

A DIMENSÃO AMBIENTAL COMO OBJETO DA AÇÃO EXTENSIONISTA NA ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL (ATES) DO RS - BRASIL

Resultado de investigação finalizada

GT15: Meio ambiente, sociedade e desenvolvimento sustentável

Dhonathã Santo Rigo¹
Pedro Selvino Neumann²

RESUMO

A problemática ambiental vem, a cada dia, ganhando destaque e se coloca hoje como um desafio para as políticas públicas e uma variável importante a ser considerada nos projetos de assentamentos da reforma agrária e em outros empreendimentos rurais. O presente trabalho analisa de que forma a dimensão ambiental vem sendo abordada no Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental no RS, tendo como referência as metas e atividades executadas pelas equipes técnicas no período de janeiro de 2009 a janeiro de 2012. Evidenciou-se, que as normativas propostas para orientar o trabalho da ATES colocaram a dimensão ambiental na agenda das equipes técnicas, sem contudo assegurar utilização de práticas metodológicas participativas ou articuladas com a realidade da problemática ambiental dos assentamentos.

Palavras-chave: ATES. Assentamento da Reforma Agrária. Ação Ambiental.

El problema medioambientales, cada día, ganando protagonismo y se coloca hoy como un desafío para las políticas públicas y una variable importante a considerar en el diseño de los asentamientos de la reforma agraria y otras empresas rurales. Este artículo examina cómo la dimensión ambiental se ha abordado en el Programa de Asistencia Técnica, Social y Ambiental en RS, con referencia a los objetivos y las actividades realizadas por los equipos técnicos de enero 2009 a enero de 2012. Era evidente que las regulaciones propuestas para orientar la labor de la dimensión ambiental ATES en la agenda de los equipos técnicos, sin asegurar el uso de prácticas metodológicas participativas o articulado con la realidad de los asentamientos ambientales.

Palabras clave: ATES. Asentamiento da Reforma Agraria. Acción Ambiental.

Introdução

A dimensão ambiental se coloca hoje como uma dimensão importante a ser considerada no desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, entidade responsável pelos Projetos de Assentamentos (PAs) é desafiado a

¹ Eng° Agrônomo, Mestre em Extensão Rural. Assessor Técnico Pedagógico ao Programa de ATES do RS, UFSM/Brasil, autor para correspondência; e-mail: <rigo_ppgexr@yahoo.com.br>.

² Graduado em Agronomia pela UFSM (1986). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (1992). Doutor em Engenharia de Produção pela UFSC (2003). Atualmente é Professor Adjunto da UFSM-RS/Brasil.

incorporar tal dimensão em sua agenda de prioridades de intervenção, a fim de reverter situações críticas de degradação ambiental em áreas públicas e responder às demandas legais assumidas frente aos órgãos de fiscalização -FEPAM e IBAMA.

Inicialmente, compartilham-se das percepções de alguns autores (DIAS 2007, DALBIANCO; NEUMANN, 2010 e DIESEL; NEUMANN, 2012) que reconhecem, embora haja uma considerável diversidade de situações concretas na assessoria técnica, a ênfase da intervenção extensionista nos assentamentos rurais tem sido, historicamente, a produção agrícola, que se viabiliza principalmente por meio da elaboração e acompanhamento de projetos de crédito. As outras dimensões (sociais e ambientais) permanecem de maneira tímida na agenda da ATES, se restringindo a experiências pontuais em determinadas equipes e projetos.

Entretanto, em virtude das mudanças organizacionais recentes – que implicaram a operação via contrato dos serviços de ATES –, o aparato de coordenação do INCRA passou a ter maior poder de influência na orientação, conteúdo, nas formas de abordagens, e no grau de envolvimento das equipes técnicas e das famílias. Na ATES do RS, por exemplo, vem sendo experimentados formatos organizacionais inéditos e modelos de coordenação que influenciam diretamente - e alteram constantemente - aquilo que é construído pelas equipes nos assentamentos, inclusive no referente a atuação na dimensão ambiental. As alterações macropolíticas e nas bases legais ocorridas recentemente (destaque para as normativas que regulamentam o licenciamento ambiental dos projetos de assentamentos), possuem influência direta na agenda de intervenção da coordenação de ATES e, por essa via, influenciam também no trabalho das equipes técnicas e no cotidiano das famílias assentadas pelo programa de reforma agrária, observando-se tendência de atribuição de maior destaque à dimensão ambiental. As imposições legais estabelecidas nos licenciamentos, por exemplo, reforçam a importância da atuação nessa dimensão e pré-definem ações e papéis para os diferentes atores envolvidos.

Deste modo, desde as primeiras aproximações à temática, ficou evidente a institucionalização da intervenção na dimensão ambiental, prevista inclusive nos contratos de ATES no RS. A preocupação com a reconversão dos passivos e proposição de uma orientação técnica mais atenta aos preceitos ambientais influenciou a arquitetura do trabalho desenvolvido nos assentamentos gaúchos. Segundo o INCRA a questão ambiental tornou-se também um tema transversal em todas as ações de ATES, balizando as ações que seriam executadas na esfera produtiva e nas ações sociais.

