCRA/RS quando disponível.

Propõe-se julho de 2009 como mês para início e outubro como prazo limite para conclusão do PDA, devido ao atraso no repasse de recursos, que resultaram em atraso na execução das ações iniciais (Reunião Marco Zero, por exemplo) faz-se necessário um adiamento do início da elaboração do PRA, visando adequada execução da meta.

Meta 04: Capacitar a comunidade para a ação de instalação e manejo de unidades demonstrativas de adubação verde e adubação orgânica no assentamento, que sejam utilizadas com fim didático-pedagógico para o acompanhamento da evolução do perfil do solo por suas características físicas, biológicas e químicas, promovida pelo manejo adequado da ciclagem de nutrientes e de energia no sistema.

Objetivo da meta: Construir espaços de capacitação sobre manejo e conservação de solo, visando apresentar e dialogar com a comunidade ações que auxiliem na conservação e na melhoria das características físicas, químicas e biológicas dos solos.

Meta 05: Viabilizar a interação efetiva com as escolas localizadas NO's assentamentos do Núcleo Operacional através da proposição de atividades multidisciplinares, onde serão discutidas as questões de alimentação adequada e pirâmide dos alimentos, culminando com o planejamento e instalação de uma horta coletiva. Esse contexto será utilizado para desenvolver atividades de compreensão do ciclo das plantas (anuais e perenes) a serem cultivadas, métodos de propagação, manejo do solo para manutenção da fertilidade e umidade, importância de cultivos intercalares e rotação de culturas para potencializar os efeitos de alelopatia e controle de infestações de insetos e doenças, importância do planejamento da rotação e registro dos cultivos, importância da habilidade de reprodução de sementes próprias e critérios de seleção, desenvolvimento de habilidades de reconhecimento do estado sanitário e nutricional das plantas, bem como da identificação de diferentes substratos e insumos orgânicos utilizáveis como adubação. Contemplar a diversidade de funções das plantas selecionadas (alimentares, condimentares, medicinais, ornamentais, etc.), além de técnicas de produção de mudas e solarização de substratos.

Objetivo da meta: Propiciar espaços que integrem os estudantes às ações e temas trabalhados pela assistência técnica NO's assentamentos, no que tange a alimentação adequada, produção agroecológica e a preservação ambiental.

Meta 06: Realizar estudos coletivos para a formação de um catálogo de sementes crioulas pertencentes à região do assentamento e da região de origem das famílias.

Objetivo da meta: Estudos coletivos para a formação de um catálogo de sementes crioulas;

Meta 07: Realizar, no ano, um ciclo de palestras sobre a linha produtiva predominante identificada pelo assentamento na elaboração do PDA/PRA.

Objetivo da meta: Organizar e viabilizar um ciclo de palestras para cada assentamento com uma abordagem que contemple às principais linhas produtivas dos PAs, considerando a base tecnológica dos sistemas de produção, a infra-estrutura necessária, as necessidades e estratégias de organização, o calendário das atividades, as metas produtivas, as possibilidades de mercado e de transformação, as necessidades de capacitação profissional e assistência técnica, etc.

Meta 08: Realizar, NO's meses de junho, julho e agosto, em cada assentamento do Núcleo Operacional, um curso sobre manejo profilático de pomares contribuindo para a melhoria da sanidade dos pomares domésticos.

Objetivo da meta: Estimular atividades que garantam o auto-sustento das famílias.

Meta 09: Realizar a campanha “Documentação da Família Assentada”, com material de divulgação (cartazes), realizando uma palestra por escola, NO's assentamentos que possuam escola, e uma reunião geral por assentamento sobre o tema “A Importância da Documentação Pessoal para a Família Assentada”, esclarecendo a importância da documentação pessoal de toda a família, homens, mulheres e crianças, possibilitando o cumprimento das obrigações legais e fiscais para acesso aos créditos e outros benefícios.

Objetivo da meta: Desenvolver ações de conscientização da importância da documentação pessoal e dos contratos firmados entre os beneficiários e o INCRA, com vistas à manutenção da situação de regularidade junto aos órgãos da administração pública. Trabalhar a redução da pobreza rural através do fortalecimento da noção de Cidadania e suas implicações NO's

direitos e responsabilidades sociais, incluindo ações de valorização da documentação do indivíduo, da família e da unidade produtiva como instrumentos de inclusão social.

