

CONTRATOS DE ATES NO BRASIL: A ELABORAÇÃO DAS METAS CONTRATUAIS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS – O CASO DO RS

Cléia S. Moraes¹
Benito Armando Solis²
Jaqueline Haas³
Pedro Neumann⁴
Vivien Diesel⁵

1. INTRODUÇÃO

Em 2003 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) encaminhou a definição de uma política de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), específica para assentamentos de reforma agrária. O artigo 2, do Cap.I da Norma de Execução n.39 (de março de 2004) estabelece, como a primeira das diretrizes básicas da política: “assegurar, com exclusividade às famílias assentadas em Projetos de Reforma Agrária e Projetos de Assentamento reconhecidos pelo INCRA, o acesso aos serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária - ATES, pública, gratuita, de qualidade e em quantidade suficiente, visando o desenvolvimento dessas áreas, no contexto compreendido pela agricultura campesina/familiar”. Esta norma de execução inclui, além de aspectos relativos a orientação da ATES, proposta de modelo organizacional que estrutura-se com base em uma coordenação nacional, regional, núcleos operacionais e articuladores. Neste modelo, conforme Art. 10. (da seção 4 do capítulo II) “A Superintendência Regional poderá celebrar Convênios com as entidades de personalidade jurídica de direito privado, integrantes dos movimentos sociais ou das organizações representativas dos trabalhadores rurais, governos dos estados, prefeituras municipais e entidades civis sem fins lucrativos, visando resguardar o princípio da reciprocidade de

¹ Eng. Agrônoma, doutoranda em Extensão Rural no PPGExR – UFSM. E-mail: cleiasm@yahoo.com.br

² Eng. Agrônomo, doutorando em Extensão Rural do PPGExR – UFSM.

³ Bacharel em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial; Doutoranda em Extensão Rural no PPGExR – UFSM. E-mail: jaquelinehaas@yahoo.com.br

⁴ Prof. Adjunto do DEAER – UFSM e do PPGExR, responsável pela disciplina Experiências em Extensão Rural.

⁵ Prof. Adjunta do DEAER – UFSM e do PPGExR, responsável pela disciplina Experiências em Extensão Rural.

interesses entre o INCRA e as organizações convenientes, o qual é essencial ao alcance dos objetivos que têm os projetos de reforma agrária.”

Tendo em vista dificuldades enfrentadas para a viabilização dos serviços de ATES mediante convênio, em 2008 o INCRA/RS optou por uma nova forma de relacionamento com as prestadoras de serviço de ATES: o contrato. Tendo em vista o caráter inovador da proposta no contexto regional, e para esta instituição, houve necessidade de estudo e estabelecimento de referências específicas para os serviços de ATES do INCRA/RS as quais constam no documento intitulado: “Projeto Básico visando Licitação para 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.”, de outubro de 2008.

A operação por contrato, por sua vez, traz diversos desafios. Dentre esses desafios é citada, de maneira recorrente, a questão do estabelecimento de metas pelo contratante como forma de orientar e avaliar os serviços a serem ofertados pelas prestadoras. Embora a contratação, pelo governo, de prestadoras de serviços de ATES seja um tema relativamente recente no Brasil, vêm sendo abordado por instituições de cooperação internacional e autores que estudam as reformas da extensão rural em diferentes países. Neste contexto, o presente trabalho busca um resgate bibliográfico de referências sobre contratos de extensão rural e a realização de uma análise crítica acerca dos processos de definição das metas constantes nos contratos de ATES firmados entre o INCRA e as prestadoras do serviço no Rio Grande do Sul.

Apresenta-se, num primeiro momento uma contextualização sobre os condicionantes das relações mediadas por contrato na extensão rural para, depois, descrever a natureza das metas preconizadas nos contratos de ATES no Rio Grande do Sul realizando, por fim, uma aproximação à percepção de agentes envolvidos no processo quanto a esta modalidade de relação.

2. A QUESTÃO DOS CONTRATOS NA EXTENSÃO RURAL

Uma revisão bibliográfica sobre o tema revela que a contratação de serviços de extensão tem acontecido em diversos países e que ela pode ocorrer de diversos modos, e

com diferentes fontes de financiamento. Os autores apontam para a existência de quatro modelos diferenciados quanto ao financiamento e execução dos serviços de extensão rural: aquele com financiamento privado e prestação de serviços por instituições também privadas, a opção com financiamento e prestação de serviços por instituições públicas, e modelos mistos: com financiamento público e prestação de serviços por instituições privadas e ainda a opção de financiamento privado e prestação de serviços por instituições públicas.

Dentre estes diferentes modelos, a situação mais comum ainda é que os serviços de extensão sejam financiados e executados por instituições públicas. Entretanto, as reformas de privatização, que vêm sendo realizadas desde o final da década de 1970, colocam em questão este modelo (DIESEL et al., 2008) e, recentemente, organizações de cooperação internacional vêm incentivando modelos pluralistas de extensão rural que combinam privatização com atuação seletiva do Estado por via do financiamento, mas com contratação de terceiros para a execução do serviço (NEUCHATEL GROUP 1999, CHRISTOPLOS; KIDD, 2000; WORLD BANK/USAID/NEUCHATEL GROUP 2002).