Como são fatos recentes, justifica-se o esforço de identificar a importância relativa atribuída à dimensão ambiental e descrever e analisar a atuação da ATES nesse âmbito. Tal esforço será realizado tomando como referência as metas, e atividades executadas pelas equipes técnicas do Programa de ATES no Rio Grande do Sul no período de janeiro de 2009 a janeiro de 2012.

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) no Rio Grande do Sul

Baseado na Norma de Execução nº 39 e nas orientações do Manual Operacional dos serviços de ATES, em 2004, a superintendência do INCRA no RS passou a executar as ações de ATES em todos os assentamentos federais, estabelecendo convênios com duas entidades com larga experiência na prestação de serviço para projetos e públicos da reforma agrária.

Segundo o imperativo dos convênios, as prestadoras tinham o dever de cumprir uma única meta: prestar os serviços de ATES de acordo com o estabelecido no Manual Operacional publicado pela nota técnica nº 39 (INCRA, 2004), sendo que o pagamento pelos serviços era associado à entrega semestral de relatórios genéricos à Superintendência. Foram recorrentes, nesse período, avaliações críticas sobre a natureza do trabalho desenvolvido e sobre direcionamento dos esforços dos técnicos de campo, já que ambas as prestadoras trabalhavam de acordo com suas leituras particulares das demandas

locais e regionais, não havendo uma orientação estadual por parte do INCRA (por meio de estabelecimento de metas para cumprir ou um cronograma de ações pré-estabelecido). Não existiam, também, instrumentos que garantissem o cumprimento de algumas prerrogativas, como por exemplo: a universalidade do serviço a todas as famílias assentadas e incorporação da dimensão ambiental, pois se partia do pressuposto de que as entidades parceiras conveniadas apresentavam plenas condições de implementar, no lugar do INCRA, a concepção de ATES preconizada para as áreas reformadas no RS.

Assim como o antigo LUMIAR, a operacionalização da ATES no estado através de convênios foi duramente criticada, seja pelo descompasso do trabalho a nível estadual (por se tratar de duas entidades distintas) ou pela instabilidade institucional que permeava os convênios. Essa relação mediante convênio foi marcada por um processo de precarização dos trabalhos, de sistemáticos atrasos no pagamento dos serviços prestados, e do desconhecimento de uma parte significativa das famílias assentadas sobre as estratégias e as possibilidades de uma assessoria pública que poderia contribuir nos processos endógenos de desenvolvimento. Para Dalbianco (2010), os principais problemas encontrados nessa tensa relação, podem ser resumidos na dissonância entre o trabalho das prestadoras com a realidade dos assentamentos e a grande dificuldade de envolver os beneficiários na cogestão da ATES, devido a não valorização de fóruns participativos (realização dos conselhos regionais e estadual de ATES).

Chies et al(2010)destacam que, para além dessas constatações, a falta de um sistema de monitoramento das ações executadas pelas equipes de campo e a pouca transparência sobre os gastos públicos no Programa, foram aspectos decisivos para a alteração da modalidade “convênio” para “contrato” no RS.

Neste sentido, as revisões na forma de operar a ATES a partir de 2008 implicaram em inovações em diversos âmbitos: **no setor da coordenação e supervisão do INCRA** foi aumentado o controle do trabalho das equipes de ATES, com a definição de metas a serem alcançadas e aperfeiçoado o sistema de acompanhamento, supervisão e fiscalização das ações de campo; - **nas relações entre INCRA com as Prestadoras** constituiu –se uma equipe “independente” de articuladores; – **na execução da ATES** , fortaleceu –se a estrutura descentralizada , organizada em núcleos operacionais, apontando uma maior autonomia dos mesmos – **no acompanhamento e participação social**, foram instituídos espaços regionais e estaduais, que paulatinamente migram de espaços meramente consultivos para espaços de construção direta dos rumos da ATES.

Ao inovar, propondo a utilização da modalidade contrato³, o INCRA /RS teve o desafio de definir o teor das metas para a ATES. Mesmo que o Manual Operacional definisse algumas atividades que, obrigatoriamente deveriam ser realizadas pelas prestadoras, estas deveriam ser trabalhadas para contemplar a realidade regional e traduzidas em meta contratuais específicas.

Com vistas a concretizar a descentralização, também do poder decisório na orientação dos trabalhos das equipes de ATES e aproximar os trabalhos aos objetivos das famílias e às vocações agroecológicas das diferentes localidades, houve um movimento rumo a “regionalização” de parte das metas de ATES , se comparado o exercício de 2011 em relação à primeira proposta contratual. Das metas estaduais - definidas em nível estadual e padronizadas para todos os NOs - incorporando todo o tempo de trabalho das equipes, em 2009, avança-se para 2011 com vigência de metas regionais, definidas com participação social em nível de Conselho Regional e específicas para cada NO.

