

Os serviços de Extensão Rural no Brasil: a necessidade de um Estado protagonista e não coadjuvante

Aplicação profissional

GT n^o 13: Reforma do Estado, Governabilidade e Democracia

Vinicius Piccin Dalbianco¹

Pedro Selvino Neumann²

Marcio Berbegier³

Alisson Vicente Zarnott⁴

Resumo:

Este estudo se propõe a investigar o papel do Estado nos serviços de Extensão Rural no Brasil. Desde a sua criação no Brasil, a política de Extensão Rural passou por profundas mudanças, reconhecendo um ambiente pluralista de entidades prestadoras de serviço. Entre as principais mudanças na atualidade cabe investigar em que medida o Estado está propondo alternativas para a solução dos problemas detectados na atual dinâmica operativa. De qualquer modo, avalia-se que a reformulação do programa de Extensão Rural que almeje a qualificação dos serviços deverá levar em consideração obrigatoriamente a reformulação do papel do Estado, passando de uma condição coadjuvante para uma posição protagonista na esfera da qualificação da política de Extensão Rural.

Palavras-chaves: assentamentos rurais; assistência técnica; descentralização;

1. INTRODUÇÃO

O período recente na história da extensão rural em nosso país é marcado pela criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em 2004. Na perspectiva institucional a iniciativa não visou à reconstituição do sistema centralizado/verticalizado que caracterizou a extensão rural no auge do difusionismo. A estratégia central foi selecionar um público alvo (a agricultura familiar), estabelecer uma orientação normativa para os serviços de extensão e condicionar a concessão dos recursos federais a iniciativas que manifestem adesão a esta orientação normativa. Desta forma, a PNATER marca a passagem de um Estado executor das políticas de extensão rural para um Estado fomentador de atores privados e públicos na oferta dos serviços para público elegido.

De modo geral, a execução dos serviços de ATER foi terceirizada num ambiente de pluralidade institucional e, decorridos quase 10 anos, o diagnóstico é de que a atuação dessa multiplicidade de atores é descoordenada resultando em realidades muito distintas nos diferentes territórios do país quanto à cobertura, configuração institucional e de orientação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

¹ Eng. Agr., doutorando do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural da UFSM; Assessor Técnico Pedagógico (ATP) do Programa de Assessoria Técnica aos Assentamentos (ATEs) do Rio Grande do Sul/Brasil. vinidalbianco@yahoo.com.br;

² Prof. Dr. DEAER/UFSM, coordenador do projeto Assessores Técnicos Pedagógicos da ATEs/RS. neumannsp@yahoo.com.br

³ Eng. Agr., Assessor Técnico Pedagógico do Programa de ATEs/RS. marcioberbigier@yahoo.com.br

⁴ Eng. Agr., doutorando do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural da UFSM; Assessor Técnico Pedagógico do Programa de ATEs/RS. alissonae@yahoo.com.br

Assim, o grande desafio no momento é o de promover a passagem de um pluralismo de agentes a um sistema verdadeiramente pluralista, ou seja, o desafio coloca-se na articulação e coordenação da atuação dos diferentes agentes para que os interesses públicos sejam adequadamente contemplados nos diferentes territórios (DIESEL, 2012).

É nesta perspectiva que se coloca a experiência do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) analisada neste artigo. Entende-se o Programa de ATES no RS como uma experiência portadora de elementos que conduzem para uma reflexão sobre a construção de um sistema diferenciado que ao longo dos últimos anos tem criado condições para envolver os diferentes atores do programa, não apenas na execução, mas também no processo de tomada de decisão.

2. BASES CONSTITUTIVAS DA ATUAÇÃO DO ESTADO NA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL

A configuração institucional da oferta dos serviços de extensão no país aponta para um cenário de pluralismo institucional (Diesel, 2008). O pluralismo institucional é apontado pelo Banco Mundial, USAID e principalmente pelo Grupo Neuchatel⁵ (2002) como sendo um sistema maduro de extensão rural, caracterizado pela diversidade de fundos de extensão e provedores de serviços. Neste cenário, cabe ao setor público (Estado) a tarefa de coordenar e financiar a oferta de serviços de extensão rural.

Esses elementos desencadearam uma discussão sobre o papel do Estado e ganharam força argumentos que defendiam a constituição de arranjos de privatização em que o Estado mantém um importante papel (DIESEL et al, 2012). Nesta perspectiva, do ponto de vista operacional, o Estado participa do sistema de extensão rural com parcela do financiamento ou controle dos serviços prestados, promovendo, pela diversidade de possíveis combinações desses agentes uma singularidade de situações de acordo com as características estruturais, sociais, políticas e econômicas de cada local⁶.