Quando a opção é pelo financiamento público para a contratação de instituições privadas, segundo Rivera et. al (2000) podem existir doadores, por vezes internacionais, que repassam recursos aos governos para que esses subcontratem os serviços de extensão rural ou, como no caso brasileiro, os ministérios, governos regionais ou institutos nacionais contratam esses serviços. Em outros casos, o financiamento público se dá de forma mais complexa. Este seria o caso em que agricultores, de maneira particular ou através de associações, pagam para os setores públicos ou privados pela prestação de extensão rural, contudo, nesses casos, o governo provê um fundo público como subsídio para os pequenos agricultores (como ocorre no Chile ou na Alemanha, citados por Rivera et. al. (2000)).

Os contratos são percebidos, por muitos gestores, como opções para viabilizar instituições que já vem atuando junto aos agricultores, com atividades voltadas à melhorias nas condições de trabalho e qualidade de vida, para que possam atuar de maneira mais eficiente através de uma contratação, já que esta vai permitir à tais profissionais acesso à recursos financeiros que permitem melhorias nas suas condições de trabalho. Os contratos celebrados podem prever, por exemplo, a aquisição de uma infra-estrutura mínima, para que as instituições possam prestar os serviços de maneira adequada para seus públicos.

Normalmente as instituições que já desenvolvem trabalhos com público rural atuam com uma estrutura escassa e não adequada, contudo beneficiam-se da proximidade entre agricultores e profissionais, o que, por vezes, pode facilitar o processo de desenvolvimento dos projetos e serviços contratados. Entretanto a contratação de instituições já estabelecidas, em alguns casos, pode dificultar um pouco o desenvolvimento e atendimento ao contrato, especialmente quando os objetivos e filosofia adotada pelas prestadoras não são compatíveis com o almejado pelo contratante. E, nesse sentido, é muito relevante que o governo tenha clara as suas intenções nas transformações do sistema de prestação de serviços de extensão rural, já que, como afirma Qmar (2005, p.6), mudanças superficiais na extensão rural bem como a formação de pessoal para uma atuação em temáticas agrícolas estereotipadas serão de pouca utilidade. Isso seria o mesmo que “bater em cavalo morto” (QMAR, 2005, p. 6).

Alerta-se que a opção por contratos para a prestação de serviços de extensão rural exige que esses sejam bem elaborados, de modo a permitir uma descrição eficaz acerca dos serviços acordados. Mostram-se como essenciais a clareza, no contrato, com relação ao processo, a maneira como o serviço deve ser executado, a qualificação necessária aos profissionais de extensão rural e demais integrantes da equipe prestadora, as principais características do público a ser envolvido, as metodologias de trabalho a serem adotadas, as metodologias de avaliação, os objetivos do contrato, os direitos e deveres do contratante e contratado, seus papéis, os valores e as maneiras de pagamento. Segundo Rivera et al (2000) bons contratos requerem um fundo adequado, a atenção do governo às necessidades dos clientes e relações de confiança entre todas as partes envolvidas no processo de contratação. Os autores também ressaltam a relevância do estabelecimento, pelo governo, de um sistema de avaliação dos serviços prestados, bem como a participação e engajamento dos clientes no processo de contratação, de modo que se sintam integrados e parte do processo desde seu início. A participação do público alvo, no processo de contratação, também é apontada na literatura que trata de experiências internacionais como um importante item para o sucesso de uma contratação. Em alguns casos, como foi anteriormente citado, a contratação é realizada pelos próprios agricultores. Nesse sentido, Chapman e Tripp (2003) afirmam que a mudança no sistema de extensão rural, para obter

sucesso, precisa ser baseada em uma forte participação do agricultor, buscando o fim do modelo tradicional “*top down*”.

2.1. Os contratos na ATES no Brasil

Os contratos de extensão rural, no caso brasileiro, têm sido propostos como uma alternativa para as relações com financiamento público e contratação de instituições diversas para a prestação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos agricultores familiares, bem como, de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES) aos assentados da reforma agrária. Os contratos também apresentam-se como opção para viabilização de serviços de extensão rural em programas específicos a exemplo daqueles de diversificação da produção na agricultura familiar que envolvem famílias produtoras de fumo na região sul do país.

No presente trabalho analisa-se o caso da ATES, que é uma assessoria técnica voltada para os assentados da reforma agrária. Essa escolha se deu em função de que o trabalho é fruto de discussões realizadas na disciplina Experiências em Extensão Rural do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria⁶, que foram voltadas para a temática da ATES. Dessa forma, a discussão será voltada para as condições de contratos no Brasil, com ênfase no Estado do Rio Grande do Sul, em ATES.

