

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL**

**O PLANEJAMENTO NO PROGRAMA DE ATES DO  
RIO GRANDE DO SUL:  
REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO CETAP**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**Eduardo Miotto Flech**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

# **O PLANEJAMENTO NO PROGRAMA DE ATES DO RIO GRANDE DO SUL:**

**REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO CETAP**

**Eduardo Miotto Flech**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Extensão Rural.**

**Orientador: Prof. Dr. Renato Santos de Souza**

**Santa Maria, RS, Brasil**

**2015**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Rurais  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Dissertação de Mestrado

**O PLANEJAMENTO NO PROGRAMA DE ATES NO RIO GRANDE DO  
SUL:  
REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO CETAP**

elaborada por  
**Eduardo Miotto Flech**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Extensão Rural**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Renato Santos de Souza, Dr.**  
(Presidente/Orientador)

**Pedro Selvino Neumann, Dr. (UFSM)**

**Rodrigo da Silva Lisboa, Dr. (UNIPAMPA)**

Santa Maria, 27 de agosto de 2015.

## **AGRADECIMENTOS:**

- Agradeço a Capes pelo apoio financeiro que tornou possível essa pesquisa;
- A Universidade Federal de Santa Maria e ao Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural pela oportunidade de realizar o curso;
- Ao Professor Renato, meu orientador, pelas discussões realizadas no decorrer da pesquisa e pela paciência para compreender minhas limitações que tornavam o trabalho ainda mais difícil;
- Aos colegas e amigos Alisson, Vinicius e José Antônio pelas discussões realizadas para o delineamento da pesquisa e pela força dada no seu decorrer.
- Aos meus pais, Guido e Iria, e a minha companheira Inajara, pelo incentivo e compreensão que tiveram no decorrer de todo o processo;
- Aos colegas (e amigos) de trabalho e aos professores Pedro e Fialho por todo o aprendizado proporcionado nos debates e discussões acerca do Programa de ATES;
- Ao CETAP e as famílias assentadas dos Assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros (Sede), pela abertura e permanente disponibilidade para realização da pesquisa;
- Ao INCRA e ao Programa de ATES RS como um todo, pela constante visão de que é possível aprimorar o trabalho de extensão rural para as famílias assentadas.

## **RESUMO**

Dissertação de Mestrado  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
Universidade Federal de Santa Maria

### **O PLANEJAMENTO NO PROGRAMA DE ATES NO RIO GRANDE DO SUL:**

#### **REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DO CETAP**

AUTOR: EDUARDO MIOTTO FLECH

ORIENTADOR: RENATO SANTOS DE SOUZA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 27 de agosto de 2015.

A discussão em torno do planejamento e definição das ações vem ganhando destaque no Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) do Rio Grande do Sul (RS). Assim, este estudo teve como objetivo geral buscar compreender a relevância do planejamento regional para a formação das estratégias de atuação da ATES e a execução das ações planejadas pelo CETAP no âmbito do Programa de ATES do RS, no período 2009-2014. Para sua realização foram analisados os documentos de planejamento do CETAP nos anos de 2010, 2011 e 2014 buscando identificar as estratégias de atuação em dois assentamentos selecionados no Núcleo Operacional de Vacaria. Os assentamentos escolhidos foram o Projeto de Assentamento Seguidores de Natalino e o Projeto de Assentamentos Três Pinheiros, localizados nos municípios de Ibiaçá e Sananduva, respectivamente. Além dos documentos de planejamento, foram analisadas informações no Sistema de Acompanhamento da ATES (SAMA/INCRA) buscando verificar o quanto das ações planejadas foram executadas bem como, as orientações realizadas nas visitas técnicas. Além disso, foi realizada entrevista com grupo focal da equipe de ATES do CETAP e entrevistas semiestruturadas junto a algumas famílias, na perspectiva de interpretar de forma qualitativa informações relativas ao planejamento como: controle, aprendizagem, estratégia, emergência. As informações foram analisadas utilizando a literatura sobre o planejamento nas teorias organizacionais, principalmente Henry Mintzber e Richard Whittington, bem como da literatura de planejamento no âmbito das políticas públicas, onde destaca-se os escritos de Sergio Buarque. Entre os resultados da pesquisa pode-se afirmar que no período 2009 à 2014, a estrutura de metas do Programa de ATES foi progressivamente flexibilizada, havendo uma crescente incorporação do planejamento pelas equipes e assentados. Essa flexibilização fez com que o CETAP pudesse apresentar estratégias de trabalho diferenciadas para os dois assentamentos uma vez que estes, apesar de terem condições geográficas semelhantes, apresentam características sociais distintas. Outro resultado, refere-se a uma significativa diferença entre as ações planejadas e as ações executadas, resultados que também aparecem na literatura sobre o planejamento no âmbito das teorias organizacionais. Ainda, ficou evidente o crescente protagonismo das equipes e das famílias no processo de planejamento, a crescente flexibilização das metas que permitiram maior emergência em detrimento do controle e a mudança do

planejamento *top-down* para o modelo *botton-up*, mais próximo das realidades locais de cada assentamento. Este processo, na medida que aumenta a flexibilidade e diminui as possibilidades de controle, implica que os resultados (do planejamento ou do trabalho de ATES), em um contexto de “pluralismo institucional”, dependem muito mais da Perspectiva” da prestadora e da qualidade das equipes técnicas locais. Isto é, depende das capacidades técnicas, do comprometimento e envolvimento com o trabalho e a congruência de interesses valores e ideias com propósitos maiores que a própria ATES. Diante deste cenário, o estudo indica que o trabalho de formação junto aos técnicos ganha cada vez mais importância em detrimento do monitoramento.

**Palavras chave:** Extensão rural. Planejamento. Assentamentos.

## **ABSTRACT**

Master Course Dissertation  
Graduation Program in Rural Extension  
Universidade Federal de Santa Maria

### **PLANNING IN RIO GRANDE DO SUL ATES PROGRAM: REFLECTIONS FROM THE CASE OF CETAP**

**AUTHOR: EDUARDO MIOTTO FLECH**

**ADVISER: RENATO SANTOS DE SOUZA**

Defense Place and Date: Santa Maria, August 27<sup>nd</sup>, 2015.

The discussion surrounding the planning and definition of actions has been gaining attention on the Technical and Social Environment Advice Program (ATES) of Rio Grande do Sul (RS). This study aimed to seek to understand the relevance of regional planning for the formation of action strategies ATES and carrying out the activities planned by CETAP under the RS ATES program in 2009-2014. For its realization were analyzed CETAP planning documents of the years 2010, 2011 and 2014 seeking to identify the operational strategies in two selected settlements in the Operational Nucleus of Vacaria. The settlements chosen were the Settlement Project Followers of Natalino and Settlements Project Three Pines, located in the municipalities of Ibiaçá and Sananduva respectively. In addition to the planning documents, information was analyzed in the ATES Monitoring System (SAMA / INCRA) in order to verify how much of the planned actions were executed as well, the instructions given in the technical visits. In addition, was performed interviews with focus groups of ATES team of CETAP and semi-structured interviews with some families with a view to interpret qualitatively information on the planning as: control, learning, emergency, strategy. Information were analyzed using the literature on planning in organizational theories, especially Mintzber Henry and Richard Whittington and planning literature in the context of public policy, where stands out the writings of Sergio Buarque. Among the survey's results it can be stated that in the period 2009 to 2014, the structure of ATES program's goals was gradually flexibilized, with a growing incorporation of planning by the teams and dwellers. This flexibility was made the CETAP could present working strategies differentiated for the two settlements, as these, even though they have similar geographical conditions, they have different social characteristics. Another result, refers to a significant difference between the planned actions and the actions being performed, results also appear in the literature on planning in the context of organizational theories. Still, it was evident the growing importance of teams and families in the planning process, the increasing flexibility of the goals that allowed greater emergency at the expense of control and change the top-down planning to bottom-up model, closer to local realities each camping. This process, in that it increases flexibility and reduces the possibilities of control, implies that the results (of planning of work ATES) in a context

of "institutional pluralism" depend much more perspective of the provider and the quality of teams local techniques. That is, depends on the technical capabilities, commitment and involvement with work and the congruence of interests, values and ideas with major purposes that the ATES. In this scenario, the study indicates that the training work with the technicians gained increasing importance above the monitoring.

**Key words:** Rural extension. Planning. Settlements.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Perspectivas genéricas sobre a estratégia .....	31
Figura 2 – Formas de estratégia .....	37
Figura 3 – Estrutura do método ZOPP .....	47
Figura 4 – Mapa da divisão dos Núcleos Operacionais onde são prestados os serviços de ATES no Rio Grande do Sul .....	67
Figura 5 – Estrutura organizativa, operacional e de gestão social e controle social do Programa de ATES do RS .....	68
Figura 6 – Mapa do Núcleo Operacional de Vacaria e localização dos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros .....	80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Matriz de construção de projetos através do Marco Lógico .....	46
Quadro 2 – Metas contratadas para o ano de 2009 .....	60
Quadro 3 – Distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas de ATES.....	61
Quadro 4 – Banco de Horas do Núcleo Operacional de Vacaria para o ano de 2012 .....	64
Quadro 5 – Carga horária da ferramenta metodológica Dia de Campo para o Núcleo Operacional de Vacaria em 2012.....	66
Quadro 6 – Metas e ações coletivas relativas aos assentamentos do Programa de ATES em 2010 .....	88
Quadro 7 – Temas tratados nas atividades coletivas realizadas pela ATES nos assentamentos selecionados no ano de 2010 .....	90
Quadro 8 – Organização do Planejamento do Programa de ATES para o ano de 2014 .....	99

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Tipologia das escolas de formação/formulação de estratégias nas organizações.....	30
Tabela 2 – Divisão do banco de horas técnicas do Núcleo Operacional de Vacaria entre os diferentes tipos de ações para o ano de 2012 .....	65
Tabela 3 – Ações Estaduais contratadas para o NO de Vacaria no ano de 2012	65
Tabela 4 – Número de visitas a serem analisadas.....	78
Tabela 5 – Número de amostras a serem analisadas .....	78
Tabela 6 – Execução das atividades coletivas em 2010 nos assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino .....	898
Tabela 7 – Percentual dos principais temas abordados nas visitas técnicas realizadas no PA Três Pinheiros e Seguidores de Natalino no ano de 2010 .....	91
Tabela 8 – Atividades planejadas e executadas no aspecto produtivo no PA Três Pinheiros em 2011 .....	92
Tabela 9 – Atividades planejadas e executadas no aspecto social no PA Três Pinheiros em 2011 .....	93
Tabela 10 – Atividades planejadas e executadas no aspecto ambiental no PA Três Pinheiros em 2011 .....	94
Tabela 11 – Resumo das Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Três Pinheiros no ano de 2011 .....	94
Tabela 12 – Temas tratados nas visitas técnicas individuais do PA Três Pinheiros no ano de 2011 .....	95
Tabela 13 – Resumo das Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Seguidores de Natalino no ano de 2011 .....	96
Tabela 14 – Atividades planejadas e executadas no aspecto produtivo, social e ambiental no PA Seguidores de Natalino em 2011 .....	97
Tabela 15 – Temas tratados nas visitas técnicas individuais do PA Seguidores de Natalino no ano de 2011 .....	98
Tabela 16 – Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Três Pinheiros no ano de 2014 .....	100
Tabela 17 – Temas tratados nas visitas técnicas estaduais do PA Três Pinheiros no ano de 2014 .....	101