Meta 10: Realizar, no primeiro semestre do ano, uma oficina para cada 30 famílias dos assentamentos que compõe o Núcleo Operacional de esclarecimento sobre doenças infecto-contagiosas, boas práticas para a preparação higiênica dos alimentos, proteção de fontes de água, e manejo do entorno da residência.

Objetivo da meta: realização de oficinas para cada 30 famílias;

Meta 11: Realizar, no segundo semestre de cada ano, uma oficina para cada 30 famílias dos assentamentos que compõe o Núcleo Operacional, capacitando as famílias em temas como saneamento básico, destinação final dos resíduos sólidos (lixo doméstico), destinação das embalagens de agrotóxicos, compostagem e encaminhamento para reciclagem de resíduos sólidos cumulativos.

Objetivo da meta: realização de oficinas para cada 30 famílias;

Meta 12: Realizar o levantamento de todas as associações, cooperativas, grupos coletivos ou de interesses presentes no Núcleo Operacional, proporcionando vivências para o fortalecimento dos mesmos, bem como potencializar a busca de objetivos comuns na comunidade, estimulando a criação de novos grupos por afinidades para atividades produtivas ou de lazer.

Objetivo da meta: Ações que fortaleçam a organização e mobilização social, acompanhando e dando apoio às associações existentes NO's assentamentos, além de trabalhar com outras formas organizativas (grupos de mulheres, jovens, movimentos, etc.), potencializando o trabalho organizativo e associativo no sentido de superar os obstáculos, viabilizar o desenvolvimento local e fortalecer a identidade das comunidades assentadas.

Meta 13: Manter um engenheiro agrônomo responsável pelas ações produtivas e ambientais por Núcleo Operacional, cujo plano de trabalho será baseado nas condições e restrições da LP e/ou LIO do assentamento.

Objetivo da meta: Desenvolver e orientar as ações produtivas e de capacitação ambiental junto às famílias beneficiadas e demais profissionais do Núcleo Operacional. A meta 13 visa atender a orientação da Resolução CONAMA Nº 387/06.

Meta 14: Realizar palestras em cada escola localizada NO's assentamentos do Núcleo Operacional sobre a utilização das fontes de água existentes no assentamento e técnicas para sua proteção, com entrega de material de apoio e cartazes, realizando uma experiência de práticas de proteção de fontes por assentamento.

Objetivo da meta: Trabalhar com os estudantes e corpo docente a conscientização sobre a importância da água.

Meta 15: Elaborar um projeto por assentamento para recuperação de solos degradados, através de unidades demonstrativas.

Objetivo da meta: Localizar os principais pontos de degradação do solo e seus motivadores, e elaborar um projeto que aponte as medidas necessárias para sua recuperação.

Meta 16: Realizar uma reunião para cada 30 famílias em cada Núcleo Operacional, com o tema legislação ambiental (Licenças), esclarecendo suas possibilidades, potencialidades e os impedimentos legais para atividades produtivas, entregando material explicativo e enviando cópia ao INCRA. Também, realizar atividades NO's assentamentos para debater a gestão coletiva dos recursos naturais, Reservas Legais (RLs) e Áreas de Preservação Permanente (APPs). NO's assentamentos que possuem RLs que possam ser manejadas, propor a elaboração de projeto de manejo dessas áreas e cronograma de execução.

Objetivo da meta: Todos os assentamentos devem renovar suas licenças ambientais a cada 4 aNO's. Dessa forma, as equipes técnicas devem realizar ações de informação e formação sobre a legislação ambiental.

Meta 17: Realizar, em um assentamento de até 50 famílias em cada Núcleo Operacional, uma pesquisa continuada sobre saneamento básico e destinação final dos resíduos sólidos (lixo doméstico) coletando dados a cada 3 meses e apresentando-os no Relatório de Atividades.

Objetivo da meta: Realizar um levantamento da situação do saneamento básico no PA e das modificações ocasionadas em função das oficinas sobre água e saneamento básico (meta 10 e 11).

Meta 18: Realizar uma atividade por assentamento com representantes da Polícia Ambiental (PATRAM) sobre prevenção, controle e combate a incêndios rurais, bem como sobre Legislação Ambiental e responsabilidades administrativas e civis cabíveis a quem comete daNO's ambientais.