O INCRA estabelece como objetivo principal da ATES: promover a viabilidade econômica, a segurança alimentar, e nutricional, a sustentabilidade socioambiental e a promoção da igualdade nas relações de gênero, geração, raça e etnia nas áreas de assentamento,⁷ sendo seus pressupostos metodológicos baseados na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – PNATER.

Com vistas a alcançar uma maior transparência no processo de planejamento, implementação e avaliação, definiu-se, em nível nacional, que as instâncias de gestão da ATES estão subdivididas em: coordenação e supervisão, de participação social e de

⁶ Disciplina ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, em nível de Doutorado. Durante a realização do trabalho, ano de 2009, os professores responsáveis pela disciplina eram a Prof^a. Dr^a. Vivien Diesel e o Prof. Dr. Pedro Neumann. A escolha desta experiência, por sua vez, deve-se à existência de convênio entre a UFSM e o INCRA/RS para acompanhamento dos serviços de ATES por meio da ação de articuladores.

⁷ Essas informações foram obtidas no Manual de ATES 2008, que trata-se de um documento a ser utilizado como manual operacional, aprovado pela Norma de Execução/INCRA/DD/Nº78, de 31 de outubro de 2008.

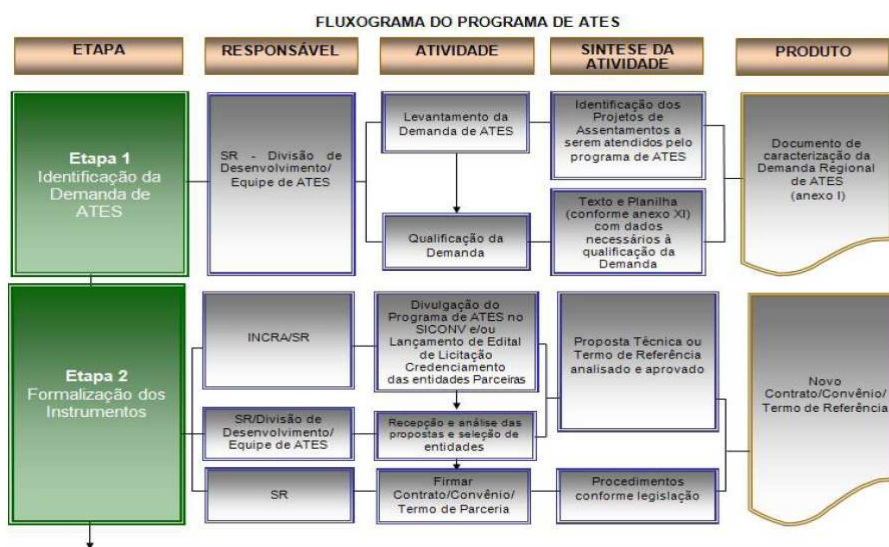
execução técnica em nível nacional e estadual., conforme pode ser observado no quadro 1. Ressalta-se a preocupação com a institucionalização de formas de participação social neste sistema.

<p align="center">Instâncias de Coordenação e Supervisão</p> <ul style="list-style-type: none"> • INCRA <ul style="list-style-type: none"> ➢ Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento - DD ➢ Superintendências Regionais - SR
<p align="center">Instâncias de Participação Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • O Fórum Nacional de ATES • O Fórum Estadual de ATES
<p align="center">Instâncias de Execução Técnica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipes de Articulação • Núcleos Operacionais - NO

Quadro 1. Estrutura de coordenação, gestão, execução e participação social.

Fonte: Manual de ATES, 2008.

A implantação do programa nacional de ATES atendeu a um cronograma que estabeleceu previsão de ações que abrangem desde a divulgação do programa até aquelas a serem realizadas pelas prestadoras contratadas. Essas etapas podem ser observadas na figura 1 abaixo.