Tabela 18 – Temas tratados nas visitas técnicas regionais e complementares do PA Três Pinheiros no ano de 2014 .....	102
Tabela 19 – Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Seguidores de Natalino no ano de 2014 .....	103
Tabela 20 – Temas tratados nas visitas técnicas estaduais do PA Seguidores de Natalino no ano de 2014 .....	103
Tabela 21 – Temas tratados nas visitas técnicas regionais e complementares do PA Seguidores de Natalino no ano de 2014 .....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATES	Assessoria Técnica Social e Ambiental
ATP	Assessores Técnico Pedagógicos do Programa de ATES
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministério de Cooperação Econômica
CETAP	Centro de Tecnologias Alternativas e Populares
CICDA	Centre International de Coopération pour Le Développement Agricole
COCEARGS	Cooperativa Central dos Assentamentos do Rio Grande do Sul
COPTec	Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos
DDA	Departamento de Desenvolvimento Agrário
EMATER	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EUA	Estados Unidos da América
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit Planung
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
NO	Núcleo Operacional
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária
PCA	Plano de Consolidação de Assentamento
PDA	Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRA	Plano de Recuperação do Assentamento
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RS	Rio Grande do Sul

RUOP	Rede de Unidades de Observação Pedagógica
SAMA	Sistema de Acompanhamento de ATES
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural
SIGRA	Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
ZOOP	Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos

## LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro para Entrevista – Grupo Focal .....	130
Apêndice B – Roteiro para Entrevista – Coordenador Estadual de ATES .....	131
Apêndice C – Roteiro para Entrevista – Coordenador de ATES 2011 .....	132
Apêndice D – Roteiro para Entrevista – Famílias .....	133

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2 A CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA E DO PLANEJAMENTO .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 A tipologia das teorias sobre estratégia para Richard Whittington .....</b>	<b>30</b>
2.1.1 Abordagem Clássica .....	32
2.1.2 Abordagem Evolucionária .....	33
2.1.3 Abordagem Processualista .....	34
2.1.4 Abordagem Sistêmica .....	35
<b>2.2 As críticas à formulação/formação e implementação das estratégias nas organizações .....</b>	<b>36</b>
<b>3 O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..</b>	<b>41</b>
3.1 O contexto internacional e nacional .....	41
3.2 O modelo Marco Lógico .....	44
3.3 O planejamento estratégico participativo de Sérgio Buarque .....	48
<b>4 A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ATES DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>53</b>
4.1 O período anterior aos contratos de ATES .....	53
4.2 O período dos contratos de ATES .....	57
4.2.1 As metas contratadas em 2009 .....	58
4.2.2 As metas no contrato de 2010 .....	62
4.2.3 As metas a partir do contrato de 2011 .....	63
4.3 A organização do Programa de ATES/RS .....	66
<b>5 METODOLOGIA .....</b>	<b>71</b>
5.1 Caracterização da região estudada .....	79
<b>6 O PLANEJADO E O EXECUTADO NOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO TRÊS PINHEIROS E SEGUIDORES DE NATALINO .....</b>	<b>83</b>
6.1 A estratégia contida nos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos .....	83

<b>6.2 A execução do planejamento nos anos de 2010, 2011 e 2014 .....</b>	<b>86</b>
6.2.1 A execução no ano de 2010 .....	87
6.2.2 A execução das atividades planejadas no ano de 2011 .....	91
6.2.3 A execução das atividades planejadas no ano de 2014 .....	98
<b>6.3 O planejamento como forma de organização do trabalho da ATES .....</b>	<b>104</b>
6.3.1 Elementos para discussão sobre a estratégia e o planejamento no Programa de ATES .....	105
6.3.2 Estratégia e planejamento implementados nos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros .....	109
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>123</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>129</b>



# 1 INTRODUÇÃO

Embora existam referências acerca da extensão rural para os assentamentos da reforma agrária ainda no Estatuto da Terra, publicado nos primórdios do regime militar, em 1964, foi somente na década de 90 que o tema tomou maior vulto tendo iniciativas concretas por parte do Governo Federal. A primeira delas foi o Projeto Lumiar, que foi criado em 1997 e extinto no ano 2000<sup>1</sup>.

O Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) surgiu em 2003 influenciado pelas mudanças propiciadas através do advento da nova Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Nessa perspectiva, a partir da existência da PNATER, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) passou a vislumbrar um programa de extensão rural que atendesse exclusivamente as famílias assentadas da reforma agrária.

No Rio Grande do Sul (RS), Neumann e Dalbianco (2012) definem a existência de duas fases após a criação do Programa de ATES. A primeira refere-se ao período de 2004 à 2008, e a segunda corresponde ao período que iniciou em 2009. Segundo os autores, a característica da primeira fase era a contratação das organizações prestadoras de ATES através de “Convênios” sem a definição prévia das ações que seriam realizadas nos assentamentos. Nessa perspectiva, a definição do que era executado no serviço de ATES era feita em sua completude pelas organizações prestadoras de ATES, através de sua relação com as demais organizações públicas ou ligadas ao público assentado. Nessa fase, no RS o trabalho foi realizado por duas prestadoras, Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTec).

A avaliação desse momento realizada pelos autores indica a existência de uma série de entraves entre o trabalho realizado e o desenvolvimento dos assentamentos. Em resumo, percebia-se que os problemas da prestação dos serviços de extensão através de Convênios relacionavam-se à falta de coordenação e controle entre os serviços executados entre as prestadoras e entre as diversas regiões do Estado. Além disso, a pequena participação dos assentados na tomada

---

<sup>1</sup> As principais características do Projeto LUMIAR serão abordadas à frente.

de decisões das prioridades de trabalho pelas equipes também foi apontada como limitante para a melhoria do serviço prestado.

A partir de 2009, o Programa de ATES passou a ser executado através de Contratos em substituição aos Convênios vigentes no período anterior. Nessa nova modalidade, passou a existir um maior controle por parte do INCRA em relação ao serviço prestado pelas Prestadoras de ATES. Esse controle se dava através da definição de atividades que deveriam ser executadas pelas equipes técnicas, independentemente das configurações locais dos assentamentos. Além disso, passou a existir uma maior fiscalização a campo das atividades realizadas em substituição à simples elaboração de relatórios que regia o controle durante a primeira fase (NEUMANN; DALBIANCO, 2012). Nesse período, uma terceira prestadora inicia sua participação no Programa de ATES do RS, o Centro de Tecnologias Alternativas e Populares (CETAP).

Nesta segunda fase, também fica clara, a existência de inovações institucionais que propiciaram maior influência e controle social por parte dos assentados quanto à definição e a avaliação do serviço prestado. Nesta perspectiva, destaca-se ainda que, a partir de 2011, passou a existir um conjunto de atividades definidas e planejadas no âmbito do Núcleo Operacional (NO) com participação das famílias assentadas e de suas organizações. Assim, mesmo existindo um conjunto de atividades semelhantes para a totalidade dos assentamentos do Estado, resultado da interpretação da existência de um conjunto de ações que são de interesse do Estado (como é o caso da temática ambiental), o Programa de ATES passou a considerar as características locais e regionais bem como as demandas dos assentados através de um banco de horas destinado às *metas regionais*, que eram planejadas localmente<sup>2</sup>.

O Programa de ATES do RS está organizado em 20 NO's formados por 304 assentamentos localizados em 86 municípios. Nessa configuração, o trabalho é executado por três prestadoras, quais sejam: EMATER, COPTec, e CETAP. Além disso, possui uma estrutura organizativa dividida em três segmentos. O primeiro, refere-se à estrutura de Coordenação e Execução do Programa da ATES. A coordenação é de responsabilidade do INCRA e a execução é de responsabilidade

---

<sup>2</sup> Essa discussão será retomada à frente.

das Prestadoras e suas equipes técnicas<sup>3</sup>. O segundo, refere-se a Estrutura de Gestão e Controle Social, que é formada por Conselhos com participação das famílias assentadas e das prestadoras de ATES nos âmbitos Estadual e Regional, tendo também reuniões anuais em cada assentamento, onde são planejadas e avaliadas as ações desempenhadas pelo trabalho de ATES. Ainda, existe uma Estrutura de Apoio e Assessoria que é formada por parcerias do INCRA junto à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Embrapa.

Na evolução do Programa de ATES/RS, foram desenvolvidas ferramentas para assessorar o trabalho junto às famílias assentadas e à própria formulação de outras políticas públicas para o desenvolvimento dos assentamentos. Nesse conjunto de esforços, pode-se destacar a Sistematização de Experiências, a Rede de Unidades de Observação Pedagógica<sup>4</sup> (RUOP) e o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES<sup>5</sup> (SIGRA).

Essas ferramentas buscam construir elementos que possam contribuir no aprendizado e no maior conhecimento da realidade dos assentamentos pelas organizações e agentes envolvidos no Programa. Assim, buscam auxiliar à definição das estratégias de trabalho dos diferentes agentes envolvidos como, por exemplo, a qualificação do Planejamento Regional realizado pelas equipes de ATES juntamente às famílias assentadas e organizações locais.

Nessa perspectiva, a problemática deste trabalho envolve duas questões centrais para o Programa de ATES do RS. Por um lado, o tema da construção e definição das estratégias para o trabalho de extensão rural visando contribuir para o desenvolvimento (social, produtivo e ambiental) dos assentamentos. Essas estratégias resultam na definição de temáticas de trabalho prioritárias que se desdobram em um conjunto de atividades e ações que são desenvolvidas pelas

---

<sup>3</sup> Em que pese uma prestadora poder atuar em mais de um NO, caso da COPTec com dez e da EMATER com nove. Como os contratos são por NO, o controle, monitoramento e fiscalização também se dá por NO. Disso decorre que se uma equipe não executa devidamente o contrato a Prestadora não é penalizada em seu conjunto, mas apenas referente a esse NO.

<sup>4</sup> A RUOP baseia-se na metodologia de Diagnóstico de Sistemas Agrários tendo como objetivo a geração de referências técnicas e econômicas. "Surgiu da necessidade identificada pelas organizações que compõe o Programa de ATES de aprimorar a leitura da realidade em que vivem e atuam as famílias assentadas, os técnicos de ATES e as organizações vinculadas ao Programa de ATES" (DOCUMENTO ORIENTATIVO, 2014).

<sup>5</sup> O SIGRA é um software desenvolvido pela UFSM no âmbito do TC com o INCRA SR-11. Segundo o Documento Orientativo (2014, p. 5) o sistema tem como objetivo ser um instrumento de gestão rural que possa contribuir para o desenvolvimento dos assentamentos da reforma agrária. É composto por um conjunto de informações das famílias assentadas organizadas em torno de cinco perguntas, quais sejam: Quem são? Como vivem? Como são os lotes? O que produzem? Como produzem?

equipes de ATES para a totalidade dos assentamentos do Estado. Por outro lado, existe a preocupação com a execução do trabalho planejado pelas equipes de ATES.

A literatura a respeito do planejamento no âmbito das teorias organizacionais não apresenta um consenso a respeito dos benefícios dessa forma de definição das estratégias e ações das organizações, tanto de natureza pública quanto privada. Um dos embates está na capacidade dos atores formularem as estratégias e o planejamento. Além disso, há uma grande discussão sobre se as estratégias definidas e as ações planejadas são, de fato, aquilo que é efetivamente executado. Alguns acreditam que o tempo e os recursos humanos e financeiros despendidos nas diferentes etapas do planejamento não justificam o retorno obtido por ele. Outros defendem a existência do planejamento com a participação ampla dos envolvidos como um momento de concertação social para a definição de prioridades. A partir do momento do planejamento, esses autores defendem que todos os agentes tenderiam a atuar com objetivos semelhantes.