Zarnottet al. (2012) descrevem com habilidade esse movimento, registrando que em apenas três anos (período de 2009 a 2011), foram construídas cinco versões distintas das metas contratuais do Programa de ATES no Rio Grande do Sul. A primeira versão do contrato para os serviços de ATES é de 2009, e é a que substituiu os Convênios. Essa foi reformulada dois meses após o início do trabalho,

³ O contrato de ATES do RS é considerado a primeira experiência prática dessa modalidade a nível nacional.

gerando uma segunda versão, ainda no ano de 2009. Nova reformulação foi proposta para o ano de 2010 (3ª versão) e novamente mudanças foram propostas para 2011 (4ª versão). Para o contrato de 2011, foi prevista antecipadamente a possibilidade de mudanças e adaptações nas metas contratadas em junho e julho de 2011, gerando um novo rol de metas para o segundo semestre de 2011 (5ª versão).

Configurando-se em um sistema complexo, dinâmico e incerto, o Programa de ATES/RS reflete a realidade concreta construída e imbricada nas relações constituídas entre os atores envolvidos nesse período, observando-se que cada reformulação/repactuação provocou uma profunda alteração no método de trabalho, nos procedimentos e normas, bem como no conteúdo trabalhado nos assentamentos.

No que se refere as ações relativas a dimensão ambiental, percebe-se que ao longo dos contratos ocorre uma mudança na forma de enxergar a própria ação ambiental e nos instrumentos normativos que a regem. Na sequencia contextualiza-se as alterações contratuais que trouxeram implicações para as ações na dimensão ambiental, enfatizando as principais mudanças nas metas e o universo das ações “executadas”.

A dimensão ambiental nas ações contratadas para a ATES: As metas do contrato para 2009

O contrato de 2009 foi a versão que substituiu os antigos convênios - firmados diretamente entre o INCRA e as empresas de assistência técnica e extensão rural - e organizou as ações para nova fase, contratual, da prestação do serviço. A ATES foi, então, implementada mediante adoção de um só modelo de contrato, firmado com as diferentes prestadoras, com vigência de cinco anos, mas com possibilidade de revisão anual nas metas, preconizando a universalização do acesso aos serviços de ATES dentre os assentados e uma atuação padrão em todos os assentamentos do RS. Nesse primeiro ano ficou evidente, na estrutura do contrato, a busca pela superação de uma orientação exclusivamente produtivista com a previsão de ações na dimensão social, na integração de políticas públicas e na dimensão ambiental.

Segundo Zarnott et al (2012) o contrato de 2009 foi uma proposta “particular” para um período de transição, já que a normatividade estabelecida no Manual Operacional (INCRA, 2008), prevê que a ATES seja orientada pelos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) ou Planos de Recuperação dos Assentamentos (PRAs) e, como estes ainda não estavam disponíveis, foi necessário definir os serviços de ATES para esse primeiro exercício de contrato de modo independente dos Planos dos Assentamentos.

Os PRAs e PDAs foram, assim, o primeiro objeto de contratação a comporem o serviço de ATES, e o elemento principal de diferenciação de modalidade de plano estava associada com a data de criação ou reconhecimento de cada assentamento. Para o estado a demanda era de 23 PRAs e 262 PDAs respectivamente.

Além da elaboração dos Planos de Desenvolvimento para os assentamentos, a prestação dos serviços de ATES foi conduzida pela definição de ações obrigatórias, a serem cumpridas mediante adoção de métodos individuais e coletivos.

Na tentativa de evitar o viés de concentração da oferta de serviços às famílias próximas geograficamente da sede da prestadora ou com as quais os técnicos mantêm melhores relações, foram contratadas duas (2) visitas técnicas anuais a todas as famílias. Visava-se, assim, assegurar que a ATES não perderia contato com as unidades familiares, ao mesmo tempo em que aproximaria o serviço das famílias que têm maior dificuldade de acessar ações coletivas.

O propósito de universalização do acesso à ATES também foi garantido no desenho das ações coletivas, ao estabelecer que essas devam ser realizadas em todos os assentamentos,

independentemente do número de famílias assentadas. Para o contrato de 2009, previu-se 21 metas coletivas distribuídas nas diferentes frentes de trabalho (social produtiva e ambiental).

Em relação às ações de assessoria técnica na dimensão ambiental, especificamente, o Projeto Básico de ATES (INCRA/RS, 2008) estabeleceu a priorização de espaços de capacitação, objetivando a conscientização dos assentados acerca dos problemas ambientais apontados nas Licenças de Instalação e Operação (LIOs) dos assentamentos. A ATES deveria potencializar as ações ambientais desenvolvidas pelo Setor Ambiental do INCRA, viabilizando o licenciamento ambiental de atividades produtivas voltadas aos lotes e a elaboração de projeto de manejo dos recursos naturais do assentamento. Coube ao agrônomo responsável pela área ambiental⁴, além das atribuições supramencionadas, promover o monitoramento e o gerenciamento dos impactos ambientais, informando aos órgãos ambientais de licenciamento e solicitando a anuência ao INCRA das futuras intervenções nos lotes e assentamentos.