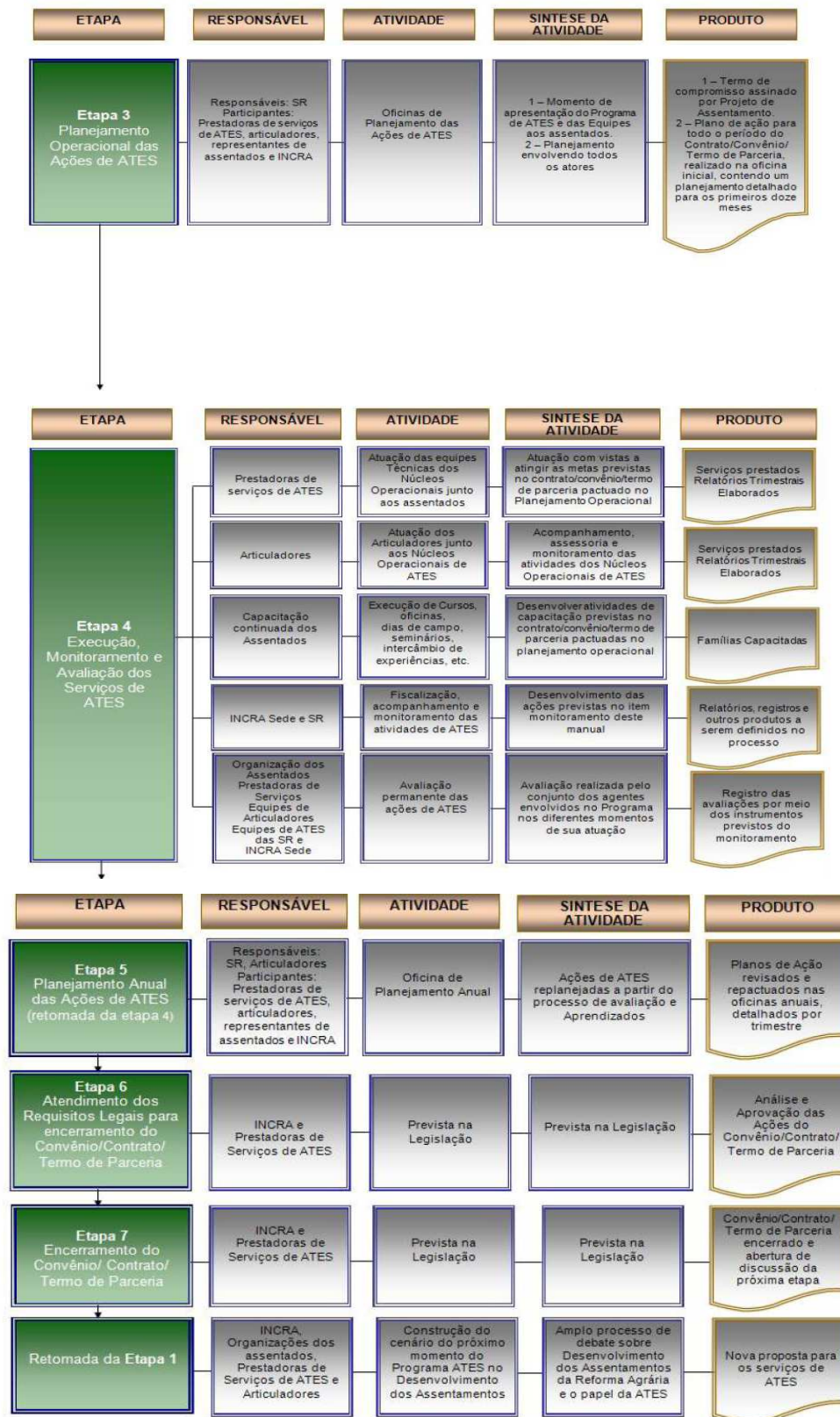


Figura 1. Fluxograma do Programa de ATES.

Fonte: Manual de ATES, 2008.

As etapas do Programa de ATES, que mais interessam aos objetivos desse trabalho são as que tratam da formalização dos instrumentos para a viabilização dos serviços de ATES e do atendimento dos requisitos legais para seu encerramento. No caso da relação por contrato⁸, o caminho indicado de seleção da prestadora é através de licitação. Os passos para a formalização dos contratos estão apresentados no quadro 2 abaixo.

RESPONSÁVEL	PROCEDIMENTOS Contratação dos serviços de ATES
INCRA/SR	01. Com base no documento de Caracterização da Demanda Regional (descrito na Etapa 01 e no Anexo I), elabora e divulga o Edital de Licitação, instaurando procedimento licitatório.
Entidades ou empresas interessadas	02. Apresentam suas propostas, conforme prazos e condições estabelecidos em Edital.
INCRA/SR	03. Através da Comissão Especial de Licitação – CEL, procederá à análise da documentação e propostas de preços apresentadas, de acordo com as exigências constantes no instrumento convocatório (Edital). 04. contrata entidade apta a prestar os serviços de ATES, observando as disposições da Lei nº 8.666/93 e alterações, Instrução Normativa da SLTI-MP nº 02/2008, bem como demais orientações constantes do presente Manual Operacional de ATES.

Quadro 2. Procedimentos para a formalização de contratos.

Fonte: Manual de ATES, 2008.

O manual de ATES do INCRA apresenta a sistemática orientadora das relações a serem estabelecidas e serviços a serem desenvolvidos. Da mesma forma, esse documento afirma que o início da prestação de serviços pelas prestadoras selecionadas pelo processo de licitação se dá a partir do processo de planejamento, que é previsto no programa. É nesse

⁸Para tanto, novamente haveremos de realizar um recorte dos contextos, pois nos interessa no caso estudado, que foi o do Estado do Rio Grande do Sul, onde o instrumento jurídico para a viabilização dos serviços foi o contrato, nesse sentido, iremos aqui nele nos deter. De qualquer forma, é interessante lembrar que o Programa Nacional de ATES não se utiliza somente do instrumento contrato para a realização dos serviços de ATES, mas utiliza também a celebração de convênios e de termos de parceria.

momento de planejamento que serão estabelecidas as prioridades temáticas, bem como as principais atividades a serem desenvolvidas durante o período do contrato.