Considerando ambas as perspectivas, bem como as especificidades do Programa de ATES do RS, este trabalho tem como problemática as seguintes questões: Como ocorreu a formação das estratégias de atuação nos assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino, localizados no NO de Vacaria? E, as ações propostas nos documentos de planejamento são as mesmas que foram executadas? *A partir disso, qual a relevância do planejamento regional para a definição das ações a serem executadas no contrato de ATES?*

A partir da problemática colocada, o objetivo geral da pesquisa foi delineado buscando *compreender a relevância do planejamento regional para a formação das estratégias de atuação da ATES e a execução das ações planejadas pelo CETAP no âmbito do Programa de ATES do RS, no período 2009-2014.*

Buscando atingir o objetivo geral e responder as perguntas que orientam a pesquisa configuram a problemática envolvida, chegou-se aos seguintes objetivos específicos:

- a) Apresentar as mudanças nas dinâmicas organizativas do Programa de ATES/RS, bem como mudanças na forma com são definidas as ações executadas pelas equipes de ATES do NO de Vacaria;
- b) Verificar se o planejamento regional vem contribuindo para a aprendizagem e para a emergência de novas estratégias de ação;

- c) Identificar qual a relação entre as ações regionais planejadas para os assentamentos e as ações executadas buscando identificar os principais limites;
- d) Identificar opções estratégicas para o trabalho de ATES tomadas ao longo do período e a ocorrência de aprendizagem.

Este estudo justifica-se pelo caráter inovador que o modelo de trabalho de extensão rural é ofertado no RS, sendo resultado da construção dos diferentes atores. Nesse sentido, o serviço ofertado no Estado é observado por outras Superintendências Regionais (SR) do INCRA que buscam permanentemente a qualificação do serviço. Outro elemento está na constante evolução que o Programa de ATES do RS vem sofrendo através de sucessivas mudanças desde seu surgimento. Essas modificações são resultado da avaliação conjunta entre os atores que dele participam no intuito de buscar a qualificação do serviço prestado às famílias assentadas.

Alguns estudos foram desenvolvidos buscando descrever e explicar o funcionamento do Programa de ATES. Estes, já tiveram como foco de análise os instrumentos de monitoramento por parte do INCRA (DALBIANCO, 2011), a participação das famílias assentadas e o controle social (ZARNOTT, 2011) bem como análises que buscam verificar o conteúdo das ações desenvolvidas, como o caso de Rigo (2012) que construiu uma caracterização das ações ambientais nos assentamentos. Além disso, outros estudos apresentam sua evolução (DALBIANCO, 2010) e contribuição das ferramentas de trabalho desenvolvidas no âmbito do Programa.

Contudo, apesar do Planejamento Regional estar no cerne do modelo de ATES do RS, é desconhecida a existência de estudos que se proponham a pesquisar se, de fato, as estratégias e ações que foram construídas são executadas. Mais que isso, se esse modelo de planejamento regional vem contribuindo para a aprendizagem das organizações envolvidas e para a emergência de novas estratégias de ação.

Para atingir os objetivos propostos no trabalho, optou-se por ter como base estudos referentes a construção de estratégia no âmbito das teorias organizacionais. Contudo, utilizou-se as tipologias construídas por Whittington (2006), Mintzberg (2004) e Mintzberg et al. (2000, 2006), tratando-se de renomados autores sobre a

temática. O primeiro constrói a tipologia a respeito do processo de definição das estratégias classificando-as em quatro abordagens diferentes, de acordo com as características principais. Já a linha construída por Mintzberg et. al. (2000) também realiza uma revisão sobre o processo de formação da estratégia. É um pouco mais abrangente e organiza uma vasta literatura em 10 escolas de pensamento sobre estratégia, que podem ter semelhanças e diferenças entre si. Mesmo sendo um crítico dos processos de planejamento estratégico, acredita-se que o autor possui importante contribuição para a interpretação dos principais pontos fortes e problemas do processo de formulação das estratégias e planejamento, que devem ser considerados no ato de planejar.

A escolha desses autores deve-se ao fato de suas obras não apresentar um modelo único para a definição das estratégias das organizações e nem para a realização do planejamento. Ao invés disso, discutem a literatura existente, apontando os potenciais e fragilidades das diferentes abordagens. Assim, a escolha dos autores visou buscar elementos das diferentes escolas do pensamento estratégico para compreender a problemática do trabalho.

Além disso, busca trazer elementos de teoria de organização da estrutura dos projetos de desenvolvimento que dialoguem com o trabalho de extensão rural. Para isso, fez-se uma breve caracterização de duas alternativas de planejamento construídas com apoio de instituições de desenvolvimento internacional.

O primeiro modelo apresentado refere-se ao Marco Lógico, que subsidiou os projetos de intervenção buscando conferir maior racionalidade no investimento do recurso público, conferindo maiores possibilidades de controle e de verificação do andamento da execução, bem como dos resultados alcançados. O segundo modelo de planejamento adotado refere-se ao Planejamento Estratégico Participativo construído por Buarque (1999). O modelo parte da perspectiva de que a participação dos beneficiários da política de intervenção é primordial para a qualidade de um processo de planejamento. Além disso, que o planejamento é mais do que um produto onde estarão elencadas as atividades a serem realizadas no futuro. Nesse modelo, o planejamento é visto como um processo onde, além da definição das estratégias a serem seguidas pelos atores no futuro, busca-se a construção de consensos e de um momento de aprendizagem entre os envolvidos no processo.

Ambas as alternativas apresentam qualidades e debilidades, sendo que não foram tratados pelos seus idealizadores como modelos fechados, mas sim que deveriam ser adaptados a cada contexto em que fossem implementados.

Assim, este trabalho está estruturado em seis capítulos além dessa breve introdução. O segundo capítulo é destinado à apresentação da discussão teórica sobre estratégia e planejamento. O capítulo seguinte mostra a discussão do planejamento no âmbito das políticas de extensão. O capítulo 4 apresenta a evolução do Programa de ATES/RS enfocando nos métodos de definição das estratégias e do planejamento nos assentamentos. Já o capítulo seguinte apresenta a metodologia para análise das informações e realiza uma caracterização do CETAP e da área dos assentamentos estudados. No capítulo 6, por sua vez, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa com base na literatura utilizada. No capítulo final, são apresentadas as considerações finais do trabalho.



## 2 A CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA E DO PLANEJAMENTO

No decorrer desta seção realizou-se um resgate das principais discussões sobre estratégia e planejamento no âmbito das teorias organizacionais. Grande parte das formulações a respeito do tema surgiu numa perspectiva de solucionar os problemas das grandes organizações privadas, ligadas ao meio empresarial. Nessa perspectiva, métodos para a formulação da estratégia a ser seguida e do planejamento adotado tiveram maior destaque no período posterior a Segunda Guerra Mundial. Essas ideias, em conjunto com outras influências teóricas, também ganharam destaque no planejamento das organizações públicas e da formulação de políticas pelo Estado.

No decorrer dos anos, vários foram os termos utilizados na literatura para designar a importância ou não da reflexão para a definição das estratégias e do planejamento. Assim, os termos planejamento e estratégia, no âmbito das teorias organizacionais, muitas vezes foram tratados conjuntamente (MINTZBERG et al. 2006). O conhecido Planejamento Estratégico é resultado desta combinação, sendo ainda largamente utilizado nas organizações públicas e privadas.

Conforme Silva (1988), o planejamento estratégico surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) no início do Século passado

[...] juntamente com as demais evoluções voltadas para o aumento da produtividade do incipiente processo de industrialização, tais como linha de montagem da Ford, a gerência por departamentos de Sloan e a administração científica de Taylor (SILVA, 1988, p. 28).

Whittington (2006) mostra que as inspirações do nascimento da estratégia remetem ao pensamento econômico clássico de Adam Smith e aos ideais militaristas da Grécia Antiga. Para o autor:

Segundo Smith, nossa busca por interesse próprio é governada pelo que ele chamou de *prudência*, noção que possui duplo sentido de *razão* (habilidade de prever consequências e discernir vantagens) e *autocomando* (prontidão em privar-se de oportunismos a curto prazo para obter benefícios mais substanciais a longo prazo) (WHITTINGTON, 2006, p.17, grifos do autor).

Nessa perspectiva, os princípios da razão, do auto comando e da prudência são os mesmos que embasam a abordagem clássica de planejamento estratégico de longo prazo.

Alguns autores, como Mintzberg (2004), afirmam que o termo estratégia possui uma maior amplitude, se referindo a um *caminho* pelo qual a organização deseja seguir. Este caminho pode ser deliberado ou emergente, sendo formado com o tempo. Já o termo planejamento é entendido como algo mais específico podendo ser resultado do desdobramento da estratégia e realizado de acordo com métodos específicos.

O autor mostra a existência de diversas definições para o planejamento. Assim, para alguns, o planejamento pode ser entendido simplesmente como uma reflexão acerca do futuro, isto é o fato de refletir sobre o que será realizado no futuro já implicaria num ato de planejamento, o que, para ele, trata-se de uma definição genérica (MINTZBERG, 2004).

Outras definições (menos genéricas) são discutidas, como a que define o planejamento como a busca pelo controle do futuro. Ou, numa perspectiva sistêmica, para denominar a “tomada de decisão integrada”. Contudo, para Henry Mintzberg a melhor definição para o planejamento deve englobar todos os elementos das definições anteriores, além de tratá-lo como um processo e não somente a partir dos objetivos esperados do mesmo. Assim, o autor define o planejamento como “um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG 2004, p. 26).

Para Quinn (2006), a estratégia pode ser definida como

*o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sequências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem-formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes (QUINN, 2006, p.29, grifos do autor).*

Através dessa perspectiva, as ações planejadas são parte integrantes do processo de formação da estratégia que, por sua vez, é a direção geral pela qual uma organização seguirá, precedendo a definição das ações.

Para Mintzberg (1998), o uso da palavra remete tanto à explicação de um comportamento passado quanto à busca por uma forma de comportamento no futuro. Já em Mintzberg et al. (2000) encontra-se uma visão mais detalhada. Nessa

obra, o autor apresenta cinco entendimentos diferentes sobre *estratégia* e enfatiza que o termo pode significar um Plano, um Truque, um Padrão, uma Posição ou ainda, uma Perspectiva.

Como Plano, significa que o conjunto de ações decorrentes da estratégia é previamente pretendido de forma consciente e racional. Já o truque indica que a estratégia pode ser uma intenção, um sinal ou uma justificativa para as demais organizações. Como Padrão, entende que uma organização pode ter um comportamento constante mesmo que este não seja desejado (mas também podendo ser), ou seja, um padrão pode ser percebido sem que necessariamente tenha sido preconcebido. A estratégia também pode ser vista como uma Posição num determinado ambiente, ou mercado quando se trata de organizações empresariais. Por último, o autor salienta que a estratégia também pode ser entendida como Perspectiva, quando é vista como uma forma coletiva e única de visualizar o mundo, visão que envolve valores culturais e ideológicos (MINTZBERG, 2004).

Contudo, apesar de expor cinco definições diferentes, Mintzberg (2006) mostra que se pode entender a estratégia unindo mais de uma definição. Assim, uma organização pode ter a estratégia como uma perspectiva, tendo, por exemplo, uma ideologia influenciando a forma de comportamento e, ao mesmo tempo, entender a estratégia como um plano (MINTZBERG, 2006).