De acordo com Neumann e Froehlich (2004) esta nova configuração dos serviços de extensão rural exige do Estado um arranjo multi-institucional onde é de seu papel: coordenar e desenvolver um referencial e estratégia nacional para a ATER; regular e capacitar, assegurando e melhorando a qualidade dos serviços, o que implica capacitação e alguma atuação de regulação; financiamento (compartilhado) das atividades com utilização de novos mecanismos para alocar fundos públicos; promoção de um planejamento e implementação descentralizada da ATER; e, o Estado como provedor (e não executor dos serviços).

Nesta configuração o Estado está inserido numa situação de coordenação de um processo mais amplo, articulado e dinâmico, que envolve diferentes setores sociais e que deve variar de acordo com as especificidades regionais. Deste modo, um sistema pluralista descentralizado é defendido a partir da lógica do aumento da eficácia das ações, da facilidade de fiscalização e do aumento da participação e do controle social sobre os serviços prestados.

⁵ Em 1995 um conjunto de organizações de cooperação internacional, que tinham como objetivo comum o financiamento de iniciativas de desenvolvimento agrícola para a região da África Subsaariana reuniu-se em Neuchatel –Suíça – e decidiu estabelecer um diálogo permanente sobre a orientação de suas ações no âmbito da extensão rural. O Grupo Neuchatel concentra as orientações para a criação de consensos entre agências de cooperação internacional que atuam no âmbito da extensão rural, o delineamento de estudos estratégicos sobre o desenvolvimento rural, a construção de referências para a abordagem intervencionista nas comunidades rurais não atendidas pelo mercado de serviços agrícolas, entre outras.

⁶ Ao analisarem a situação da Extensão Rural no RS, Diesel et al (2012) afirmam que o padrão da oferta de orientação técnica como um todo, acaba por implicar uma cobertura reduzida em microrregiões com agropecuária menos dinâmica. Neste sentido, destacam que é preocupante a possibilidade de estabelecer-se um círculo vicioso onde a fraca potencialidade dos recursos naturais desestimula investimentos na intensificação produtiva e a resultante estagnação produtiva não possibilita a consolidação de agentes privados de orientação técnica especializada. Neste contexto, os esforços de agentes individuais para reverter essa situação encontrarão um quadro institucional desfavorável, o que contribui para o insucesso de sua iniciativa. Concluem afirmando que é necessário repensar a atuação do governo nestas microrregiões, o que deveria ser feito com base em projetos endógenos de desenvolvimento que considerassem o conjunto de agentes atuantes nele.

Contudo, na realidade da ATER o Estado não tem conseguido manter um papel central na definição da política, sua orientação, coordenação, facilitação e supervisão⁷. Esta constatação evidencia as falhas no sistema de gestão descentralizada da ATER, onde apenas a execução fica a cargo das entidades locais e as decisões hierarquicamente permanecem sendo tomadas em nível de coordenação, desconsiderando as particularidades locais, regionais e territoriais.

Para Ortega e Mendonça (2007) a incorporação das estratégias de desenvolvimento territorial nas políticas públicas federais pode representar um avanço no resgate de uma parcela importante dos espaços rurais deprimidos e propiciar a inserção desses espaços nos circuitos econômicos, sociais e ambientais. Neste sentido, o Estado pode e deve cumprir um papel que extrapola a função de “facilitador de processos de desenvolvimento territorial”, sobretudo para aqueles espaços deprimidos.

A estratégia de desenvolvimento territorial deve colaborar para o auxílio na formulação e condução de políticas públicas nacionais, democráticas e descentralizadas. A intervenção pública pode fortalecer e mobilizar ações ativas das sociedades locais.

Neste sentido, a partir da leitura de Brandão (2007) é possível tecer e configurar duas matrizes teóricas, antagônicas e com distintas concepções sobre a natureza da descentralização, do local e do território: aquela que vê o território e o local, estaticamente, como reflexo inerte que deve mercadejar sua plataforma de locação, propagandeando suas vantagens comparativas e disputando a atração de capitais modernos; e aquela que vê o espaço, dinamicamente, como construção social, como produto de conflitos e disputas em torno do espaço construído pela ação das classes sociais em seus processos de reprodução histórica. O território é unidade privilegiada de reprodução social, denominador comum, desembocadura, encarnação de processos diversos e manifestação de conflitualidades. O pensar de possibilidades de organizar contratos sociais territorializados de desenvolvimento envolve entender o território como ligadura, junção, confluência, ao mesmo tempo em que este encerra conflitualidade de interesses múltiplos.