3. O ESTABELECIMENTO DE METAS NOS CONTRATOS DE ATES: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

O INCRA/RS iniciou a operar a prestação de ATES por contrato, no RS, no ano de 2009. Para a prestação dos serviços o território do estado do RS foi dividido em 18 núcleos operacionais e foram feitas licitações/núcleo que resultaram na seleção de três prestadoras que foram: a empresa estadual de assistência técnica EMATER/RS (em atendimento a 9 núcleos); uma cooperativa de técnicos (COPTec) (em atendimento a 8 núcleos); e uma organização não governamental (CETAP), atendendo um núcleo.

Foi utilizado um mesmo modelo de contrato para regular a relação com as diferentes prestadoras. O contrato foi estabelecido com vigência de 1 ano, passível de prorrogação conforme avaliação do trabalho executado. O documento “Projeto Básico visando Licitação para 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”, de outubro de 2008 estabelece a normatividade orientadora das contratações para ATES no INCRA/RS.

No caso dos contratos celebrados entre o INCRA e as prestadoras de serviços de ATES no RS no ano de 2009, foram previstas 21 metas a serem cumpridas pelas prestadoras durante o período da vigência do contrato. Em apresentação da política de ATES do INCRA/RS, seus formuladores colocam que, “Para melhor compreensão, iremos fragmentar as ações em :

- (1) ações de assistência técnica na esfera produtiva;
- (2) ações de assistência técnica na esfera social;
- (3) ações de assistência técnica na esfera ambiental;
- (4) ações de integração de políticas públicas e programas do INCRA;
- (5) Ações de Planos de Desenvolvimento e de Recuperação dos Assentamentos (PDAs e PRAs).”

Entende-se que, possivelmente, dada a diferenciação nas realidades regionais, não foram pré-estabelecidos programas a serem executados, prevendo-se que a orientação dos serviços derivasse, de certo modo, dos processos de diagnóstico e planejamento nos assentamentos (PDA e PRA). Assim, privilegiaram-se metas relativas a tipo de ações a serem realizadas evitando-se “pré-definir” o conteúdo destas ações. Entretanto, o exame das metas permite levantar um conjunto de hipóteses adicionais sobre sua elaboração:

- a preocupação em assegurar que a intervenção não se restringisse à esfera produtiva levou a diferenciar esferas (produtiva, ambiental e social) e prever distribuição de metas entre estas diferentes esferas;
- a preocupação em que a atuação na esfera da produção não se restringisse ao modelo tecnológico convencional e abrangesse questões relativas a segurança alimentar levou à inclusão de temáticas relativas a agricultura alternativa;
- a urgência do tratamento das questões ambientais e referentes a regularização ambiental nos assentamentos levou a que esta temática se fizesse presente nas metas;
- a idealização da aproximação da ATES das escolas no meio rural resultou em metas específicas neste sentido e
- preocupação em universalização dos serviços de ATES aos assentados levou à distinção entre atividades individuais e coletivas.

As ações nestes diferentes âmbitos foram englobadas em 21 metas. Um resumo das metas contratadas no RS pode ser visualizado no quadro 1.

Metas	Período de Realização											
	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N
Marco Zero – Reunião geral e nos assentamentos	X	X										
1) Elaboração de PDA		X	X	X	X	X	X					
2) Elaboração de PRA				X	X	X	X					
3) Reuniões bimestrais			X		X		X		X		X	
4) Capacitação para instalação de Unidade Demonstrativa		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5) Capacitação nas escolas		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
6) Formação de catálogo de sementes						X	X	X	X	X	X	X

7) Ciclo de palestras sobre linhas produtivas												X		
8) Capacitação sobre manejo de pomar							X	X	X					
9) Campanha documentação da família		X			X			X					X	
10) Oficinas de boas práticas de higiene e outros assuntos			X											
11) Oficinas sobre saneamento e destino do lixo												X		
12) Levantamentos das estruturas organizativas								X						
13) Engenheiro Agrônomo para área ambiental		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
14) Palestras nas escolas sobre fontes de água		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
15) Elaboração de projeto de recuperação de solos												X		
16) Reuniões sobre Licenças ambientais												X		
17) Pesquisa continuada de saneamento e destino do lixo								X					X	
18) Atividade com a PATRAM			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19) Planilha Quadrimestral de acompanhamento dos lotes		X			X					X				X
20) Seminário sobre matriz produtiva principal PDA/PRA								X						
21) Relatório trimestral sobre ações do Terra Sol				X			X					X		

Quadro 1. Resumo das Metas do INCRA/RS para ATES no contrato do ano de 2009.

Fonte: Projeto Básico visando a licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES), e elaboração de PDA ou PRA para as famílias assentadas no Estado do Rio Grande do Sul.

Os contratos prevêm, além das metas contratadas, as atividades não previsíveis, essas atividades se referem às ações de organização, planejamento interno e articulação territorial. Estabelece que as atividades não previsíveis serão avaliadas de acordo com o número de atividades realizadas, sendo que elas deverão ser no mínimo 10 atividades para cada núcleo operacional com até 500 famílias. Indica-se uma proporcionalidade na medida em que o atendimento da unidade familiar através de visitas técnicas deve compor 40% das ações, ações de caráter coletivo a 40% das ações e outras não previsíveis a 20%.