Diversos autores construíram tipologia sobre a formação das estratégias nas organizações. Mintzberg et al. (2000) apresenta uma tipologia detalhada do processo de formação da estratégia pelas organizações. A obra apresenta uma visão crítica, contudo destaca as principais características de cada uma das dez escolas categorizadas. Entre as dez escolas, três foram denominadas de prescritivas, isto é, se preocupam em apresentar o caminho para a formulação das estratégias pelos estrategistas. As seguintes são classificadas como descritivas, isto é, dão maior ênfase sobre um aspecto da formação da estratégia. Por fim, tem a escola da configuração que pode ser considerada como prescritiva e/ou descritiva, dependendo do contexto. A tabela 1 resume as escolas conforme a visão de Henry Mintzberg:

Para Mintzberg et. al (2000) as estratégias das escolas prescritivas são formuladas, isto é, são concebidas pelos especialistas em formular estratégias para as organizações a partir de métodos que pregam a racionalidade. Já as escolas

descritivas se preocupam em descobrir como as estratégias são formadas ao longo do tempo nas organizações, cada uma dando mais importância a determinados elementos que influenciam no processo de formação das estratégias. Por fim, a escola da Configuração se utiliza de todo o aparato das demais escolas de acordo com a necessidade visualizada.

Tabela 1 – Tipologia das escolas de formação/formulação de estratégias nas organizações.

<b>Natureza</b>	<b>Escola</b>	<b>Formulação/formação da estratégia</b>
<b>Prescritivas</b>	Design	Processo de concepção
	Planejamento	Processo formal
	Posicionamento	Processo analítico
<b>Descritivas</b>	Empreendedora	Processo visionário
	Cognitiva	Processo mental
	Aprendizado	Processo emergente
	Poder	Processo de negociação
	Cultural	Processo coletivo
	Ambiental	Processo reativo
<b>Prescritiva e/ou Descritiva</b>	Configuração	Processo de transformação

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Mintzberg et al. (2000)

A seguir, trabalha-se algumas das principais contribuições a respeito do ato de construção das estratégias no interior das organizações a partir da tipologia construída por Whittington (2006).

## **2.1 A tipologia das teorias sobre estratégia para Richard Whittington**

Whittington (2006) construiu uma tipologia para classificar as abordagens a respeito da estratégia nas organizações baseado em dois preceitos: o primeiro refere-se aos resultados desejados com a formulação da estratégia. Já o segundo refere-se aos processos pelos quais a estratégia é definida ou formada. A partir disso, o autor categoriza as teorias sobre estratégia em quatro abordagens, quais sejam: Clássica, Evolucionária, Processual e Sistêmica, conforme a figura 1.

Conforme a figura 1, as abordagens se diferenciam de acordo com os resultados que as organizações desejam quando realizam o planejamento e com a forma, ou o processo, pelo qual as escolhas são tomadas. Assim, para as abordagens Clássica e Evolucionária as organizações têm com resultado desejado a maximização das vantagens, ou no caso de empresas, a maximização dos lucros. Já as teorias Sistêmica e Processualista indicam que os resultados desejados com o planejamento e a formulação das estratégias são mais plurais do que acreditam os defensores das teorias Clássica e Evolucionária. Assim, os sistêmicos e os processualistas defendem que os objetivos da formulação das estratégias variam de acordo com os diferentes contextos.

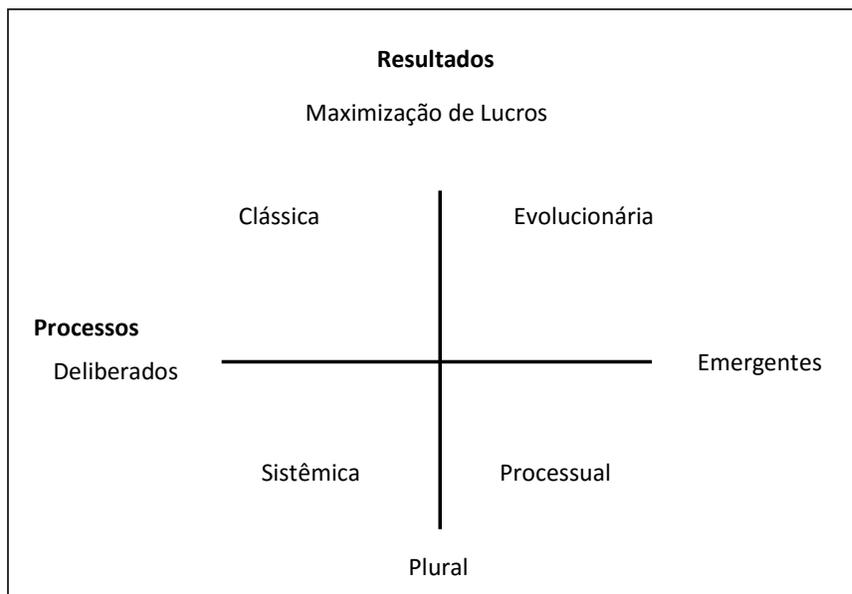


Figura 1 – Perspectivas genéricas sobre a estratégia.

Fonte: Whittington (2006, p. 3)

Portanto, ao observar a forma como as abordagens defendem que o processo de geração das estratégias é realizado, percebe-se que para elas a Evolucionária e a Processual as estratégias são emergentes enquanto os clássicos e os sistêmicos acreditam que ela é formulada.

A seguir é realizada uma breve caracterização das quatro abordagens conforme Whittington (2006).

### 2.1.1 Abordagem Clássica

A abordagem clássica da estratégia é a mais antiga delas, tendo atingido maior destaque a partir da década de 60. Apesar de ser a abordagem mais antiga no âmbito das teorias organizacionais, a abordagem clássica continua sendo muito influente no cenário acadêmico e organizacional, tendo como principais expoentes Chandler, Ansoff e Porter.

Uma das principais características dessa abordagem é a crença de que a formulação do planejamento é um processo formal e racional, com objetivos que remetem ao longo prazo. Ela tem como pressuposto o entendimento de que as organizações (principalmente relacionadas ao meio empresarial) tem como objetivo único a maximização dos lucros.

Devido à ênfase aplicada na racionalidade, para os clássicos o sucesso ou fracasso de uma organização é diretamente dependente dos planos e decisões tomados no momento do planejamento. Dada sua importância, estas decisões devem ser tomadas pela cúpula das organizações, sendo recomendada a existência de um distanciamento entre quem formula a estratégia e quem a executa.

Pela metodologia utilizada, a separação temporal entre o planejar e o executar também é uma característica, fato que contribui para diferenciar esta das abordagens Evolucionária e Processualista. Não menos importante, os clássicos acreditam que o ambiente externo no qual a organização está inserida tem pouca influência no êxito do planejamento, podendo ser contornado a partir da análise racional (WHITTINGTON, 2006).

Em geral, as teorias prescritivas se preocupam em construir um caminho para a formulação da estratégia. Mintzberg (2004) e Mintzberg et al. (2000) enquadram três escolas da formulação da estratégia como descritivas: a escola do Design, a do Planejamento e a do Posicionamento.

Para Mintzberg et al. (2006), a escola do Design busca formar a estratégia a partir do “ajuste essencial entre as forças e as fraquezas internas com as ameaças e oportunidades externas”, no modelo que ficou conhecido como SWOT.

Além disso, as escolas do Design e do Planejamento têm em comum a crença que as estratégias são automaticamente formuladas após uma sequência de passos metodológicos. Segundo Mintzberg (2000), a principal diferença entre as duas escolas está na necessidade atribuída pela escola do Planejamento ao processo formal de formulação da estratégia, enquanto para a Escola do Design o método para sua formulação “deve ser simples e informal”, devido à necessidade de apropriação da estratégia pelos membros da organização (MINTZBERG, 2000, p.30).

Já Michel Porter visualiza a estratégia como “uma posição ímpar e valiosa, envolvendo um conjunto diverso de atividades. Se houvesse apenas uma posição ideal, não haveria necessidade alguma de estratégia” (PORTER, 2006, p.37).

Para ele, para se chegar à melhor posição estratégica deve-se seguir um processo controlado e consciente para sua deliberação. O autor critica as teorias organizacionais que apresentam como estratégico apenas critérios operacionais. Para ele, não basta realizar tudo o que está definido se a estratégia, isto é, o posicionamento da organização no ambiente, não for o correto.

As escolas do Design e do Planejamento apresentam pontos em comum com a visão do Posicionamento, por se tratarem de visões essencialmente racionais. Muitas das críticas ao processo de formulação de estratégia está centrada na crítica à racionalidade, ao grande peso dado à deliberação e ao papel central da formulação da estratégia ser delegado ao estrategista, que ocupa o principal posto da organização.

Nesse sentido, as principais críticas a abordagem Clássica estão na inflexibilidade do processo de planejamento, na separação entre a concepção (ou o pensamento) e a ação, e na crítica ao formalismo que impede o aprendizado (no caso das escolas do Posicionamento e do Planejamento) e a adaptação.

### 2.1.2 Abordagem Evolucionária

Segundo Whittington (2006), a abordagem Evolucionária faz uma analogia ao processo de seleção natural existente na sociedade onde as organizações estão inseridas. Nesse sentido, a definição de estratégias é justificada por meio da busca

pela sobrevivência da organização num ambiente turbulento. Contudo, diferencia-se da abordagem Clássica, por entender que o ambiente externo à organização é quem define a melhor estratégia a ser adotada. Portanto, as organizações que responderem com as melhores estratégias em um dado ambiente tem mais condições de se adaptar ao ambiente que está em constante transformação.

Pela impossibilidade de prever os acontecimentos futuros, os evolucionários não creem no planejamento de longo prazo e sim na constante adaptação das organizações. Assim, a preocupação dos planejadores deve se concentrar na garantia de que as ações que são desempenhadas no presente sejam executadas da maneira correta.

No que se refere à mudança, os evolucionários acreditam que é mais seguro e eficiente o desenvolvimento de diversas pequenas experiências para conhecer quais se adaptam melhor ao ambiente externo, ao invés de se arriscar numa escolha única. Conforme Whittington (2006, p.25), “o conselho evolucionário para buscar a melhor estratégia é, portanto, deixar que o ambiente – e não os gerentes – façam a seleção”.

### 2.1.3 Abordagem Processualista

As principais características desta abordagem estão na rejeição do princípio da racionalidade econômica do homem e da rejeição de que os mercados são perfeitamente competitivos (WHITTINGTON, 2006). A partir destes dois princípios, a contribuição dos processualistas para a teoria organizacional baseia-se nos limites cognitivos da ação racional e na micropolítica nas organizações.

Em relação aos limites cognitivos da ação racional, Whittington (2006) mostra que os processualistas se diferenciam dos autores clássicos e sistêmicos ao considerar que as informações do ambiente utilizadas para a formulação das estratégias são imperfeitas devido aos limites cognitivos do próprio homem. Segundo Mintzberg et al. (2000), esta abordagem tem grande influência do pensamento de Simon (1957), que trata da capacidade limitada do cérebro humano em processar informações, o que dificulta a tomada de decisões. Assim, para Simon (1979, p. XXII) o ser humano busca tomar decisões de modo racional contudo

consegue ser apenas *limitadamente racional*, de onde advém o princípio da racionalidade limitada.

Já a contribuição a partir da micropolítica nas organizações mostra que como as pessoas têm interesses diferentes, as organizações encontram muita dificuldade para tornar realidade as ações planejadas. Nesta perspectiva, a estratégia é muito mais resultado de acordos políticos internos entre os membros das organizações do que de análises racionais.

Devido a essas duas características (racionalidade limitada e micropolítica do poder), os processualistas acreditam que as estratégias não são formuladas antes da ação, mas sim, formadas no decorrer da ação. Dessa forma, os planejamentos de longo prazo são rechaçados em benefício da emergência de novas possibilidades de escolhas estratégicas (WHITTINGTON, 2006).

#### 2.1.4 Abordagem Sistêmica

Essa abordagem segue a perspectiva construtivista e tem influências da Nova Sociologia Econômica, através de autores como Granovetter (1973), que utiliza o conceito de “enraizamento” de Michel Polanyi.