Observa-se que o contrato proposto pelo INCRA a todos os NOs foi baseado na premissa de contemplar as novas prerrogativas da PNATER, privilegiando uma orientação grupal e garantido, de certa forma, o uso de distintos métodos para problematizar a questão ambiental nos assentamentos do estado (ações de educação ambiental, pesquisa participante e ações com outras entidades locais). Neste formato, a ação extensionista foi orientada a estabelecer uma ampla articulação com as questões ambientais. A centralização decisória, que esteve na origem da estrutura do contrato inicial, assumida pela Coordenação Estadual de ATES, influenciou na natureza das ações desenvolvidas em nível de assentamento, já que houve uma clara definição dos conteúdos a serem priorizados e uma ingerência muito grande sobre as estratégias metodológicas a serem adotadas pelas equipes no cumprimento das diferentes metas (para este primeiro contrato, além de prever as ações, o INCRA/RS indicava também a época de execução de cada uma delas).

Para os técnicos de campo, o compromisso em desenvolver e abordar ações ambientais, mesmo sem receber referências adicionais prévias para este tipo de trabalho, exigiu adoção de novas abordagens metodológicas e uma habilidade mediadora para discutir temas tão “espinhosos” na realidade dos assentamentos e das famílias. Os agrônomos desafiaram-se a construir relações horizontais com o público das escolas e a repensar a forma de “transferir”⁵ conhecimentos ao serem questionados sobre assuntos básicos pelas crianças e adolescentes escolares. Sua habilidade mediadora para gerenciar conflitos foi requerida ao se depararem com metas de trabalho conjunto com a Polícia Ambiental (PATRAM) e outros órgãos de fiscalização (FEPAM e órgãos locais), que raramente são bem quistos nos espaços rurais - uma vez que sua conduta se caracterizou, historicamente, mais por posturas punitivas – desconsiderando muitas vezes de se tratar de um passivo já existente por ocasião do assentamento-, do que por ações educativas de prevenção, contenção ou reconversão frente aos problemas ambientais colocados.

Um balanço das ações realizadas no primeiro ano de contrato demonstra que aproximadamente 35 % das ações coletivas desenvolvidas nos assentamentos gaúchos foram relacionados a temas essencialmente ambientais. O volume de atividades descritas para essas ações representam um universo de aproximadamente 3.350 atividades coletivas, o que, para algumas equipes técnicas, significou mais de 50 % do tempo de trabalho. Segue, na Figura 01, uma representação gráfica das ações realizadas por meta.

⁴ A licitação já exigia que todas as equipes técnicas mantivessem, de forma permanente um Engenheiro Agrônomo (ou Ambiental), ficando este responsável pela centralidade do debate na área ambiental do NO.

⁵ As atividades nas escolas expôs de maneira mais evidente os conflitos metodológicos entre o repassar conhecimento (herdados de uma formação tecnicista e cartesiana) versus a perspectiva teórica de *ensinar* discutido por Freire (1996), sendo a habilidade **não apenas de transferir conhecimento, mas criar possibilidades para a sua produção ou a sua construção** (Freire, 1996, pg. 25, grifo nosso).

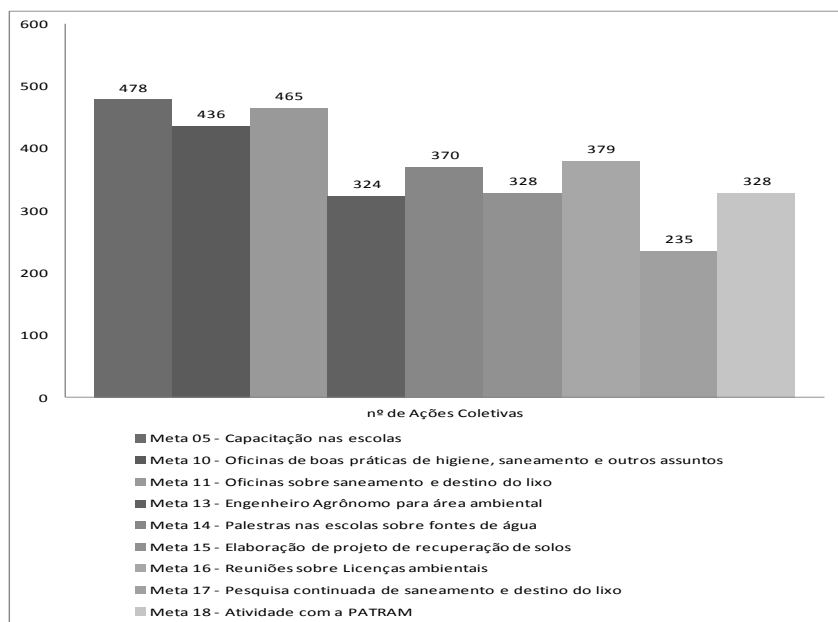


Figura 1 – Quantificação das Metas Ambientais (coletivas) do Contrato de ATES 2009.

Fonte: Elaborado pelo Autor, Banco de Dados SAMA/ATES/INCRA.

Para as metas estipuladas para dimensão ambiental, mesmo procurando contemplar distintas formas de abordagens, (pesquisas, projetos, oficinas, palestras) observam-se limitações profundas, em termos de eficácia e eficiência das ações contratadas. A meta referente a atividade a ser desenvolvida foi percebida como um fim em si mesmo, se resumindo a ATES na realização da ação por ela mesma⁶.