Conforme dados de entrevista a informante qualificado, para o estabelecimento das metas (definição do tipo e número das ações a serem contratadas) o INCRA/RS, tomou por base relatórios de prestadoras de ATES de exercícios anteriores, identificando e buscando respeitar a “atuação padrão” da ATES em assentamentos.

Entende-se que o governo desempenha papel fundamental no processo de avaliação das ações realizadas, já que é seu papel zelar pelos bens públicos, bem como pelo atendimento aos interesses da população. No caso dos serviços de ATES, através do INCRA, desenvolveu-se um sistema eletrônico de monitoramento das ações realizadas (o cumprimento das metas – que condiciona o pagamento pelos serviços) e de acompanhamento e avaliação das atividades que são realizadas.⁹ O acompanhamento e avaliação das atividades é executado através do Conselho Regional de ATES do Núcleo Operacional, que é constituído por representantes do INCRA, dos assentamentos e da prestadora de ATES.

A partir das metas, estima-se que o INCRA conseguiu assegurar “o atendimento” à todas as famílias assentadas no Rio Grande do Sul, já que os técnicos precisam realizar um número mínimo de visitas a essas famílias, como uma das metas contratadas. Contudo, as metas relacionadas nos contratos de ATES ainda geram dúvidas entre os técnicos de campo e agricultores, como será tratado a seguir.

4. AS PERCEPÇÕES DE PARTICIPANTES SOBRE AS METAS DE ATES

A pesquisa partiu do estudo de documentos, participação em seminários sobre o tema, visitas de campo à assentamentos e às instituições prestadoras do serviço no Estado e participação em reuniões nos núcleos operacionais realizadas no segundo semestre de 2009 no contexto da disciplina Experiências em Extensão Rural. Foram acompanhadas reuniões de avaliação, dos núcleos operacionais, reuniões entre INCRA e técnicos prestadores de serviços e algumas atividades de campo para a elaboração de Plano de Desenvolvimento

⁹O contrato prevê o cumprimento destas em períodos específicos (meses) no decorrer do ano contratado, sendo que a não realização implica em descontos no pagamento às prestadoras, conforme evidências do sistema de monitoramento eletrônico.

dos Assentamentos - PDA e Plano de Recuperação dos Assentamentos - PRA. É com base na participação dessas reuniões, acrescidas de visitas e nos resultados nelas obtidos, que a discussão é aqui embasada. Nas visitas foram realizados diálogos semi-estruturados com os técnicos, e com os articuladores de ATES buscando entender de que forma as metas foram inicialmente elaboradas e de que maneira vem influenciando na atuação junto às famílias de assentados. Apresentam-se a seguir aproximações iniciais à percepção dos assentados e dos técnicos, conforme manifestas nas reuniões de avaliação acompanhadas.

4.1. Assentados versus metas contratadas

Os assentados da reforma agrária, durante as reuniões dos conselhos não se mostraram satisfeitos. Contudo a insatisfação não se motivava no não cumprimento das metas, ao contrário reconheciam o cumprimento delas, mas assinalavam que essas metas não atendiam suas necessidades mais imediatas como a questão da água, saneamento básico, demarcação de lotes, escolas, moradias, estradas e acessos, crédito rural. Também foi identificada uma baixa participação dos assentados, em algumas reuniões, o que foi identificado, pelos participantes, como tendo origem em duas principais dificuldades: a primeira é em relação ao transporte (como no caso em que este chega até o assentamento somente três vezes por semana), e a outra é o desinteresse..

Em relação aos PRAs e PDAs, os assentados não criticaram o trabalho dos técnicos, muito embora alguns os classificaram como trabalhos que não teriam uma necessidade tão imediata como o atendimento de suas necessidades mais urgentes.

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 a insatisfação desses assentados em relação à falta de atendimento às 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 à algumas outras necessidades, em função da obrigatoriedade do cumprimento das metas, cujo prazo se expirava.

Um técnico, posteriormente, chamou a atenção para o conteúdo de uma das reuniões de conselho, buscando demonstrar a dificuldade de articulação entre os objetivos da ATES e as necessidades dos agricultores:

Só, uma partezinha, vocês participaram da reunião hoje ali né? A reunião era pra discutir ATES, o próprio programa né? A maioria dos pontos que os assentados trazem é problema né? Problema de água, problema de luz, problema de lote, então, também quando você vai cumprir as metas, ou vai discutir o PDA ou o PRA, é isso que o assentado quer discutir, é o problema dele, a situação dele. Muitas vezes as metas, o que nós vamos discutir, não está de acordo com aquilo que eles querem... Técnico de ATES (02/11/2009).