Por fim, embora o diagnóstico da oferta dos serviços de extensão rural no país aponte para um cenário de pluralismo institucional, ainda não se dispõe de uma política diferenciada que considere as características regionais e locais e em muitos casos o Estado não têm assumindo o papel de organizador deste serviço. Ou seja, ainda não se atua politicamente em direção a conformação de sistemas verdadeiramente “pluralistas” de ATER.

3. A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE ATES NO RS: A CONSTITUIÇÃO DE UM SISTEMA PLURALISTA DESCENTRALIZADO

O Programa de ATES no estado do RS passou a ser executado no ano de 2004, através da modalidade convênio com duas prestadoras de serviços técnicos: a EMATER e a COPTEC⁸. Nesse período, as prestadoras tinham uma única meta: prestar os serviços de ATES de acordo com o estabelecido no Manual Operacional publicado pela norma de execução de n.º 39 (INCRA, 2004).

⁷ Esta problemática se materializa no atual modelo de gestão da ATER, que continua tendo uma estrutura hierárquica e centralizada. As entidades de representação participam apenas para validar decisões tomadas antecipadamente, tendo pouca voz ou capacidade de intervenção na definição das prioridades, no planejamento e na definição do uso dos recursos.

⁸ Anterior ao programa da ATES no RS houve outras ações de Extensão Rural nos assentamentos de reforma agrária, podendo ser divididas em duas fases. A primeira delas foi entre os anos de 1986 a 1996, onde a EMATER e o CETAP realizaram serviços de Extensão Rural principalmente através de convênios com o governo do estado. A segunda fase ocorreu entre os anos de 1997 e 2004. Neste período, foi fundada a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTEC, ligada ao MST) que juntamente a EMATER atuaram no Projeto LUMIAR. Após o fim do projeto LUMIAR em 2001, os serviços técnicos destas entidades nos assentamentos só foi restabelecido em 2004 com o Programa Nacional de ATES.

Na busca de superar limitações dos convênios, em 2008 o INCRA/RS inicia um debate visando a alteração da modalidade de execução dos serviços de ATEs para contratos. De acordo com o projeto básico da ATEs elaborado em 2008, esta alteração buscou atender as reivindicações dos assentados ao estabelecer metas para a execução da ATEs condizentes com as demandas apontadas pelas regiões; atender as demandas das prestadoras como, por exemplo, o fim do atraso no pagamento do serviço ocorrido durante a execução da ATEs pela modalidade convênio, fato que prejudicava a continuidade das ações nos assentamentos, e; atender as demandas legais do INCRA, no que diz respeito a qualificação e mensuração dos produtos da ATEs, bem como a atendimento a legislação que rege a execução do recurso público (DALBIANCO e NEUMANN, 2012).

Ao optar pelo contrato como forma jurídica de relação com as prestadoras o INCRA objetivou “ter em mãos” um instrumento que disciplinasse a execução do serviço de ATEs, baseado nas diretrizes da PNATER e deixando claro o papel de cada instituição, bem como permitindo uma avaliação constata da execução e dos produtos gerados. Deste modo, a partir do ano de 2009 o Programa de ATEs no RS vem construindo uma estrutura organizativa e operacional com vistas a modificar o ambiente pluralista institucional estabelecido em 2004.

Na figura 01, apresenta-se o esquema da organização atual do Programa de ATEs no RS, que será detalhada posteriormente.