A principal característica é que os sistêmicos consideram que as razões que levam as organizações a seguir diferentes caminhos (diferentes escolhas estratégicas) são particulares e definidas de acordo com o contexto local. Desta forma, não negam a existência da racionalidade da ação, mas defendem que ela é influenciada por fatores históricos e culturais. Assim, as escolhas estratégicas realizadas “não derivam tanto de limites cognitivos da psique humana, como das regras culturais da sociedade local” (WHITTINGTON 2006, p.32). Da mesma forma, ao contrário dos processualistas, o autor mostra que os sistêmicos acreditam que as normas que orientam a tomada de decisão não dependem exclusivamente da micropolítica do poder no interior da organização. Defendem que os grupos sociais e o jogo de interesses do meio circundante proporcionam grande influência para as escolhas estratégicas.

Para os sistêmicos, a forma clássica de planejamento que foi difundida no meio empresarial e que chegou a outros setores, é fruto de características históricas

e culturais dos EUA nos anos 50 e 60, não se tratando da forma de planejar e definir estratégias que melhor se adaptem a outros contextos. Mais que isso, mostra que em países com características culturais diferentes, como o Japão, as estratégias adotadas pelas organizações foram diferenciadas. Ainda que, mesmo num contexto histórico e cultural semelhante, podem ser formuladas estratégias diferentes em função da própria complexidade da sociedade e das amplas possibilidades, ou seja, da pluralidade de escolhas que podem ser tomada pelos atores (WHITTINGTON, 2006).

Além disso, os sistêmicos acreditam não existir um modelo final para a realização do planejamento e definição das estratégias, e que esses modelos devem ser construídos e aprimorados de acordo com os objetivos e os contextos nos quais os atores e organizações estão inseridos. Desta forma, não definem o foco do planejamento no curto ou no longo prazos, sendo que essa escolha depende da estabilidade do ambiente no qual os atores e organizações estão inseridos. Assim, onde o ambiente é mais estável, pode-se planejar a mais longo prazo, coisa que não é possível num ambiente de instabilidade (WHITTINGTON, 2006).

## **2.2 As críticas à formulação/formação e implementação das estratégias nas organizações**

Nesta subseção são tratados dos principais desacordos contidos nos processos de formação de estratégias e planejamento. As críticas são realizadas, principalmente, em relação aos métodos de planejamento estratégico implementados nas organizações. Contudo, acredita-se que se pode buscar nas críticas elementos para o entendimento dos entraves na definição das atividades do Programa de ATES/RS, buscando o seu aprimoramento.

A primeira controvérsia a respeito dos processos de formulação ou formação da estratégia, ilustrada pela figura 2, diz respeito a sua forma. Para Mintzberg (2004), as estratégias podem ser deliberadas ou emergentes. As estratégias deliberadas são as que foram previamente pretendidas e que puderam ser executadas. Já as emergentes são as que não foram pretendidas antecipadamente,

mas que convergiram “com o tempo para algum tipo de consistência ou padrão” (MINTZBERG, 2004, p.35).

Isso pode ser comum nas organizações de extensão rural, onde as estratégias planejadas, para serem executadas dependem, em grande medida, da estabilidade de elementos macro, como os referentes ao andamento das políticas públicas, do repasse de recursos ou até mesmo da conjuntura de preços de um determinado setor. Também sofre influência de elementos internos ao Núcleo Operacional ou ao assentamento, como por exemplo disputas locais entre as famílias ou entre famílias e o poder público que podem impedir a realização das estratégias previamente deliberadas.

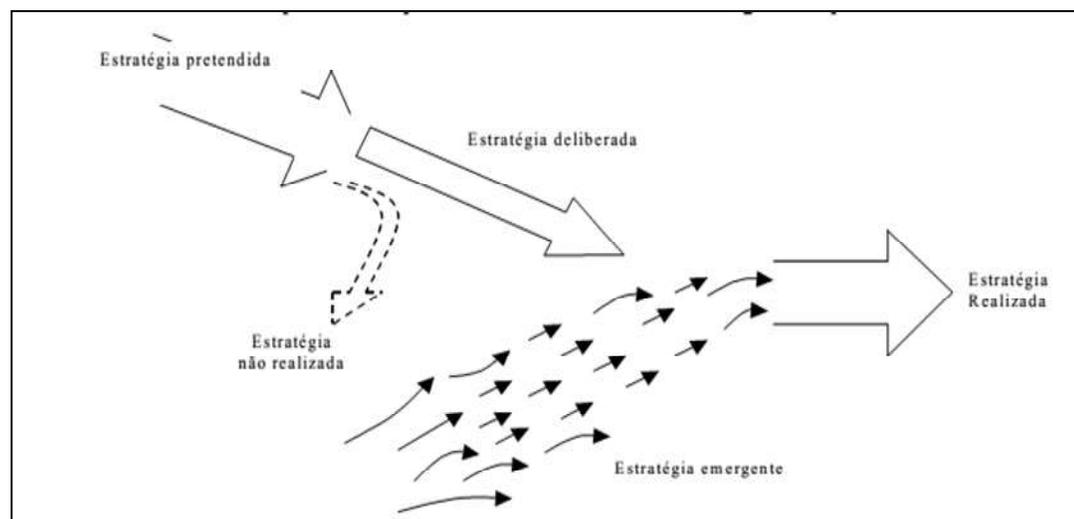


Figura 2 – Formas de estratégia

Fonte: Mintzberg, (2004, p.35).

Além disso, pode ser comum, pela própria instabilidade e falta de controle das variáveis ambientais, o surgimento de novas possibilidades para o trabalho de ATEs. Assim, segundo a figura 2, percebe-se que a estratégia realizada é o resultado das estratégias deliberadas e das estratégias emergentes.

Para Souza (2012), em grande parte das organizações a estratégia realizada é o resultado da combinação entre estratégias deliberadas e emergentes, contudo, essa dualidade muitas vezes é visualizada como falhas do processo de

planejamento. Ainda, segundo o autor, cada uma das estratégias (deliberadas e emergentes) tem sua conveniência de acordo com o ambiente ou o momento em que se encontra a organização. Assim, a deliberação tem mais relevância num momento de reorientação ou mudança das ações, enquanto que a emergência quando busca-se focar no aprendizado, na capacitação e no empoderamento dos envolvidos.

A relação entre o planejamento e a mudança na estratégia também é questionada por Mintzberg (2004), para quem a utilização de um mesmo modelo de planejamento, através de metodologias de planejamento estratégico é mais adaptada à manutenção da estratégia vigente, tendendo a ocorrer apenas mudanças incrementais<sup>6</sup>, que não modifiquem de forma significativa a estratégia seguida. Isso ocorre devido ao planejamento desencorajar mudanças. Neste sentido, o planejamento seria mais aconselhado em momentos em que já existe uma estratégia delineada do que quando é necessária uma mudança de orientação.

Em resumo, Mintzberg et al. (2000) indicam que a estratégia deliberada enfoca a possibilidade de controle enquanto que a estratégia emergente tem o mérito de potencializar o aprendizado.

Outra crítica aos processos de planejamento e formulação das estratégias de forma deliberada se dá em função da separação entre o pensamento e ação, isto é, o momento de reflexão, onde ocorre a formulação do planejamento, e o momento de execução das ações previamente planejadas. Para Clegg et al. (2004), essa forma de conceber a formulação das estratégias e o planejamento é fruto da concepção moderna, cartesiana, existente entre os teóricos que termina por gerar a separação entre o pensar e o agir. Para os autores:

Não surpreendentemente, o imaginário cartesiano molda e se reproduz no discurso da gestão estratégica. A separação entre a mente e o corpo se reflete na diferença entre a estratégia e a operação: enquanto a primeira analisa, controla, lidera, pensa, planeja, a segunda aparece como um mero objeto passivo e inerte, que deve ser dirigido (Clegg et al, 2004, p.22).

Para Mintzberg et al. (2000), a separação entre pensamento e ação carrega consigo a ideia de estabilidade do ambiente e de que este sempre pode ser compreendido de modo que as estratégias formuladas hoje possam ser implementadas no futuro.

---

<sup>6</sup> No sentido atribuído por Quinn (1980).

Assim, para o autor,

em um ambiente instável e complexo, esta distinção deve ser eliminada de uma, entre duas maneiras. Ou o 'formulador' deve ser o 'implementador' ou os 'implementadores' devem 'formular'. Em outras palavras, pensamento e ação devem prosseguir lado a lado, intimamente associados. Em um caso, o pensador exerce controle direto sobre as ações consequentes [...]. No outro caso, quando aquilo que tem que ser sabido é demais para uma só cabeça [...], as estratégias precisam ser elaboradas coletivamente. (MINTZBERG, et al., 2000 p. 40, grifos do autor)

A separação entre reflexão e ação também carrega consigo a crítica de que o planejamento inflexibiliza a ação. A crítica remete ao fato de existir apenas um momento de reflexão e que posteriormente os principais atributos que a organização deve possuir para sua eficiência são a organização operacional e o controle. Assim, a crítica afirma que essa forma de planejar também inibe as estratégias emergentes no decorrer do processo de implementação das ações bem como o aprendizado da organização.

Contudo, segundo Mintzberg,

se a estratégia emergente significa, ordem não pretendida, então os padrões podem simplesmente se formar, movidos por forças externas ou necessidades internas, em vez de por pensamentos conscientes de qualquer dos agentes. O verdadeiro aprendizado tem lugar na interface de pensamento e ação, quando os agentes refletem sobre o que fizeram. Em outras palavras, o aprendizado estratégico deve combinar reflexão com resultado (MINTZBERG, 2000, p.147).

A discussão sobre a possibilidade de aprendizagem no momento de planejamento também está relacionada à formalidade existente no processo de construção das estratégias. Sabe-se da dificuldade de chegar ao documento final elementos factuais como o ambiente de uma reunião, a preferência dos técnicos em discutir, planejar e se relacionar com algumas famílias em detrimento de outras entre outras questões. Mintzberg et al. (2000) e Mintzberg (2004) afirmam que uma das críticas aos modelos de planejamento estratégico é que estes buscam promover a síntese e não a análise. Segundo o autor,

na realidade, a principal suposição implícita, subjacente ao planejamento estratégico é que a *análise produzirá a síntese*: a decomposição do processo de formulação de estratégia em um série de passos articulados, cada um a ser realizado como especificado em sequência, produzirá estratégias integradas. (MINTZBERG, 2004, p. 27)

Nesse aspecto, o grande problema é quando os modelos de planejamento são inflexíveis não sendo utilizados como auxílio ou suporte para a formação de estratégias de acordo com outras variáveis objetivando o aprendizado dos envolvidos, mas sim, como a forma racional de formulação da estratégia. Para o autor, esse excesso de formalidade tende a impedir o “aprendizado e a criatividade”.

Para Souza (2012), a chave da questão envolvendo as teorias do planejamento é justamente reconhecer as potencialidades e limites de cada uma das abordagens. Nas palavras do autor

A questão do planejamento e da estratégia passa, portanto, por conjugar, reconhecendo os limites e potencialidades de cada uma dessas abordagens, as duas formas com conveniência e com certa sabedoria. Na prática, isto frequentemente acontece, mas, muitas vezes, é visto como um desvio do planejamento e não como uma adaptação natural (SOUZA, 2012, p. 217).

É nesta perspectiva que se objetiva compreender a relevância do planejamento regional no Programa de ATES/RS.