4.2 Técnicos de campo versus metas contratadas

Em relação aos técnicos é interessante ressaltar que as instituições que prestam ATES no Rio Grande do Sul já atendiam esse público de assentados da reforma agrária, alguns de modo específico (como é o caso da COPTEC) ou abrangendo um público mais amplo (como é o caso da EMATER/RS). Esta experiência prévia faz com que os técnicos possam fazer suas avaliações em termos comparativos com sua experiência anterior.

Em algumas reuniões entre equipe técnica e INCRA que foram acompanhadas, revelaram-se insatisfações e questionamentos. Nesse sentido, compartilharam-se diversos questionamentos e constatações:

- questionamentos em relação ao papel dos articuladores, que estavam sendo percebidos como muito atentos e relacionados ao INCRA e pouco próximos aos técnicos;
- os técnicos, que já atendiam os assentados, e agora estavam contratados para o cumprimento de algumas metas, entendiam que, muitas vezes, acabavam alcançando objetivos muito específicos, em função das metas terem sido “elaboradas de maneira desarticuladas umas das outras”;
- os técnicos estavam empenhados no atendimento das metas, contudo, cientes de que elas acabavam causando o não atendimento de demandas emergentes dos assentados;
- a desarticulação entre as metas, apontada por um dos técnicos, não provocaria as mudanças substanciais e necessárias nas condições de trabalho dos técnicos, bem como nas

condições dos assentamentos e dos assentados. Eles entendiam que as metas poderiam alcançar resultados mais eficazes se fossem propostas de maneira regionalizada;

- também foi levantado por um técnico a falta de entendimento, por parte deles, sobre como realizar as metas contratadas. Ele afirma que as capacitações para a realização das metas eram realizadas enquanto as metas já estavam sendo executadas à campo:

“Eu acho que faltou um entendimento né, da equipe como um todo assim, como trabalhar as metas né. E tudo veio sempre atrasado assim, ah tinha formação pra os agrônomos, mas já tava lá em cima da hora de estar fazendo o trabalho, a formação pros PDAs, também a mesma coisa nós já tava fazendo os PDAs e daí recém fazendo o plano I lá.” Técnico de ATES (02/11/2009).

- nas reuniões com os técnicos, ficou clara a baixa participação dos assentados durante a realização de algumas metas como o levantamento dos dados para a elaboração dos PDAs e PRAs, e essa falta de participação, era identificada pelos técnicos como derivada de um desinteresse em realização de algo que terá resultados distantes no tempo. A participação dos assentados, de acordo com os técnicos, também está relacionada com o tempo de existência do assentamento, sendo que nos assentamentos mais novos a participação era maior, em função da novidade na elaboração dos planos de desenvolvimento, enquanto nos assentamentos mais antigos, a participação diminuía, pois os assentados já participaram de processos similares que, segundo os técnicos, não trouxeram resultados efetivos para os assentamentos.

O que se pode perceber durante o acompanhamento das atividades realizadas é que as metas, que foram elaboradas pelo INCRA, conforme já mencionado nesse trabalho, de certa maneira, acabam fazendo com que os técnicos realizem suas atividades de forma mais direcionada e apressada, em função do curto prazo para o cumprimento das metas. Além disso, as dificuldades em assegurar a resolução de problemas de infra-estrutura e pendências legais e a necessidade do cumprimento das metas afasta o técnico do atendimento de demandas mais emergentes dos assentados, o que pode causar insatisfação e falta de confiança por parte dos assentados no trabalho dos técnicos e no próprio processo de ATES.

5. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS METAS CONTRATADAS EM ATES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Estas considerações apontam para a necessidade de uma reflexão mais aprofundada dos objetivos a serem alcançados com os serviços de ATES e se através de metas contratadas é possível alcançar estes objetivos. Se por um lado o instrumento legal do contrato tem se mostrado uma modalidade eficaz no que tange a efetivação dos serviços de ATES nos assentamentos, pois confere maior autonomia de cobrança acerca dos serviços contratados, por outro lado, limita o poder do assentado e o papel desempenhado pelas instituições prestadoras, que possuem grande conhecimento acumulado e experiência de atuação junto aos assentamentos. As falas dos assentados e as inquietações dos técnicos podem levar para uma leitura indicativa de que, mais uma vez, outras restrições – que não exclusivamente o acesso a informações qualificadas – se colocam como condicionantes dos avanços sociais, econômicos e ambientais e, muitas vezes, pouco a extensão rural pode fazer neste sentido especialmente quando regrada por metas pré-estabelecidas.

A heterogeneidade da situação dos assentamentos e a natureza do desenvolvimento enquanto processo em que “problemas superados colocam novos problemas a superar – de natureza distinta e frequentemente imprevisíveis” indica uma dificuldade de viabilização de uma ATES eficaz por meio de metas rígidas e homogêneas. Ao se pensar em modelos de atuação participativos acentuam-se as contradições potenciais entre metas pré-estabelecidas e os processos de desenvolvimento. Assim, mesmo que revelem-se indícios destas preocupações no modelo de ATES do INCRA/RS, entende-se que é necessário avançar.