A orientação da atuação da ATES (ou os métodos de extensão) através de metas implicou uma concepção fragmentada – e não processual- de trabalho, de modo que a ação de extensão tendeu a ser pontual e, fundamentalmente, de sensibilização (e não um trabalho de promoção, e acompanhamento de processos). Isso se verificou não só na atuação referente à dimensão ambiental, mas nos mais diversos temas abordados pela ATES, vinculados ou não às necessidades das famílias. Nesse contexto, cada “processo” se encerrou na atividade realizada (meta cumprida), desta forma a dimensão ambiental ficou resumida a atividades coletivas (oficinas de saneamento, projetos de solos, reuniões de lixo e agrotóxicos e palestra sobre Legislação Ambiental) ou à atividades individuais (visita ambiental), sem concorrer para um objetivo maior, sem que fosse colocado de modo claro o “por que” da atividade ou como ela se articula para atingir um propósito maior.

No âmbito das ações individuais, cabe considerar que as visitas foram categorizadas em quatro (4) classes, julgadas e classificadas segundo o técnico que realizou a atividade. Ao lançar a visita no SAMA, o técnico indicava qual a natureza da visita classificando-a em: Produtiva, Social, Ambiental, Programas do INCRA e Outras. Em 2009 registrou-se a realização de 22 mil visitas técnicas nos assentamentos gaúchos. Destas, 1.153 visitas foram relacionadas a atividades essencialmente ambientais, representando uma proporção diferenciada sobre o total por NOs e regiões do estado.

Destaca-se, na distribuição das visitas realizadas por tipo, em 2009, uma centralidade em temas relacionados a demandas produtivas das famílias (50% do total), seguida por visitas com uma

⁶ A meta é um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado segundo Boisier (1976), portanto um objetivo para o qual se estabelece um sujeito da ação, se quantificando o objetivo e se determinando um prazo. Assim, não se pode confundir uma meta com as atividades necessárias para alcançá-la. No caso do contrato de 2009 as ações, erroneamente, denominada de METAS, se configuraram em ações pontuais que dificilmente resultaram em mudança de atitude ou prática, já que era uma ação (meta) por assentamento por ano.

abordagem na dimensão social (27 %) e, por fim, ainda atrás das visitas utilizadas para descentralizar as políticas institucionais do INCRA (10%), as visitas essencialmente para discutir a temática ambiental (5% na média total).

Em relação à temática ambiental, observa-se um quadro bem diversificado. Destacam-se equipes que direcionaram 0,5% das visitas à esse fim, enquanto outras destinam até 15 % de suas visitas para abordar assuntos associados a temática.

O Contrato de ATES de 2010 e 2011: Regionalizando a Ação Ambiental

Para entender o teor da proposta de contrato para o exercício 2010 em relação às metas ambientais é necessário considerar a forte pressão, por parte das prestadoras, para que a carga de trabalho definida pelo INCRA/RS não excedesse a capacidade das equipes e, sobretudo, reconhecer que ganhava força um movimento de crítica à legitimidade das metas estaduais propostas para o exercício anterior (DALBIANCO, 2009 e ZARNOTT *et al* 2012). Neste sentido, as metas de 2010 podem ser consideradas, em parte, uma resposta às dificuldades manifestadas ao longo do contrato de 2009. Criticava-se o princípio da homogeneidade das metas para todo o estado (e conseqüentemente a homogeneidade de conteúdo e de práticas metodológicas) e argumentava-se da necessidade de adequação das metas à capacidade operacional das equipes técnicas.

Ambos os autores já descreveram os impasses gerados na ATES nessa fase de transição contratual, chamando a atenção ao fato que o formato de 2009 favorecia intervenções descontextualizadas e fragmentadas, que pouco contribuíam para o desenvolvimento dos assentamentos. Nesse contexto, para o exercício de 2010 adotou-se uma estratégia de dar maior autonomia às equipes para definição das ações a serem realizadas e flexibilizou-se o cronograma. Fez-se referência à necessidade de utilização de metas mais genéricas para o contrato de 2010, assumiu-se a disposição de estabelecer metas contratuais como “meio” e não como “fim”, além de favorecer a aproximação dos trabalhos à realidade de cada NO (verificar as metas do contrato 2010 no anexo - B).

Para a atuação relacionada à dimensão ambiental se, num primeiro momento, se justificava a realização de ações específicas em todos os assentamentos do estado (como ações com a PATRAM ou espaços específicos para discutir as LIOs), no Contrato de 2010 foi necessário conceder à prestadora maior liberdade no sentido da escolha da temática a ser abordada, levando em consideração as especificidades locais dos assentamentos e a necessidade de adaptação das estratégias para trabalhar tais ações.

Essa alteração procurou minimizar a rigidez do cronograma de execução e favorecer a adequação das metas, pois a especificidade e a natureza da meta passam a ser uma construção da equipe frente às demandas surgidas da realidade local. Diante dessa configuração, o contrato permitiu às equipes técnicas maior autonomia para organizar e estabelecer processos e não apenas exigiu a execução, o cumprimento de uma ação pré-definida, como no caso da meta de 2009 em relação à realização de oficina de saneamento, lixo ou de apresentação da LIO. Buscou-se superar a percepção da meta como uma simples ação pontual e inseri-la na dinâmica organizativa local, respeitando o tempo, a realidade, bem como a estrutura organizativa do NO.