### **3 O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesta seção, são apresentadas a discussão sobre o planejamento no âmbito das políticas públicas, enfatizando os impactos nas políticas de extensão rural. Para isso, o capítulo está dividido em três partes. Na primeira são discutidas as questões referentes ao contexto internacional no qual o debate sobre a descentralização dos serviços e a participação dos beneficiários ganha importância. Essa discussão ocorre paralelamente com o momento político específico brasileiro, e tem implicações nas políticas públicas, entre elas a de extensão rural. Na segunda parte, são apresentadas duas perspectivas de planejamento que tiveram relativa influência no cenário internacional e nacional. A primeira é o modelo Marco Lógico e a segunda é o Planejamento Estratégico Participativo.

#### **3.1 O contexto internacional e nacional**

No final dos anos 80 e, no Brasil, principalmente a partir de meados da década de 90, tomaram maior vulto as críticas aos modelos de desenvolvimento que até então eram seguidos e difundidos pelas agências internacionais de desenvolvimento. Em parte, a crítica era em virtude da crise do modelo de produção fordista em âmbito mundial que iniciara a partir de meados da década de 70. Além disso, as políticas de tipo keynesianas não haviam promovido o propalado desenvolvimento dos países, mas gerado consequências sociais e ambientais cada vez mais questionadas pela sociedade (BONENTE; FILHO, 2007). No Brasil, a década de 80 é marcada ainda, pelo recrudescimento da crise fiscal do Estado bem como pelo período de abertura política culminando com a Constituição de 1988.

A partir da crise da política de intervenção estatal de estilo keynesiano, no decorrer da década de 90 ocorreu o advento das ideias neoliberais tanto em âmbito internacional quanto no Brasil. Nesse período criou-se uma crescente polarização entre Estado e Mercado, onde alguns defendiam a superioridade do mercado para a melhor alocação dos recursos. Entre as características das novas ideias de gestão

do Estado, estava a necessidade de descentralização de diversas atividades e setores que antes eram realizados pelo Estado para a sociedade (através de privatizações), bem como uma maior participação desta na tomada de decisões antes realizadas por planejadores profissionais. Alguns acreditavam que a simples redução do tamanho do Estado e este passando a ter um papel apenas regulador solucionaria os problemas existentes. Assim, a forma tradicional de intervenção estatal caracterizada pela verticalização das políticas públicas passou a ser duramente criticada (KLIKSBURG, 2006).

Para este autor, entre o mercado e o Estado existe uma diversa gama de atores sociais não percebidos, como Organizações Não Governamentais (ONG's), organizações sociais de base religiosa, grupos ecologistas, entre outras que possuem um papel importante na sociedade. Para o autor,

[...] é imprescindível levar a cabo o esforço de reconstruir um Estado que venha a cumprir com novas demandas que se apresentam, que possa combinar-se harmoniosamente com as forças produtivas privadas para obter o melhor resultado para o país, e que seja um fator promotor e facilitador do desenvolvimento de sociedade civil cada vez mais articulada, forte e ativa (KLIKSBURG, 2006, p. 45).

Essas críticas passaram a impulsionar a descentralização e a participação da sociedade civil nos projetos de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. A isso se acresce o fato das organizações internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passarem a condicionar a concessão de financiamento dos projetos à participação da sociedade civil e ao uso de abordagens participativas. Assim, as estruturas de formatação dos projetos financiados por estas instituições previam previamente metodologias de diagnósticos da realidade e definição das ações executadas que incorporassem esse arcabouço teórico defendido.

Para Bandeira (1999), eram cinco os principais argumentos em favor da maior participação da sociedade civil. O primeiro era relacionado à existência de maior eficácia dos projetos em que a sociedade civil participa da formulação, implementação e avaliação do projeto. Um segundo, diz respeito à valorização da atuação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento. O acúmulo de capital social proveniente da interação entre a sociedade civil durante o processo de formulação, execução e avaliação das políticas é defendido como um terceiro elemento. Um quarto, ligado principalmente ao meio empresarial, diz respeito à

melhoria da competitividade sistêmica proporcionada. Por fim, o autor ressalta que a formação de identidades locais e regionais é favorecida, proporcionando possibilidades para a formação de consensos.

No âmbito dos projetos de desenvolvimento rural pode-se citar o método “Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos<sup>7</sup>” (ZOOPI) que passou a ser estimulado após a década de 80, visando superar o modelo de estruturação dos projetos através do Marco Lógico (BRACAGIOLI NETO, 2010). Mendonza et al. argumentam que a partir da década de 80 as organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento passaram a construir parcerias diretamente com ONG's, resultado da crítica acerca da necessidade e eficiência da participação dos Estados nacionais nesse setor. Ao mesmo tempo, alguns avaliavam que a simples retirada do Estado da execução das atividades de extensão rural prejudicava o combate à pobreza uma vez que somente os setores mais capitalizados obtinham os serviços via mercado.

Além da valorização da participação da sociedade na construção, implementação e gestão das políticas públicas, na condução do próprio Estado, a participação foi incentivada na gestão de empresas. Kliksberg (2006) apresenta uma ressalva entre o planejamento nas organizações empresariais com o planejamento e a definição das estratégias no âmbito das políticas públicas e na condução do Estado. Segundo ele, as metas, objetivos e o período de planejamento, a relação com outros projetos e políticas, bem como a materialidade ou imaterialidade dos resultados são diferentes. Neste sentido, não é possível simplesmente utilizar os passos e metodologias dos métodos de planejamento estratégico empresariais para as políticas públicas.

Na América Latina, a descentralização através dos métodos participativos, além da influência do contexto internacional, foi influenciada por outros fatores. Chambers (1994 apud DIESEL et al., 2004), por exemplo, argumenta que a educação popular também influenciou nas políticas de desenvolvimento descentralizadas que tinham a participação da sociedade civil como mote. Entre as características da educação popular está o entendimento que o desenvolvimento deve ser fruto de mudanças estruturais na sociedade. De Toni (2001), por sua vez, mostra que muitas das experiências envolvendo as práticas de educação popular se

---

<sup>7</sup> Do alemão, Ziel Orientiere Projekt Planung (BRACAGIOLI NETO, 2010).

formaram durante o período de ditadura militar e que influenciaram as políticas a partir do período de redemocratização do país.

Segundo Diesel e Neumann (2010, p.252),

o confronto de ideários políticos diferenciados, que vem se alternando no poder desde a década de 1980, vem resultando num complexo e hesitante processo de revisão no modelo de interação do Estado e sociedade civil. No Brasil as iniciativas de democratização vêm implicando na valorização da participação na gestão pública, bem como na revisão das atribuições das entidades públicas e privadas.

A Constituição de 1988 garantiu diversos espaços para a sociedade civil e na descentralização das responsabilidades entre governo federal, estadual e municipal, caracterizando-se como um marco na implementação de políticas descentralizadas e participativas.

Segundo Diesel et al. (2004), as estratégias de participação da sociedade no contexto brasileiro foi resultado da congruência entre elementos de educação popular já existentes na sociedade civil organizada, e mudanças na forma de atuação dos estados nacionais através da transferência de responsabilidades na definição e execução das políticas públicas.

Dessa forma, segundo Diesel et al. (2004, p.3), referindo-se às políticas de desenvolvimento rural resultantes,

Aparentemente esta dinâmica está favorecendo um encontro entre a tradição tecnocrática e as iniciativas de mobilização participativa da população. Neste contexto, a tradição tecnocrática do planejamento passa a se constituir numa nova matriz a alimentar a prática da promoção do desenvolvimento rural, resultando na geração de modelos de planejamento "arejados".

### **3.2 O modelo Marco Lógico**

Segundo Bracagioli Neto (2010), o modelo Marco Lógico, também chamado de Quadro Lógico, foi bastante utilizado a partir da década de 70, sendo um dos métodos tradicionais de formatação dos projetos de intervenção. Apesar de antigo, o método continua tendo interferência significativa na atualidade, sendo referência para a construção de metodologias alternativas. Segundo o autor, com base em Drucker (1954), o surgimento desse método relacionava-se à busca pela melhoria

na gestão pública buscando racionalizar os critérios para construção, implementação e controle dos projetos de intervenção. Além disso, os defensores do modelo buscavam elementos que pudessem quantificar e estabelecer relações causais gerando subsídios para medir eficiência e eficácia dos projetos financiados.

No auge das teorias do planejamento estratégico no âmbito das organizações públicas e privadas, a construção do Marco Lógico justificava-se pelo diagnóstico de que os planejamentos existentes no período não tinham clareza entre os objetivos e os resultados esperados. Além disso, os processos de controle e de gerência eram frágeis. Neste contexto, pela demanda da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Leon Rosemberg desenvolveu uma matriz 4x4 que ficou denominada de Marco Lógico e que posteriormente incorporou outros elementos e métodos (FERREO; LOMA-OSORIO, 2003 apud BRACAGIOLI NETO, 2010).

Para Armani (2001, p.11), o Marco Lógico busca visualizar “o projeto como instrumento metodológico para fazer da ação social uma intervenção organizada com melhores possibilidades de atingir seus objetivos”, conforme pode ser visualizado a seguir, no quadro 1.

Para Bracagioli Neto,

O Quadro Lógico não detalha todo o projeto, porém fornece elementos para precisar por que ele deve ser implementado, qual é o seu objetivo e quais são as mudanças a serem alcançadas, como se pretendem produzir melhorias, quais são as condições externas que influenciam a consecução dos resultados. Também aponta seus efeitos e a maneira de identificar a obtenção das melhorias e das mudanças (BRACAGIOLI NETO, 2010, p.33).

A construção da matriz ocorre, segundo Armani (2001), definindo a primeira coluna, do geral para o particular, e posteriormente a última coluna, elencando os fatores externos que tem interferência sobre as ações formuladas. Em seguida se define os indicadores e as fontes de comprovação de forma horizontal na matriz.

Percebe-se na matriz que a formulação do projeto parte das definições gerais, desdobrando-se, até chegar nas atividades propostas para se atingir os resultados desejados. Nesse sentido, a forma de estruturação e definição das atividades ganha uma estrutura racionalizada.

Da mesma forma, o modelo propõe visualizar elementos que possam ser utilizados para o controle e monitoramento do que é executado. Isto remete à eficiência do planejamento, ou seja, à execução das atividades planejadas, e à

eficácia do planejamento, isto é, se este está cumprindo com os objetivos previamente estabelecidos.

	<b>Lógica da Intervenção</b>	<b>Indicadores objetivamente comprováveis</b>	<b>Fontes de comprovação</b>	<b>Suposições ou pressupostos</b>
<b>Objetivo Superior ou objetivo geral</b>	Objetivo para o qual se espera que o projeto possa contribuir.	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se cumpriu o objetivo superior.	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados.	Acontecimentos importantes, condições ou decisões necessárias para alcançar os objetivos a longo prazo.
<b>Objetivo do projeto ou objetivo específico</b>	Efeito que se espera alcançar como resultado do projeto.	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se cumpriu o objetivo do projeto.	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados.	Acontecimentos importantes, condições ou decisões fora do controle.
<b>Resultados</b>	Resultados que a gestão do projeto deveria garantir.	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se atingiram os resultados.	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados.	Acontecimentos importantes, condições ou decisões que podem afetar os resultados.
<b>Atividades</b>	Atividades que o projeto tem que executar a fim de produzir resultados.	Medidas (diretas ou indiretas) para se verificar até que grau se executaram as atividades.	Meios através dos quais os indicadores serão comprovados.	Acontecimentos importantes, condições ou decisões que podem afetar as atividades.

Quadro 1 – Matriz de construção de projetos através do Marco Lógico.

Fonte: Bracagioli Neto (2010, p. 34).

Para Armani (2001), o modelo Marco Lógico possibilita a transparência das informações entre os envolvidos bem como um menor impacto na eficiência e eficácia em virtude de mudanças na equipe executora. Assim, facilita o trabalho burocrático de controle, principalmente quando realizado por um agente externo. Outro benefício apontado está na qualificação do planejamento uma vez que este não fica centrado unicamente nas atividades, sendo estas um meio para se chegar a um objetivo maior.