De modo geral, através do acompanhamento desta experiência foi possível constatar que alguns aspectos relativos à formulação das metas podem ser revisados:

- a definição das metas por uma das partes contratantes leva freqüentemente a problemas de “interpretação” das mesmas por quem deve executá-las (técnicos de campo contratados para o serviço). No caso estudado houve necessidade de “repactuação” das metas que constituiu, em si, um processo de “negociação” entre as partes envolvidas no contrato sobre interpretações a serem dadas às metas. Isso implica que, nestes processos há de prever-se o estabelecimento de mecanismos institucionais de negociação e “repactuação”;

- interpretações “literais” das metas da forma como estão formuladas podem favorecer ações fragmentadas e serem percebidas, assim, como representadoras de sobrecarga pelo extensionista;
- a definição das metas por uma das partes contratantes leva a possíveis divergências em torno às prioridades entre assentados, técnicos e contratantes. Neste sentido, é recorrente a reivindicação de uma ATES orientada pela demanda por parte dos assentados e de uma ATES com maior autonomia por parte dos técnicos de campo;
- o desenho das metas, potencialmente, enfrenta contradições internas, pois, para o contratante, administrativamente, importa que sejam suficientemente claras e específicas para que possa haver um justo procedimento de monitoramento e avaliação, entretanto, técnicos e assentados tendem a reivindicar metas flexíveis para que as ações possam atender as especificidades locais e das conjunturas. As metas previstas no contrato, na visão dos técnicos de campo, são identificadas como ações “meio” e não como resultados finais (finalidade). Esta situação de transformar o “meio” para se alcançar um objetivo em meta/finalidade (a visita ou reunião, em meta) produzindo situações que muitas vezes são distantes das reais necessidades das famílias assentadas; e
- o acompanhamento e avaliação da assessoria dada pelas prestadoras tende a se dar em função do cumprimento ou não das atividades previstas pelas metas, não priorizando a qualidade e os resultados das atividades desenvolvidas.

Nesse sentido, diante do exposto acima, do observado durante a elaboração desse trabalho, sugere-se para os próximos contratos um avanço em termos de regionalização das metas com maior envolvimento dos beneficiários e das prestadoras na sua definição, o que provavelmente levará a uma mudança na natureza das mesmas. Mesmo entendendo a necessidade da elaboração de PDAs e PRAs nos assentamentos, as demais metas poderiam ter sido elaboradas de maneira mais colaborativa, permitindo assim um maior comprometimento entre as partes envolvidas. Essa elaboração colaborativa das metas também poderia garantir aos assentados a resolução de alguns de seus problemas mais urgentes, através do diálogo permitindo a expressividade de todos, mostrando possibilidades e dificuldades para o desenvolvimento de todas as atividades demandadas e objetivando, dessa forma, uma priorização das metas a serem atendidas durante o desenvolvimento das atividades de ATES. Entretanto, para que se efetive uma dinâmica

verdadeiramente colaborativa requer-se que os parceiros confirmem a prioridade a estes esforços e engajem-se, efetivamente, nos processos de controle social da ATES, o que não tem se verificado na medida da expectativa. Entende-se que todas estas questões convergem para a necessidade de repensar o papel da ATES no processo de desenvolvimento de forma a não esgotar suas potencialidades no aporte de informações aos assentados.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

BRASIL. **Lei Federal n. 12.188 de 11 de janeiro de 2010.** Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária – PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária PRONATER.

CHAPMAN R.; TRIPP, R. Changing incentives for agricultural extension – a review of privatized extension in practice. **Agricultural Research & Extension Network**, n. 132, Jul. 2003.

CHRISTOPLOS, I.; KIDD, A. **Guide for Monitoring, Evaluation and Joint Analyses of Pluralistic Extension Support.** Lindau: Swiss Center for Agricultural Extension and Rural Development (LBL), 2000.

DIESEL, V.; FROEHLICH, J.M.; NEUMANN, P. S.; SILVEIRA; P.R. C. da Privatização dos serviços de extensão rural: uma discussão (des)necessária? **RESR**, Piracicaba, SP, vol. 46, nº 04, p. 1155-1188, out/dez 2008

INCRA. **Assessoria Técnica, Social e Ambiental:** Manual Operacional. Brasília: MDA/INCRA,2008

INCRA/RS. **Projeto Básico visando a licitação para a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES), e elaboração de PDA ou PRA para as famílias assentadas no estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: INCRA/RS, 2008. Arquivo Digital.

NEUCHATEL GROUP. **Common Framework on Agricultural Extension.** Paris: Ministère des Affaires étrangères, 1999.

QMAR, M. K. **Modernizing national agricultural extensions systems: a practical guide for policy-makers of developing countries.** Roma: FAO, 2005.

RIVERA, W. M.; ZIJP, W.; ALEX, G. **Contracting for extension – Review of emerging practices.** Washington: World Bank, 2000. Agricultural Knowledge e Information System (AKIS)

WORLD BANK/USAID/NEUCHATEL GROUP. **Extension and Rural Development: Converging Views on Institutional Approaches?** Washington: World Bank, 2002. Workshop Summary.