Nestas condições, todas as ações definidas como meta ambiental no contrato de 2009, foram substituídas pela normativa de se realizar três (3) atividades por assentamento durante o ano, seguindo os preceitos e as orientações de um planejamento prévio construído pelo técnico responsável, denominado de Plano Ambiental. O Plano Ambiental, considerado como um produto do serviço de ATES, haveria de guiar as ações nos assentamentos do NO, compatibilizando-se com os programas elaborados recentemente, constantes nos PDAs e PRAs e os condicionantes contidos nas LIOs dos assentamentos.

Tendo em vista a avaliação positiva das equipes técnicas, assentados e das próprias escolas (fato apontado principalmente nos Conselhos Regionais) o Conselho Estadual decidiu, ainda ao final do ano de 2009, manter a meta de atuação da ATEs nas escolas para o contrato de 2010 e, conseqüentemente, para 2011. Do mesmo modo, manteve-se a orientação de que cada equipe devesse dispor de um técnico responsável para elaboração de projetos de licenciamentos e atendimento às especificidades demandadas pelos assentados em relação ao uso de recursos naturais.

Para o contrato de 2011, mantiveram-se as orientações do contrato de 2010, acrescentando-se o requisito de elaboração de um relatório de sistematização das ações realizadas ao final do contrato. A elaboração desse relatório, assim como do plano ambiental, é paga mediante a entrega e avaliação desses produtos⁷.

Se anteriormente se definia o quê, quando, e como a ação ambiental seria feita, o contrato de 2010 e 2011 possibilitou que as equipes construíssem suas próprias estratégias de ação, identificando atividades e conteúdos, talvez não permitidos e contemplados no formato anterior. Essa normativa garantiu às equipes liberdade para dirigir suas práticas metodológicas e assegurou formalmente um espaço para a discussão ambiental em todos os assentamentos do estado. Essa mudança permitiu a realização de um significativo conjunto de ações coletivas e individuais, que se aproximaram de 1.600 ações coletivas dirigidas para essa temática⁸, e um montante superior a 2.000 visitas essencialmente ambientais (5% do total em 2010 e 3% do total em 2011).

Uma vez atribuído às equipes o papel de formulação e definição das ações ambientais, há a necessidade de identificar a natureza dessa atividade, bem como as ferramentas metodológicas utilizadas e os conteúdos das ações coletivas lançadas no SAMA.

Para as atividades executadas, o tratamento dos dados seguiu a mesma orientação dos procedimentos adotados para estratificação das visitas individuais do contrato de 2009. Metodologicamente, foram individualizadas todas as prescrições preparando uma unidade de análise. A partir da unidade criada buscou-se, através da leitura e interpretação das ações, sistematizar o conteúdo da mensagem e o significado desse conteúdo para a categorização, gerando a priori, classes balizadoras a partir da correspondência entre a significação, a lógica e a orientação teórica sobre cada categoria definida.

A categorização procurou agrupar as ações em classes distintas, distinguindo-se quatro categorias: ações que se aproximam de uma atividade de sensibilização; elaboração de projetos; gestão ambiental dirigida e articulada para o desenvolvimento da temática ambiental, e atividade cancelada por falta de participantes.

As ações coletivas caracterizadas como ações de sensibilização e educação ambiental, constituem 79% do total no contrato de 2010 e 83 % no contrato de 2011.

Observa-se, claramente, nas ações realizadas no contrato de 2011, a continuação de uma tendência de proporção elevada de ações relacionadas à educação ambiental. Nesses casos cada ação se coloca como uma intervenção pontual e isolada, alocada de maneira aleatória no ano (já que a meta era de três ações no ano) para informar, apresentar e sensibilizar as famílias em torno da temática da preservação ambiental.

As Visitas dirigidas: uma ferramenta em potencial para o trabalho ambiental?

⁷ Abre-se um parêntese para 2011 já que para esse contrato ocorreram duas alterações importantes, de concepção e na própria estrutura operacional da ATEs no RS. A primeira delas referente à adequação das metas à capacidade operacional das equipes técnicas através da contratação das ações por horas técnicas, e a segunda no avanço da autonomia as equipes para “construírem” seus planejamentos e suas ações de acordo com o contexto e demanda local. O dimensionamento por horas técnicas permitiram superar as críticas realizadas no contrato de 2009 e 2010, já que as metas coletivas eram projetadas por assentamentos e, por conta disso, NOs com maior número de assentamentos acabavam executando um maior número de ações.

⁸ Em média, 17 % das ações coletivas foram relacionados à temática ambiental.

Para as ações individuais do contrato de 2010 e 2011 registra-se um montante de 47.982 visitas técnicas executadas nos assentamentos do Rio Grande do Sul. Observa-se que parte dessas visitas (1.220), em 2010, foram relacionadas a ações essencialmente ambientais e, para o contrato de 2011, um total de 707 visitas (3%), com importância relativa diferenciada no total das ações por NOs e regiões do estado, para ambos os períodos. As visitas ao serem inseridas ao SAMA foram automaticamente classificadas em uma de quatro (4) classes - conforme percepção do técnico que a executou, o que já foi detalhado na discussão sobre o contrato de 2009⁹.