No início da década de 80, numa parceria entre Ministério de Cooperação Econômica (BMZ) do Governo Alemão, e a agência de cooperação alemã, GTZ<sup>8</sup>, foi formulado a partir do Marco Lógico, o método ZOPP (“Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos”). Nessa adaptação ocorreu “o desenvolvimento de uma etapa de análise e de redirecionamento de seu enfoque” (BRACAGIOLI NETO, 2010, p.35). Nessa nova orientação, o método ZOPP incorporou metodologias participativas que passaram a ser defendidas naquele momento pelas agências de cooperação internacional, conforme já explicitado anteriormente.

Segundo Bracagioli Neto (2010), o método ZOPP segue a seguinte estrutura básica:

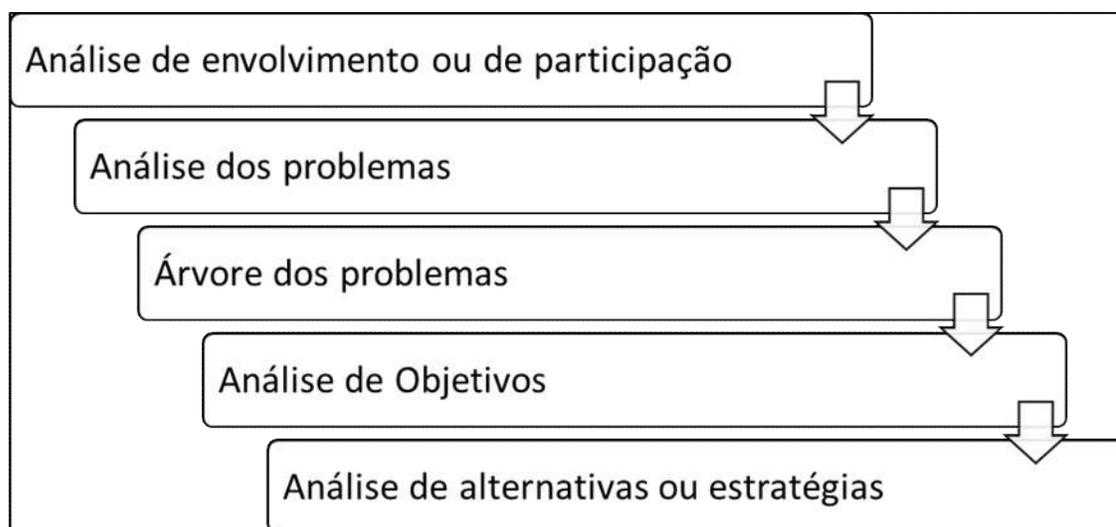


Figura 3 – Estrutura do método ZOPP

Fonte: Bracagioli Neto (2010, p.35, modificado pelo autor).

Entre as características deste modelo está a participação dos envolvidos, propiciando a formação de consensos pela construção coletiva das estratégias de atuação e utilização de uma linguagem mais próxima dos envolvidos. Contudo, o modelo também foi objeto de críticas por já estar formatado, podendo, em alguns

<sup>8</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

casos, não proporcionar a construção de consensos e o aprendizado dos envolvidos no processo (BRACAGIOLI NETO, 2010).

Em geral, o Marco Lógico continua influenciando a construção de projetos de desenvolvimento. Contudo, conforme Armani (2001), sua estrutura deve ser adaptada de acordo com os projetos construídos e as necessidades que se apresentam. Assim, sua flexibilização pode ocorrer de acordo com as necessidades de controle e monitoramento desejadas.

### **3.3 O planejamento estratégico participativo de Sérgio Buarque**

Outra proposta de planejamento existente é o Planejamento Estratégico Participativo, desenvolvido por Buarque (1999, 2002). Durante a década de 90, este autor embasa sua proposta de desenvolvimento através do planejamento em nível local. Contudo, busca construir um modelo básico que pudesse ser adaptado para os diferentes contextos, projetos e realidades regionais, bem como as diferentes escalas existentes. Na década de 90, Sérgio Buarque, através de um Termo de Cooperação Técnica entre o INCRA e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), buscou construir um modelo de planejamento que englobasse o desenvolvimento local, a descentralização da tomada de decisões e a sustentabilidade ambiental, e que pudesse ser utilizado como base para a definição dos planejamentos nos assentamentos de reforma agrária.

Propõe a adaptação da metodologia de planejamento de acordo com o ambiente e os atores envolvidos, de forma que a construção de um modelo de planejamento para um município deve ser diferente da adotada para o planejamento de um assentamento, por exemplo. Assim, indicava que o modelo deveria ser adaptado à realidade local considerando também as características das Superintendências do INCRA e dos próprios assentamentos.

Sérgio Buarque se põe na mesma linha defendida pelas agências internacionais, tendo o entendimento que a participação da sociedade na tomada de decisões acarreta em melhores resultados, com menores custos e de forma mais rápida. Além disso, que o planejamento é realizado com o intuito de racionalizar as ações e o destino dos recursos (BUARQUE, 1999).

Contudo, ao mesmo tempo em que visualiza a necessidade de racionalizar as ações verifica que a construção da estratégia não ocorre de forma indiferente às características históricas e culturais da sociedade. Para o autor, o planejamento

parte do princípio de que o futuro pode ser construído pela sociedade, mas entende que esta construção do futuro tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível. Como um instrumento para “fazer o seu destino”, o planejamento é o espaço de *construção da liberdade da sociedade dentro das circunstâncias*, delimitando o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura (BUARQUE, 1999, p.36, grifo do autor).

Para Buarque (2002), o planejamento estratégico participativo envolve quatro características principais que devem ser combinadas. O planejamento é entendido como resultado de elementos políticos e técnicos; como um processo e ao mesmo tempo como um produto; com uma lógica descendente e ascendente; e com fatores endógenos e exógenos.

A primeira característica do planejamento refere-se que este contém elementos técnicos e políticos. Isso significa que embora exista uma técnica que possibilite planejar um caminho previamente calculado de forma racional esse caminho deve ser fruto da vontade dos atores que são parte do planejamento.

Assim, Buarque (2002, p. 84, grifo do autor) defende a racionalidade no planejamento como forma de possibilitar a previsão e o controle do futuro. Para o autor,

o planejamento é fundamental também para *sistematizar e conferir racionalidade e interação lógica às ações e atividades diversificadas no tempo*, aumentando a eficácia das ações e seus impactos positivos sobre a realidade. Representa uma forma de controle sobre o futuro e de fundamentação das escolhas e prioridades, para otimizar forças, mecanismos e recursos escassos na sociedade, evitando os desperdícios e a improvisação.

Contudo, o planejamento envolve, além da técnica, um processo de definição, isto é, a tomada de decisões sobre os diferentes caminhos que podem ser assumidos. Deste modo, o elemento político envolvendo a tomada de decisão refere-se a que os partícipes do processo de planejamento têm interesses, expectativas, objetivos e poder diferenciados entre si. Estes devem ser considerados na construção do método aplicado, tendo por finalidade produzir um consenso na ação, unindo os diferentes interesses. Assim, Buarque (2002, p. 82) afirma sobre o planejamento estratégico participativo:

Refletindo e reproduzindo uma determinada *estrutura de poder* na organização da sociedade, as decisões geradas no planejamento expressam uma vontade dominante ou uma *hegemonia*, entendida não como a simples imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a *expressão e síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores* com seus poderes e interesses diversificados.

A segunda característica do modelo de planejamento proposto pelo autor é que o processo pelo qual ele é construído é tão importante quanto o produto resultante. O autor valoriza o processo de planejamento como um momento de aprendizagem social e de capacitação dos envolvidos. Além de racionalizar as ações, o planejamento pode ser entendido como um momento de debate e concertação entre os atores, com o propósito de construir os consensos necessários para conferir a estabilidade na ação. Isso não significa que no processo todos sairão pensando uniformemente, mas sim que saberão qual será o caminho a ser percorrido e os motivos pelos quais essa alternativa foi escolhida.

Isso é caracterizado como uma descentralização e horizontalização da tomada de decisões e com o empoderamento dos atores no decorrer do processo, facilitando a execução das ações planejadas. Da mesma forma, o produto, isto é, o resultado do planejamento, se faz essencial por carregar a síntese do processo. Com esse entendimento o autor crê que a capacidade de inovação pelos atores e a adaptação às condições do ambiente serão maiores.

Uma terceira característica é que o planejamento deve ser realizado partindo-se de duas abordagens: uma agregada e outra desagregada, identificando na unidade de planejamento a existência de sistemas e subsistemas. A abordagem agregada busca visualizar a unidade de planejamento diante do contexto em que está inserida, buscando visualizar as opções estratégicas para o desenvolvimento, ou seja, uma direção geral diante de um contexto específico (sistema). A abordagem desagregada, por sua vez, busca visualizar as peculiaridades de cada subsistema (ou dimensões do sistema), permitindo que se tenham propostas e ações a partir da realidade concreta vivenciada pelas famílias, sendo essa realidade subordinada às características mais gerais e, em alguns casos, independente da vontade dos atores planejadores.

Por fim, e interligado com o aspecto anterior, indica que no processo de planejamento deve-se considerar os fatores exógenos e endógenos. O objetivo é que nesse processo se visualize as oportunidades e as ameaças existentes no contexto externo, bem como as potencialidades e os problemas existentes

internamente (BUARQUE, 2002). Tem como principal propósito o conhecimento e reflexão sobre o panorama no qual a unidade de planejamento está inserida.

Através dessa visão sobre o planejamento, o autor entende que seu objetivo, além de propor ações, é ter a capacidade de propor estratégias de médio e longo prazos que solucionem os condicionantes identificados. Para o autor

a visão estratégica no planejamento do desenvolvimento local sustentável deve, portanto, organizar as ações de forma a desatar um processo de transformações na direção do novo estilo de desenvolvimento, preparando o médio e o longo prazos. Assim, mas prioridades estratégicas devem se concentrar nos problemas de alta importância e menor urgência. E, embora não se trate de ignorar os problemas urgentes, os atores sociais devem ter claro que as iniciativas voltadas para as urgências não seriam necessárias se tivessem implementado ações estruturadoras no passado. Dessa forma, é fundamental atuar seletivamente sobre os problemas de alta importância, para reduzir a continuada corrida atrás das urgências e necessidades imediatas (BUARQUE, 1999, p. 40).

Assim, para o autor, a identificação de uma estratégia que vise solucionar os entraves à longo prazo é essencial para sanar as causas dos problemas existentes. Desta forma, permite que os executores do planejamento possam atuar em outras ações que não às imediatas.



## **4 A ORGANIZAÇÃO DO PROGRAMA DE ATES DO RIO GRANDE DO SUL**

Este capítulo tem como objetivo realizar um breve resumo sobre a forma de organização do Programa de ATES do RS, bem como buscar elementos que caracterizem os períodos da prestação dos serviços de extensão rural através de convênios e de contratos.

### **4.1 O período anterior aos contratos de ATES**

Conforme Neumann e Dalbianco (2012) a extensão rural para o público assentado da reforma agrária já estava prevista na publicação do Estatuto da Terra (1964), durante o regime militar. Contudo, os autores afirmam, com base em Pimentel (2007), que a orientação prevista não foi implementada durante o regime militar, e que nesse período ocorreram apenas ações pontuais e desarticuladas.

Em âmbito nacional, a partir do recrudescimento das lutas sociais ligadas à temática da Reforma Agrária durante a década de 80, que culminaram com a criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) em 1984, a extensão rural aparecia como integrante da pauta de reivindicações (NEUMANN; DALBIANCO, 2012).