Objetivo da meta: Todos os assentamentos devem renovar suas licenças ambientais a cada 4 aNO's. Capacitação sobre prevenção, controle e combate a incêndios rurais, pela PATRAM ou outras, é requisito para obtenção da licença.

Meta 19: Gerar uma planilha a cada 4 meses, para cada assentamento do Núcleo Operacional, contendo informações sobre todas as famílias assentadas, com os dados da família, o número do lote que ocupa e se possui alguma pendência junto ao INCRA. A planilha número 1 deverá ser elaborada no primeiro mês de contrato, a planilha número 2 será gerada no quarto mês de contrato, e a planilha número 3 no oitavo mês de contrato. Para finalizar, a elaboração da planilha número 4 será realizada no final do contrato.

Objetivo da meta: gerar planilha a cada quatro meses. Estas planilhas servirão como base para o acompanhamento permanente do desenvolvimento dos assentamentos. Através delas, o INCRA poderá, no caso onde houver irregularidades, acelerar o processo legal de regularização, bem como aprimorar as políticas públicas destinadas aos assentamentos.

Meta 20: Realizar um Seminário em cada assentamento do Núcleo Operacional sobre a Matriz Produtiva apontada pelo PDA ou PRA, debatendo e caracterizando suas principais linhas de atividades e as demandas por elas exigidas, planejando e orientando a correta aplicação dos Créditos a serem acessados, propiciando a construção de um Plano de Aplicação sequencial para cada família assentada.

Objetivo da meta: caracterizar as linhas produtivas e as demandas por elas exigidas, de modo a orientar a aplicação dos créditos acessados pelos assentados.

Meta 21: Produzir 1 relatório técnico trimestral sobre as atividades desenvolvidas pela ATES NO's investimentos realizados pelo Programa da Ação de Fomento a Agroindustrialização e a Comercialização e Atividades Pluriativas Solidárias (Programa Terra Sol). Com exceção do Núcleo Operacional Vacaria, que ainda não possui investimentos do Programa, todos os outros Núcleos Operacionais estão contemplados.

Objetivos da meta: produzir um relatório técnico trimestral;

Anexo B - Questionário aplicado aos Extensionistas da EMATER/RS – ASCAR para elaboração de monografia

ANÁLISE DO PROGRAMA DE ATES NA PERSPECTIVA DOS EXTENSIONISTAS DA EMATER/RS - ASCAR

Informações Gerais do informante

Núcleo Operacional.....
 Idade.....anos
 Sexo.....
 Cargo.....
 Formação
 Ano que entrou na Emater.....
 Tempo de atuação na ATER.....
 Tempo de atuação em assentamentos de RA.....anos
 Tempo de atuação na ATES.....anos
 Percentual do tempo de trabalho efetivamente utilizado na ATES.....%

1) Quais **três** atores e/ou instancias mais influenciam na definição do conteúdo trabalhado nos **assentamentos**? Assinalar até 3 opções.

- Famílias Assistidas
- Lideranças do MST
- INCRA
- Emater/RS prestadora
- Equipe técnica do núcleo
- ATPs
- Os extensionistas responsáveis por atender o assentamento
- Reuniões de Avaliação e planejamento do assentamento

2) Na sua concepção quais os três atores e/ou instancias tem maior influência na definição do trabalho de ATES no **Núcleo operacional**? Assinalar até 3 opções.

- INCRA
- Emater/RS
- ATPs
- Lideranças do MST
- Equipe técnica do núcleo
- Conselho Regional

3) No início da vigência dos contratos em 2009 foram elaborados os PDAs e PRAs dos assentamentos, na sua opinião em que medida estes planos influenciaram as ações da ATES?

| Não influenciaram | Tiveram pouca influência | Tiveram muita influência |
|-------------------|--------------------------|--------------------------|
| | | |

4) Em que proporção as atividades previstas no planejamento são cumpridas?

| 0 a 20 % | 20 a 40 % | 40 a 60 % | 60 a 80% | Mais que 80 % |
|----------|-----------|-----------|----------|---------------|
| | | | | |

5) Quais são os três fatores mais determinantes no comprometimento da execução do planejado (a não execução do planejado). Assinalar os três principais fatores

- () As demandas não previstas das famílias
- () O planejamento inadequado (não real)
- () Carga horária prevista superdimensionada para o número de profissionais
- () Falta de comprometimento de colega
- () Problemas de organização da equipe
- () Outros. Especifique:.....