Da mesma forma que a disposição encontrada no contrato de 2009, as visitas realizadas em 2010 mostraram a centralidade de temas relacionados a demandas produtivas das famílias (54% do total). As visitas com uma abordagem na dimensão social alcançaram 26 % do total e, por fim, as visitas orientadas essencialmente à temática ambiental, não ultrapassaram 5% ao considerar-se o total das visitas realizadas.

No contrato de 2011, a estrutura de registro do SAMA, que incluiu mais categorias, possibilitou aos técnicos enquadrar sua ação também como uma combinação temática de conteúdos. Compreendendo que a ação de uma visita técnica muitas vezes transita por diversos conteúdos, dependendo do objetivo e/ou envolvimento entre técnico e agricultor, essa nova estrutura de registro do SAMA permitiu mais facilidades aos técnicos para enquadrar sua ação. Mesmo assim, mais de 40 % das visitas foram consideradas pelos técnicos como sendo uma ação exclusivamente orientada a dimensão produtiva e ao ser somado esse total com as demais categorias (produção-social e ambiental-produção) alcançam 65 % da ação das equipes técnicas. Para as visitas de cunho social, observa-se a mesma conformação de anos anteriores: com uma participação de 17% sobre o total, para a ação isolada, e 35 % quando combinadas com as demais categorias relacionadas.

Em 2011, não houveram muitas alterações no direcionamento das visitas técnicas na maioria dos Núcleos Operacionais. Para as visitas de cunho ambiental a disparidade entre os diferentes NOs, também pode ser observada nos contratos de 2010 e 2011. Registra-se que, em 2010, essas somaram menos de 2% das visitas em metade dos Núcleos Operacionais do Rio Grande do Sul.

Na tentativa de identificar as possíveis variáveis explicativas para o número de ações ambientais realizadas, procurou-se verificar o número de técnicos e a distribuição dos municípios por Núcleo, avaliando possíveis correlações. Na média, as visitas individuais foram executadas por cinco (5) técnicos diferentes, dando a entender, numa análise preliminar, que a questão ambiental estava constituindo uma ação transversal ao trabalho do técnico “produtivo” e do “social” na estrutura dos NOs. No entanto, ao verificar o número de visitas por técnico percebe-se uma concentração sobre o técnico responsável (mais de 90 % das ações lançadas para a maioria dos NOs), indicando que o debate ambiental no espaço individual dos lotes é, em grande medida, realizado - e se restringe - ao técnico designado para tal função. Nessas circunstâncias, o comprometimento desse técnico para com esse tema influencia diretamente o número de ações feitas no Núcleo Operacional, mais do que qualquer outra variável. Essa dinâmica também pode ser observada no contrato de 2011.

Ressalta-se, que, para alguns NOs, a temática ambiental (mesmo considerando as diversas possibilidades de serem lançadas) ocupa uma parcela pequena nas ações individuais das equipes, o que permite afirmar, categoricamente, que para esses NOs a discussão ambiental não é posta nas prioridades do trabalho da ATES e que as ações neste âmbito são frágeis e de eficácia variável em termos da qualificação da atuação na temática ambiental no interior dos assentamentos.

Evidencia-se que no contrato de 2009, e com menos intensidade no contrato de 2010, as visitas essencialmente ambientais foram, na sua maioria, executadas às vésperas do fechamento da meta. Tal

⁹ Ao lançar a visita no SAMA o técnico indicava qual natureza da visita classificando-a em: Produtiva, Social, Ambiental, Programas do INCRA e Outras e para 2011 acrescidos das categorias ambiental-social e ambiental – produtivo e social-produtivo.

configuração pode indicar que essa visita assumiu o caráter de uma ação tampão (para “tapar o “furo” e fechar a meta”, no ditado popular), o que pode ter contribuído, e até explicar, o tipo de conteúdo desenvolvido nessa ferramenta de extensão.

Ao avaliar o conteúdo trabalho nas ações individuais, através da triagem sobre as visitas essencialmente ambientais realizadas no estado para 2010 e 2011, observa-se uma semelhança significativa nos resultados desses anos em relação as ações do contrato de 2009.

Considerações Finais

Historicamente, se mantêm nas políticas para o espaço rural brasileiro um abismo entre o discurso, transcritos em leis, e o real praticado no quesito ambiental. No âmbito da política de reforma agrária, ficou evidente uma maior preocupação com os aspectos sócio produtivos da questão fundiária, mesmo contendo diversos decretos e regulamentos que, ao longo da história, normatizaram a dimensão ambiental nas áreas reformadas.

Dentre os mais importantes, e que de certa forma influenciou significativamente as ações ambientais em áreas reformadas, se atribui a resolução aprovada recentemente pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) que regulamenta os procedimentos de Licenciamento Ambiental dos Assentamentos da RA. Tal normativa determinou um conjunto de ações que, para o caso do RS, coube à assessoria técnica social e ambiental (ATES) a maioria de seus cumprimentos.