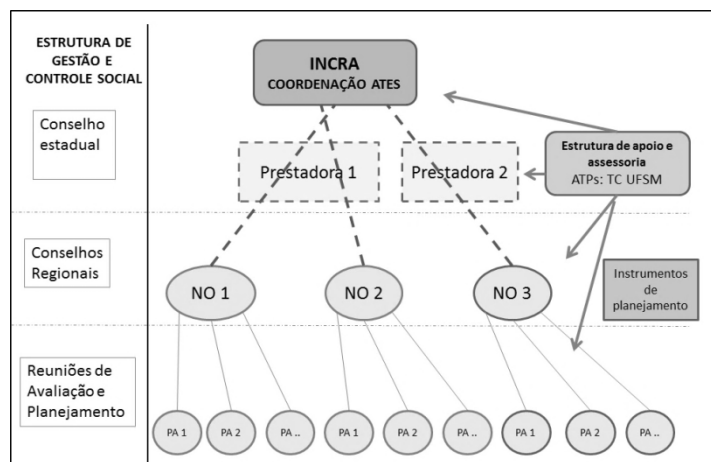


Figura 01: Demonstração esquemática do Programa de ATEs no RS

A) Coordenação estadual da ATEs

Esta função é centralizada na Divisão de Desenvolvimento do INCRA/RS. Tem a função de alocar os recursos da ATEs, constituir e coordenar o Conselho Estadual de ATEs, articular-se com os Colegiados Territoriais, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, promover articulação com entidades e instituições que trabalhem na temática da reforma agrária visando o desenvolvimento do Programa de ATEs.

B) Execução e formulação das metas contratuais

A partir dos processos licitatórios ocorridos em 2008 foram contratadas três prestadoras para a execução dos serviços de ATEs nos NOs: COPTEC para 10 (dez) NO's, a EMATER-RS para 9 (nove) NO's e o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP) para 1 (um) NO, totalizando a contratação de 138 técnicos para atender 11.395 famílias distribuídas em 304 assentamentos presentes em 88 municípios do estado.

Apresenta-se uma breve descrição do processo – e suas mudanças – de constituição das metas contratuais no período 2009 – 2013⁹. A elaboração das metas do contrato para o ano de 2009 foi realizada pelo INCRA/RS com base nas orientações do Manual Operacional, na análise de relatórios de exercícios anteriores de ATES, bem como na experiência pessoal daqueles envolvidos no processo, gerando um mesmo contrato para todos os NOs.

A renovação dos contratos para o ano de 2010 trouxe alterações na estrutura das metas coletivas visando superar a inadequação das ações à realidade regional dos NOs e a quantidade de ações superior à capacidade operacional das equipes técnicas. De modo breve pode-se afirmar que os contratos foram flexibilizados permitindo às equipes definir (com base nos PDAs e PRAs) as linhas temáticas de sua atuação.

A renovação do contrato de ATES para o ano de 2011 promoveu novas e importantes mudanças na determinação e quantificação das metas. Em relação a quantificação das metas inaugura um novo processo de dimensionamento da capacidade operativa das equipes técnicas através de um banco de horas técnicas (1744 horas técnicas/técnico/ano). O banco de horas foi dividido entre as metas estaduais, regionais e complementares e esta mesma sistemática foi utilizada para a formatação dos contratos para os anos de 2012 e 2013.

Ressalta-se que aproximadamente 30% do tempo de trabalho destinado às metas estaduais são compostos pelas visitas técnicas. Considerando que o conteúdo e a orientação destas visitas técnicas são definidos regionalmente, conforme a realidade de cada assentamento e de cada família, mais os 15% das ações complementares que também são definidas localmente, resulta que aproximadamente 90% do tempo de trabalho das equipes são definidos regionalmente, em cada NO. Avalia-se que este foi o grande diferencial dos contratos de ATES no RS, comparados com os anos anteriores (2009 e 2010).

C) Instrumentos de Planejamento

Entre os anos de 2009 e 2012 os principais instrumentos de planejamento utilizados pela ATES foram os PDAs e PRAs elaborados pelas próprias equipes técnicas durante o primeiro ano de contrato¹⁰.

Considera-se que os PDAs e PRAs contribuíram significativamente para a qualificação do trabalho da ATES nos assentamentos, principalmente pelo fato de possibilitarem uma reflexão dos técnicos sobre a dinâmica estrutural dos assentamentos. Entretanto, foi percebido que estes documentos não davam conta de retratar a complexidade organizativa dos assentamentos e que após três anos de sua elaboração, as contribuições ao Programa de ATES não se efetivavam mais, principalmente pelo fato do aumento da complexidade na elaboração das metas de ATES com o processo de regionalização.

Para superar os limites dos PDAs e PRAs e atender as novas demandas do Programa de ATES, em 2012 foi criado o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA). A ideia se sustentou na proposta de que a ATES precisava de um instrumento para coleta e sistematização de informações sobre as famílias para facilitar o processo de planejamento e que esta ferramenta fosse informatizada permitindo de forma constante e imediata a geração das informações sistematizadas. O SIGRA constitui-se de um banco de dados (censitário – abrange as mais de 11 mil famílias assistidas pela ATES) com informações sobre a quem são as famílias, como vivem, o que e como produzem¹¹.