B) UNIVERZALIZAÇÃO DA ATES

6) Qual a proporção de famílias que respondem minimamente os serviços de ATES?

| 0 a 20 % | 20 a 40 % | 40 a 60 % | 60 a 80% | Mais que 80 % |
|----------|-----------|-----------|----------|---------------|
| | | | | |

C) PARTICIPAÇÃO DAS FAMÍLIAS

7) As decisões tomadas **nas reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos**, contemplam os interesses de: Assinale apenas uma alternativa

- () todas as famílias assentadas
- () da maioria das famílias assentadas
- () das famílias que participam da reunião
- () das famílias que opinam nas reuniões

8) Nas **reuniões de avaliação e planejamento de ATES nos assentamentos** qual o comportamento dos participantes que prevalece? Assinale apenas uma alternativa

- () Os participantes levam posições e demandas previamente definidas
- () Os participantes formulam as posições e demandas no decorrer das reuniões
- () Os participantes tendem a sofrer influência (ou aderir) as posições dos extensionistas

9) Nas definições e encaminhamentos do Conselho Regional de ATES prevalece: Assinale apenas uma alternativa

- () A posição dos conselheiros dos assentamentos
- () A posição do INCRA
- () A posição dos ATPs
- () A posição dos representantes das prestadoras (Emater/RS)

10) Na sua opinião as intervenções dos **conselheiros de ATES dos assentamentos** no conselho regional de ATES sofrem mais influência:

- () Da discussão realizada nas reuniões de avaliações e planejamento de ATES nos assentamentos
- () Das posições pessoais dos conselheiros

11) Atribua uma nota para as seguintes questões relacionadas ao Programa de ATES. (nota 1 nada adequado – 5 adequado).

Tempo/horas técnicas **disponíveis** necessárias para realização das demandas de trabalho – nota:

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada Adequado | | | | Adequado |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tempo disponível para o planejamento e preparação para o trabalho. Nota:

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada Adequado | | | | Adequado |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Tempo disponível para capacitações de extensionistas: Nota

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada adequado | | | | Adequado |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Nível de participação das famílias nas atividades grupais: Nota

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada adequada | | | | Adequada |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Nível de envolvimento com as famílias assistidas: Nota

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada adequado | | | | Adequado |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Assessoramento das instancias superiores da empresa (ESREG e Escritório Central)

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada adequado | | | | Adequado |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

Assessoramento dos ATPs

| | | | | |
|---------------|---|---|---|----------|
| Nada adequado | | | | Adequado |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

12) Existem frustrações com o trabalho de ATES? () Sim () Não

Caso a resposta seja sim, elenque as principais

.....

13) Você considera a mensuração do trabalho de ATES por horas técnicas uma forma adequada de mensurar o trabalho desenvolvido nos assentamentos?

() Sim () Não () Indiferente

O que você sugere como alternativa?.....

As questões abaixo são destinadas apenas aos extensionistas que trabalharam em assentamentos nas modalidades de convênio e contrato.

Em 2008 a superintendência regional do INCRA mudou a modalidade de prestação de serviços de ATER de convênio para contrato. Compare a ATES no período dos convênios com o período de vigência dos e contratos (a partir de 2009) e emita opiniões.

A partir da vigência da modalidade contrato:

A liberdade de decidir sobre o seu trabalho (autonomia) está?

| | | | | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
| | | | | |

A influência das famílias sobre os extensionistas está?

| | | | | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
| | | | | |

A Influência do INCRA sobre os extensionistas está?

| | | | | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
| | | | | |

A influência da empresa sobre os extensionistas está?

| | | | | |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
| | | | | |

A influência dos dirigentes do MST está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A cobrança das famílias sobre os extensionistas está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A cobrança do INCRA sobre os extensionistas está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A cobrança da empresa sobre o extensionista está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A cobrança dos dirigentes do MST está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A participação das famílias na definição dos conteúdos de ATES está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A participação das famílias nas atividades coletivas está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A autonomia na definição das atividades a nível regional está?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A rotatividade dos técnicos nas equipes é?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |

A participação dos beneficiários na Coogestão da ATES é?

| Muito menor | Menor | Igual | Maior | Muito Maior |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|
| | | | | |