Nesta perspectiva, a atuação da ATES nos assentamentos do Rio Grande do Sul encontrou, a partir de 2009, por meio da alteração da modalidade de execução de convênio para contrato, forte influência nas diretrizes e orientações construída pela estrutura estadual de coordenação do Programa, com metas orientadoras do trabalho de ATES a partir de sua visão institucional de prioridade, e para a dimensão ambiental uma aguda gerência a partir dos condicionantes apontados pelas LIOs.

Verificou-se que a estrutura do primeiro contrato (2009) incorporou de maneira acentuada os temas relacionados à discussão socioambiental, introduzindo a temática no principal campo de ação dos serviços de assessoria técnica e extensão rural, e que para alguns núcleos operacionais as metas e ações de ATES com foco na discussão ambiental representaram aproximadamente 50 % do tempo de trabalho, dando centralidade na dinâmica das equipes técnicas e assegurando a superação de orientações exclusivamente produtivistas.

Para os contratos de 2010 e 2011, o processo de descentralização da elaboração das metas contratuais, diferentemente do que ocorreu na dimensão produtiva e social, não foi capaz de pôr em evidência as reais “demandas” ambientais das famílias assentadas. As diretrizes utilizadas para orientar a ação ambiental favoreceram atuações desconectadas com o cotidiano do trabalho no assentamento e reforçou ações pontuais, onde cada ação se configurou na meta final, amortizando o potencial de transformação da realidade local pela intervenção técnica mais próxima aos preceitos ambientais. Os três encontros, reservados por ano para discutir a temática ambiental em cada assentamento (contrato 2010 e 2011), não garantiram necessariamente uma alteração das propostas metodológicas e dos conteúdos que estavam sendo trabalhados no contrato de 2009.

As ações ambientais se limitaram fundamentalmente ao campo da educação e sensibilização ambiental, abordando temas gerais como a difusão de conceitos sobre as LIOs dos assentamentos e as normativas da política ambiental. Além disso, para esses dois anos o debate ambiental no espaço coletivo e individual dos lotes foi, em grande medida, realizado e se restringiu ao técnico designado para tal função, comprovando a baixa internalização das demais áreas da ATES para construção de ações com foco na temática ambiental.

Por outro lado, a configuração do trabalho permitiu realizar um significativo conjunto de ações onde a temática ambiental foi, por vezes, o centro do debate junto às famílias de agricultores assentados

e, para alguns núcleos operacionais, mais uma estratégia eficiente de intervenção nos espaços coletivos das comunidades (principalmente pelas ações nas escolas), gerando um referencial até então único para o próprio trabalho de ATES/ATER no estado. A realização de mais de 6078 visitas individuais e 5013 atividades coletivas associadas à temática, totalizando um universo de 11.091 ações desenvolvidas durante os três anos de contrato nos assentamentos coloca, possivelmente, o trabalho na área ambiental em outro patamar na esfera de coordenação e execução. Os elementos acumulados nesses três anos determinarão alterações nos instrumentos e diretrizes para orientar uma intervenção mais próxima aos preceitos desejados pelos diferentes atores, inclusive pelas famílias assentadas.

Acredita-se que o avanço obtido pela regionalização das ações e aumento do poder de decisão e organização social, abarcando o maior tempo das equipes para funções localmente apontadas como prioridade pela comunidade, certamente não poderá ser a mesma estratégia usada para a temática ambiental, haja vista, que ações dessa natureza não serão necessariamente demandas externalizadas pelas famílias e para muitas equipes técnicas no estado. Todavia, a continuação do formato atual baseado em apenas três encontros no ano por assentamento fortalecerá intervenções pontuais, com uma reduzida capacidade de alteração da realidade ambiental dos assentamentos e tende a gerar certo descrédito acerca da contribuição potencial da ATES no desenvolvimento sustentável dos assentamentos.

Assim, acreditando que a implementação de uma política pública configura-se como um processo que exige constante reflexão e avaliação, espera-se que os fatores apontados neste trabalho possibilitem construir fundamentações sólidas para a transformação social e consolidação de alternativas condizentes com a realidade dos assentamentos de reforma agrária, principalmente levando em consideração a dimensão ambiental neste processo.

Bibliografia

DALBIANCO, V. P. A construção de uma extensão rural diferenciada para as famílias assentadas: o caso da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) no RS. 2010. 144 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.

DIAS, M. M. Extensão Rural para Agricultores Assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “Serviço de ATES”. In: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. Brasília, v. 21, n° 3, set./dez. de 2004, p. 499-543

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 6ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e 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.

_____. **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.

NEUMANN, P. S. *et. al.* A experiência do projeto dos articuladores no Rio Grande do Sul. In: **Extensão e desenvolvimento rural num contexto de pluralismo institucional: Reflexões a partir do**

Programa de ATES no RS / (Org.). Vivien Diesel, Pedro Selvino Neumann, ViniciusClaudino de Sá. – Ijuí: ed. UNIJUÍ, 2012 – 352 p.

ZARNOTT, A. V., *et. al.* Contratando serviços de ATES: o desafio da elaboração das metas contratuais in: **Extensão e desenvolvimento rural num contexto de pluralismo institucional:** Reflexões a partir do Programa de ATES no RS / (Org.). Vivien Diesel, Pedro Selvino Neumann, ViniciusClaudino de Sá. – Ijuí: ed. UNIJUÍ, 2012 – 352 p.