D) Estrutura de apoio e assessoria

⁹ Descrição mais detalhada das mudanças no processo de construção das metas contratuais pode ser encontrada em Zarnott et al (2011).

¹⁰ Debate mais aprofundado sobre os PDA's e PRA's pode ser encontrado em Dalbianco *et al* (2010).

¹¹ As informações foram coletadas no primeiro semestre de 2012 e durante o primeiro semestre do ano de 2013, as equipes de ATES atualizarão o SIGRA, de modo que a partir de agosto será possível visualizar as mudanças ocorridas nos assentamentos, comparando os dados atuais com aqueles coletados no ano de 2012.

Paralelamente aos contratos firmados a partir de 2009, o INCRA conveniou outros projetos com o objetivo de dar suporte ao Programa de ATES. Entre estas iniciativas destaca-se o termo de cooperação com o Departamento de Educação Agrícola e Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para apoio e a assessoria especializada ao Programa de ATES.

O TC com a UFSM foi firmado em janeiro 2009 e denominado de “Programa de Acompanhamento, Planejamento e Articulação das Ações de Assessoria Técnica, Social e Ambiental – ATES”. Este projeto permitiu a constituição de uma equipe de quatro profissionais que desempenharam o papel de articuladores do Programa de ATES. No ano de 2012 este termo de cooperação foi renovado para mais 5 anos e seguindo orientações nacionais os articuladores de ATES passaram a ser denominados de Assessores Técnicos Pedagógicos (ATPs). A atual equipe de ATPs é composta por 16 pessoas, entre eles um coordenador do projeto, 4 estudantes de pós-graduação na condição de apoiadores e 11 assessores técnicos pedagógicos¹², onde 7 atuam nos territórios definidos a partir da distribuição dos NOs, um assessor é destinado para fazer relação direta com o INCRA/RS, um assessor nacional atuando junto a coordenação nacional de ATES e um assessor pedagógico que atua integralmente no gerenciamento técnico do SIGRA. Aliado a atuação junto as equipe de ATES nos NOs, a equipe é dividida para assessorar o Programa em temáticas especiais, definidas no âmbito dos Conselhos Regionais e Estadual.

E) Estrutura de Gestão e Controle Social

Como estratégia para a constituição de um sistema pluralista descentralizado, foram criadas no Programa de ATES no RS estruturas de gestão e controle social. Para além do Fórum Estadual (no RS denominado de Conselho Estadual) previsto no Manual Operacional da ATES foram criadas instâncias locais (nos assentamentos) e regionais (nos NOs).

Em nível de assentamentos ocorrem duas reuniões anuais de avaliação e planejamento. Compõem estas reuniões as famílias assentadas e a equipe técnica do NO. Em alguns casos, a equipe técnica estende o convite para entidades locais, dependendo das temáticas que estão sendo abordadas nas reuniões. Para além da avaliação e planejamento da ATES, estes encontros nos assentamentos tem por objetivo qualificar as demandas por políticas públicas, tendo em vista que se trata de um momento ímpar de organização coletiva das famílias. Os encaminhamentos realizados nestas reuniões são remetidos para o Conselho Regional de ATES.

Os Conselhos Regionais são organizados em nível dos Núcleos Operacionais e tem como função discutir as ações realizadas pela ATES e planejar as ações futuras. Originalmente (no ano de 2009) estes conselhos eram compostos por um representante do INCRA, um representante da prestadora do NO e um representante de cada assentamento. Para o ano de 2011 foi solicitado que cada assentamento com até 100 famílias elegeisse um homem e uma mulher como representantes. Para os assentamentos acima de 100 famílias, dois casais.

Além disto, foi previsto o custeio da alimentação e transporte de todos os representantes com o objetivo de facilitar e ampliar a participação. Além de criar e reforçar essa instância de participação social observa-se um esforço de conceder maior poder decisório quanto à orientação a ser impressa ao serviço de ATES no âmbito do Núcleo submetendo, por exemplo, a formatação do contrato à aprovação do Conselho Regional de ATES.

Já o Conselho Estadual é um espaço de discussão e encaminhamentos que tem por objetivo buscar o aperfeiçoamento das diretrizes e ações do Programa de ATES. O espaço deste Conselho garante a participação de atores envolvidos no Programa com destaque para as Prestadoras de ATES, Universidades, Governo do Estado, EMBRAPA e Movimentos Sociais.

¹² Segundo o parâmetro estabelecido nacionalmente para a composição das equipes de ATPs, no RS seria possível a contratação de 7 profissionais. Contudo, através de solicitações do INCRA sede e o INCRA/RS, a equipe foi ampliada para 11 profissionais com o objetivo de colaborar com a qualificação da ATES nas demais superintendências do INCRA, bem como para possibilitar a implantação e manutenção do SIGRA.

Neste sentido, avalia-se que a dinâmica de gestão e controle social em andamento no Programa de ATES no RS é a principal materialização do esforço de tornar o ambiente da Pluralidade Institucional em um Sistema Pluralista Descentralizado, onde os demais atores envolvidos passam a cumprir funções para além da mera execução de tarefas.

F) Monitoramento e Fiscalização

No Programa de ATES do RS foram criados instrumentos (o Sistema e Acompanhamento e Monitoramento da ATES) e processos (fiscalização *in loco* com seu instrumento específico) que permitem a fiscalização e acompanhamento das metas contratadas.

A fim de evitar à necessidade de remeter a Superintendência do INCRA todas as fichas preenchidas a campo e com o objetivo de facilitar o acompanhamento e fiscalização das ações que estavam sendo desenvolvidas pelos técnicos da ATES foi criado um sistema informatizado denominado de SAMA. Mensalmente os técnicos de ATES (através de acesso individual e com senha) tem a tarefa de digitalizar no SAMA todas as informações das fichas de campo, que posteriormente são arquivadas nos escritórios dos NOs para futuras conferências¹³.

Através da fiscalização *in loco* o INCRA realiza um processo de conferência das ações lançadas pelos técnicos no SAMA. Este procedimento é dividido em três etapas. Na primeira etapa é feito um sorteio de atividades lançadas no SAMA.

O resultado da fiscalização materializada em relatórios que são elaborados pelos fiscais proporciona ao coordenador da ATES apoio e referência para a efetivação do pagamento da ATES.

Para além desses usos entende-se que os instrumentos de fiscalização do Programa de ATES no RS permitem efetivar um sistema de monitoramento mais qualitativo.

4. PERSPECTIVAS FUTURAS

A partir dos processos constitutivos e avaliativos do Programa de ATES no RS é possível tecer algumas elucidações sobre os próximos passos na perspectiva da consolidação de um Sistema Pluralista Descentralizado onde estejam todos irmanados na busca do desenvolvimento dos assentamentos e na qualificação das intervenções de extensão rural.

a) Aperfeiçoamento do SIGRA: este sistema tem se mostrado como uma importante ferramenta para a constituição de retratos fiéis da realidade da reforma agrária, a qualificação da intervenção da ATES principalmente através da diferenciação das famílias de acordo com as características sócias, produtivas e ambientais e como uma ferramenta para a qualificação das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento dos assentamentos. Numa perspectiva futura, visualiza-se que o SIGRA também poderá colaborar com as demais entidades envolvidas nos assentamentos como é caso das cooperativas e associações aportando informações que permitam identificar novos projetos estratégicos de investimento. Através da inauguração de novas ferramentas de gerenciamento o sistema também permitirá georreferenciar todos os lotes da reforma agrária, possibilitando identificar no espaço as diferentes situações das famílias assentadas.

b) RUOP: Está em andamento a constituição de uma Rede de Unidades de Observação e Referência Pedagógica (RUOP) com os principais sistemas de produção presentes nos assentamentos do RS. Esta rede poderá ser utilizada como ferramenta pedagógica para técnicos e assentados refletirem sobre os condicionantes, limites e potencialidades dos sistemas de produção, geração de referências técnicas e econômicas para o desenvolvimento sustentável com bases locais e/ou regionais,

¹³ Com o SAMA analisa-se que houve aperfeiçoamento do processo de fiscalização e acompanhamento e verificação do programa da ATES, pois houve a redução do envio de documentos impressos ao INCRA, ofereceu transparência ao programa da ATES, permitiu a criação de dispositivos de acompanhamento mensal das atividades realizadas pelas equipes técnicas, etc.

identificação de demandas de pesquisa para a melhoria dos sistemas de produção e geração de referências para a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos. Futuramente objetiva-se incluir os dados da RUOP no SIGRA o que facilitará a realização de análises técnicas e elaboração de projeções futuras.

c) Sistematização de experiências agroecológicas: com base em Jara (2006) a sistematização é uma interpretação crítica de uma experiência que, a partir da sua reconstrução, explicita a lógica do processo vivido, os fatores que incidiram nele e a forma em que os fatores e o processo em questão se relacionaram. Tendo este entendimento e compreendendo a importância da iniciativa para a qualificação da ATES, o Conselho Estadual de ATES decidiu que para o ano de 2013 todas as equipes de ATES sistematizarão no mínimo uma experiência agroecológica com o objetivo de compartilhar, difundir, tornar conhecidas as experiências que estão sendo desenvolvidas e para ajudar na formulação de novas propostas de ação e de políticas públicas.

d) Ampliação da inclusão produtiva: um dos objetivos da ATES para o próximo período é a inclusão produtiva das famílias assentadas, principalmente aquelas que ainda não fazem parte do circuito econômico local e regional. O primeiro passo deste trabalho já está sendo dado e consiste na identificação dos principais estrangulamentos da produção via SIGRA. Além disto, está em fase de execução um projeto que visa disponibilizar para 2500 famílias registradas no Cadastro Único um kit agroecológico de produção composto por mudas e sementes, insumos orgânicos, equipamentos de irrigação e instrumentos de trabalho. Este projeto é fruto de uma articulação do INCRA com o Governo do RS e tem a ATES como instrumento de apoio técnico/organizativo.

e) Qualificação da coordenação da ATES: as dificuldades organizativas e operacionais do INCRA dificultam a qualificação do Programa de ATES. Esta avaliação não é exclusiva do RS, se repetindo na maioria das Superintendências. Neste sentido, é urgente e necessário um maior suporte técnico e estrutural nas coordenações estaduais da ATES possibilitando melhores condições para o acompanhamento, avaliação e monitoramento do Programa, bem como, mais agilidade das ações administrativas e de suporte às prestadoras.

f) Qualificação dos conselhos de ATES como espaço de gestão e controle social: avalia-se que no RS já se obteve inúmeros avanços com a criação de uma estrutura de gestão e controle social baseada nas reuniões de avaliação e planejamento nos assentamentos, no Conselho Regional e no Conselho Estadual. Contudo, ainda a muito por fazer. Nesta estrutura, ainda não está consolidada a ideia da descentralização decisória, onde os diferentes atores que compõe o Programa de ATES (em especial as famílias assentadas) possam decidir com maior propriedade os objetivos e metas que deverão ser perseguidos. Além disto, o repensar da representação nestes espaços é necessário (principalmente nos Conselhos Regionais), tendo em vista o objetivo de aproximar e incluir as demais formas de representação local, como grupos gestores, associações e cooperativas de agricultores assentados e/ou familiares e o poder público local.

g) Mudança da natureza de metas: o Programa de ATES no RS reproduz uma velha sistemática de trabalho da extensão rural: estabelecer como meta um conjunto de atividades pontuais e fragmentadas sem conseguir visualizar claramente quais são os resultados que se quer produzir. A partir deste entendimento está em curso uma construção diferenciada que almeja estabelecer como horizonte de trabalho com metas focadas em produtos, onde as atividades desocupam o lugar dos fins e passam a fazer parte dos meios. As criações do SIGRA e da RUOP estão no curso desta finalidade. Estas duas iniciativas colaboram para elucidar com maior clareza a situação real das famílias, bem como os pontos centrais e prioritários da intervenção da ATES.

h) Continuidade e ampliação das parcerias institucionais: a experiência atual permite avaliar que a constituição de parcerias nos diferentes níveis (local, regional e estadual) permite um aporte favorável ao trabalho das equipes técnicas. É o caso das relações com as cooperativas, grupos gestores produtivos, associações, prefeituras municipais, sindicatos, que possibilitam um maior aporte de

condições técnicas e econômicas nos assentamentos, facilitando o trabalho da ATES. Contudo, estas relações não se dão igualmente em todos os NOs.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As constantes mudanças nos contratos de ATES demonstram que a ATES no RS vem perseguindo um modelo de organização que se constrói a partir da interação efetiva entre o contexto estadual e a realidade local, entre os sonhos e objetivos das famílias assentadas e as diretrizes do INCRA, entre a dinâmica organizativa das equipes técnicas e a dos assentamentos, entre a Universidade e as entidades que atuam na reforma agrária.

Contudo, esta interação deve ser entendida como um processo de construção, que não se dá de forma tranquila e nem perfeita. São vários os desafios que esta experiência deve enfrentar como mais investimentos nas equipes técnicas, mais estabilidade na gestão do programa, manutenção dos sistemas locais de monitoramento e avaliação baseados em produtos ao contrário de ações, ampliação do processo descentralizado de tomada de decisão, fortalecimento dos Conselhos Regionais e Estadual e ampliação da unidade entre as entidades que compõem o programa são algumas das ações que desafiam as perspectivas futuras do Programa de ATES no RS.

São esforços que buscam transformar o contexto do Pluralismo Institucional, onde prevalece a descentralização da execução num universo diversificado de prestadoras terceirizadas, para um ambiente constitutivo de um Sistema Pluralista Descentralizado onde as decisões, o controle e a gestão passam por um coletivo maior de atores sociais.

Por fim entendemos que o Programa de ATES revela um esforço de traduzir concepções em práticas, em contextos muitas vezes restritivos do ponto de vista das opções operacionais disponíveis. Implica um contínuo esforço de procurar “brechas”, visualizar novos horizontes e construir alternativas. E nesse sentido se percebe a riqueza da experiência estudada.

6. BIBLIOGRAFIA

DALBIANCO, V. P. et al. **O processo de construção e elaboração dos planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos no estado do Rio Grande do Sul**. VIII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, Porto de Galinhas/PE, Brasil, 2010.

DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S.; Rumos Da ATES no RS: em direção à constituição de um sistema descentralizado? In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. 107 – 132.

DIESEL, Vivien; FROEHLICH, José Marcos; NEUMANN, Pedro Selvino; DA Silveira, Paulo Roberto Cardoso. **Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária?**. RESR, Piracicaba, SP, vol. 46, nº 04, p. 1155-1188, out/dez 2008 – Impressa em dezembro 2008.

DIESEL, V. A construção de consensos sobre o futuro da extensão rural nas organizações de cooperação internacional. In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. 35 – 56.

DIESEL, V. et al. Extensão Rural no Rio Grande do Sul: evidências de configuração institucional pluralista? In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. 57 – 82.

DIESEL, V; NEUMANN, P. Aprendizados de uma ATES em busca do desenvolvimento dos assentamentos. ? In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. XX –XX.

GUANZIROLI, C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil – uma polêmica. In. FROELICH, J. M. (Org.). **Desenvolvimento Territorial: produção, identidade e consumo.** Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. 203 – 224.

INCRA. Instituto Nacionalde Colonizaçãoe Reforma Agrária. Manual Operacional de ATES 2004. Norma de Execução n° 39, de 30 de março de 2004. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 8 maio 2004. Com anexos I, II e III.

INCRA. Instituto Nacionalde Colonizaçãoe Reforma Agrária. Superintendência 11/RS. **Projeto Básico visando à licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES), e elaboração de PDA ou PRA para as famílias assentadas no estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, outubro de 2008, 66 p.

INCRA. Instituto Nacionalde Colonizaçãoe Reforma Agrária. Superintendência 11/RS.**Sistema de apoio e monitoramento da ATES.** Porto Alegre. Disponível em: <http://www.wapwapw.com/terraincra/Sama_Atualiza/Sama_Mostra_Editado.php>. Acesso em: 16 maio 2013.

JARA, Oscar. Para sistematizar experiências; tradução de: Maria Viviana V. Resende. 2. ed., revista. – Brasília: MMA, 2006. 128 p.

NEUCHATEL GROUP. **Extension and Rural Development: Converging Views on Institutional Approaches?** Washington: World Bank, 2002. Workshop Summary of a Workshop held November 12 – 15, 2002 in Washington DC. Disponível em: http://info.worldbank.org/etools/docs/library/51025/ZipAgExtension1/ag_extension1/Materials/additional/betts.pdf.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P. Reforma Agrária e a Atuação do Estado na oferta de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para Assentamentos. In: DIESEL, V.; Neumann, P. S.; SÁ, V. C. **Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES aos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: editora Unijuí, 2012, p. 35 – 56.

NEUMANN, Pedro e FROELICH, José Marcos (Coords.). **Perfil dos Serviços de ATER no Brasil: análise crítica dos relatórios.** Brasília, 2004. Disponível em: www.nead.org.br. Acesso em agosto de 2012.

ORTEGA, A. C.; MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorialrural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007.

RICCI, R. **Políticas públicas e o Projeto Inovar**. Belo Horizonte: EMATER MG, 2004.

RIVERA, W.; ALEX. G. (Eds.) **Vol.2. Privatization of Extension Systems: Case Studies of International Initiatives**. Washington: World Bank, 2004.

ZARNOTT, A. V. *et. al.* Evolução do Programa de Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) no RS. In: **V Jornada de Estudos em Assentamentos Rurais**. UNICAMP, Campinas, 2011.