Na década de 90, no âmbito acadêmico, grande parte das teses analisavam o contexto do desenvolvimento a partir de comparações com outros países, mostrando o papel que a agricultura de base familiar e a reforma agrária tinham cumprido nesses locais e relacionando com a necessidade ou a potencialidade que esse tipo de política poderia cumprir no Brasil. (VEIGA, 1994; ABRAMOVAY, 1994, 1998; ROMEIRO, 1994)

Do mesmo modo, a década de 90 foi caracterizada pelo “enxugamento” da máquina pública, tendo reflexos também nas políticas de extensão rural. Em 1990 foi extinguida a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), delegando os serviços de extensão rural às organizações dos governos estaduais e municipais. Ressalta-se que com a descentralização, também

incentivada pela Constituição de 1988, as organizações privadas ou de interesse público ganharam maior destaque como executoras da política de extensão rural.

Dalbiano e Neumann (2012) afirmam que o CETAP e a EMATER foram as principais organizações que trabalharam com os assentamentos da reforma agrária (em ações pontuais) antes da existência do Projeto Lumiar (1997-2000). O CETAP atuou nos assentamentos entre os anos de 1986 e 1990 executando, principalmente, na liberação dos recursos do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) (CETAP, 1997).

Contudo, depois desse período, o CETAP continuou trabalhando em ações pontuais em alguns assentamentos. Por exemplo, entre os anos de 1992 e 1993 realizou atividades conjuntas com a EMATER na região de Sarandi-RS. Em outras regiões, ocorreram ações pontuais em Palmeira das Missões, Júlio de Castilhos e Bagé, através da participação em quatro “laboratórios organizacionais”. Ainda, entre 1991 e 1995, através de parceria com organização internacional<sup>9</sup> atuou no Projeto Bagé, operacionalizado na região de Bagé (CETAP, 1997).

Para Dias (2004), o Projeto Lumiar é resultado da pressão política existente na década de 90 aliado ao fortalecimento da pauta da reforma agrária, do aumento do número de assentamentos criados no período e da repercussão internacional oriunda da ocorrência do Massacre de Corumbiara e Eldorado dos Carajás.

O Projeto Lumiar foi executado entre os anos de 1997 e 2000, tendo como objetivo a prestação de serviços de extensão rural para os beneficiários dos projetos de reforma agrária de forma terceirizada, com o Estado, através de recursos públicos, financiando a contratação de organizações privadas ou de interesse público para a prestação do serviço. Por sua vez, o controle sobre a definição do serviço prestado ocorria de forma descentralizada, sendo definido pelos próprios assentados (NEUMANN; DALBIANCO, 2012).

Dias (2004) caracteriza o Projeto Lumiar como um processo anterior ao serviço de ATES e que serviu como experiência e aprendizado no âmbito da execução e monitoramento de políticas públicas executadas de forma terceirizada.

No RS, embora a EMATER tenha prestado o serviço em alguns assentamentos, a principal organização que prestou serviço de extensão rural no

---

<sup>9</sup> “Além da região de Sarandi, entre 1991 a 1995 o CETAP atuou junto aos assentamentos da região de Bagé, onde desenvolveu o “Projeto Bagé” em conjunto com o “Centre International de Cooperation pour Le Développement Agricole” (CICDA) da França” (CETAP, 1997, p.20, grifo do autor).

âmbito do Projeto Lumiar foi a COPTec, organização ligada ao MST fundada em 1996. Sua criação deu-se em função de uma “decisão estratégica do MST e por demanda dos serviços técnicos do Projeto Lumiar” (DALBIANCO; NEUMANN, 2012, p.113).

No Relatório Final do Lumiar no RS construído por Ribeiro no ano 2000 é apresentada uma avaliação do projeto no estado. Entre os pontos fracos, Ribeiro (2000, apud DALBIANCO; NEUMANN, 2012), apresenta deficiências técnicas dos técnicos para resolver os problemas demandados pelos beneficiários da política, a rotatividade de técnicos, a instabilidade institucional e a baixa remuneração dos técnicos; problemas estes que, segundo a autora, estavam intimamente relacionados entre si. Outro ponto fraco apontado está na deficiência no planejamento das ações e a não execução da totalidade das atividades previstas.

Em âmbito nacional, Dias (2004) aponta que mesmo propiciando um aprendizado importante em termos de inovação institucional do serviço de extensão rural, o Projeto Lumiar teve falhas, apontando a instabilidade institucional do INCRA, a sobreposição de atividades entre técnicos do INCRA e do Lumiar resultado de dificuldades no controle daquilo que era executado, a falta de entusiasmo dos técnicos para a execução do trabalho, as deficiências metodológicas para a execução do serviço de extensão nos moldes do que propunha o Projeto Lumiar, e o controle sobre as ações executadas, tanto na definição quanto na execução e avaliação.

Após o término do Projeto Lumiar a assistência técnica e extensão rural para o público assentado novamente passou a depender das iniciativas do Governo do Estado. Durante o período do Governo Olívio Dutra no RS, o governo do estado passou a prestar o serviço de extensão rural, seja através da EMATER ou da COPTec (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

Outro programa existente foi o Programa de Consolidação e Emancipação (autossuficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária (PAC). Segundo o INCRA (2000):

O PAC busca consolidar e desenvolver os assentamentos para que sejam independentes e integrados ao segmento da agricultura familiar. O Programa acelera o processo de emancipação dos projetos de reforma agrária a partir da elaboração de Planos de Consolidação de Assentamento (PCA's) que proporcionam investimentos em infraestrutura socioeconômica, assessoria técnica e treinamento, promovendo a sustentabilidade

econômica, social e ambiental, bem como a estabilidade social e a conquista da cidadania.

Segundo Dalbianco e Neumann (2012), o PAC procurava financiar poucos assentamentos “modelo” com o propósito de torná-los independentes do INCRA. Segundo os autores, no RS esse projeto atendeu assentados da região de Bagé, com assistência técnica fornecida pelo CETAP na região de Candiota, Hulha Negra e Pedras Altas.

A partir de 2003, é criado o Programa de ATES que visava fornecer assessoria técnica, social e ambiental para o público beneficiário dos projetos de reforma agrária em âmbito nacional. No RS, no período entre os anos de 2003 e 2008 a assessoria foi prestada por duas organizações: EMATER e COPTec. A modalidade de contratação realizada nesse período foi a de convênios entre o INCRA e as prestadoras, uma vez que o primeiro não tinha a capacidade de prestar o serviço.

Entre as características do período, Dalbianco e Neumann (2012) destacam o funcionamento paralelo a outros projetos ou pesquisas financiadas pelo INCRA, o trabalho com orientação diferenciada entre cada uma das Prestadoras de ATES e o atendimento preferencial a um conjunto limitado de famílias (as mais próximas ou as que respondiam melhor à proposta de trabalho). Segundo os autores, essas falhas eram resultado da ausência de controle por parte do INCRA, uma vez que ao realizar o “convênio” o INCRA passava a responsabilidade da execução à organização conveniada, sendo de sua obrigação realizar o serviço nos moldes que orientava a Nota técnica n.39 de 2004 (INCRA, 2004).

Além disso, foi característica do período o atraso nos pagamentos, o que dificultava a realização das atividades de forma semelhante à ocorrida no período do Projeto Lumiar. Ainda, destacam a existência de dissonância entre o serviço prestado e a realidade dos assentamentos e muitos problemas relacionados à fiscalização dos órgãos de controle nas prestações de contas realizadas.

Em virtude destes problemas enfrentados, houve a mudança dos convênios para os contratos entre as Prestadoras de ATES e o INCRA em 2008, se fez uma opção para o período posterior, e inaugurou uma nova fase do Programa de ATES do Estado, que mais tarde, se tornou orientação para todas as Superintendências do país.

## 4.2 O período dos contratos de ATES

Conforme apresentado na seção anterior, eram inúmeros os problemas vivenciados no Programa de ATES no período dos convênios entre o INCRA e as Prestadoras de ATES. Muitos destes, como a pressão dos órgãos de controle, a dificuldade de prestar contas e a falta de controle por parte do INCRA sobre o que era executado pelas organizações conveniadas, acabaram por influenciar a busca por um modelo que pudesse mitigá-los.

Dalbiano e Neumann (2012) elencam três principais mudanças que ocorreram a partir da mudança da prestação do serviço de ATES de convênios para Contratos. A primeira delas refere-se ao aumento do controle daquilo que era executado pelas prestadoras nos assentamentos. O INCRA passou a buscar a integração com outras políticas, a acompanhar e fiscalizar o andamento das ações e a ter maior interferência no conteúdo das ações executadas. Isso deveu-se porque a mudança do convênio para o contrato exigiu um exercício para a definição prévia do conjunto de ações a serem executadas durante o período.

Uma segunda mudança refere-se à constituição de uma equipe de apoio, independente, denominada conforme o Manual de ATES (INCRA, 2008), de equipe de “articuladores”. No período anterior os articuladores tinham ligação com a organização conveniada para a execução do serviço de ATES.

Por último, os autores argumentam que a conformação de uma estrutura para execução através de Núcleos Operacionais, seguindo critérios para sua conformação, aumentou a autonomia para a execução do trabalho em função da descentralização.

Salienta-se que durante o período dos contratos, constantes mudanças continuaram a ocorrer com o propósito de qualificar o trabalho, seja no âmbito de definição do conteúdo da ação extensionista, seja no âmbito do monitoramento e avaliação das atividades. Ainda se faz importante considerar que as mudanças ocorridas conferiram maior controle social por parte do público beneficiário da política, os assentados.

Dentro do período englobado pelos Contratos de ATES (a partir de 2008), é possível identificar duas fases: a primeira, onde as metas eram menos flexíveis (2009 e 2010), e a fase posterior, onde passou-se a ter no âmbito dos NO's a

possibilidade de planejamento regional. Ainda, se torna importante mencionar o conjunto de ferramentas construídas no âmbito do Programa de ATES para auxiliar a definição das ações executadas em âmbito estadual e regional.

A próxima parte deste trabalho será dedicada a apresentar o conjunto de ações definidas para serem executadas durante os anos de 2009 e 2010, bem como as dificuldades encontradas no período anterior ao planejamento regional passar a ser um diferencial no Programa de ATES do RS. Para a apresentação desse período será utilizado como exemplo as ações previstas no ano de 2012.

#### 4.2.1 As metas contratadas em 2009

A contratação das metas por contrato entre INCRA e prestadoras passou a ser executada a partir de 2009, embora a formulação do contrato, e por conseguinte das metas, tenha sido realizada no decorrer do ano anterior. A definição das metas ocorreu a partir do conhecimento dos técnicos da Coordenação e Supervisão de ATES do INCRA/RS, que estavam envolvidos na construção do Programa de ATES. Além disso, havia um conjunto de relatórios das atividades prestadas através da modalidade de convênios.

Conforme Zarnott et al. (2012), a construção das metas em 2009 ocorreu com base nas orientações do Manual Operacional (INCRA, 2008), sendo que um dos objetivos visava uma mudança de concepção do trabalho de extensão rural. No período, haviam críticas de que a assistência técnica estava voltada essencialmente para ações de caráter produtivista, não contemplando a diversidade de temas existentes. Nesse sentido, as metas construídas para 2009 buscavam garantir ações produtivas, ambientais e sociais, além de ações buscando a integração das famílias assentadas às demais políticas públicas.

Esse período foi caracterizado pelos autores como de transição, uma vez que, segundo o Manual Operacional da ATES, a contratação das prestadoras deveria ocorrer conforme os PDA's e PRA's. Como o INCRA/RS não tinha esses documentos, a sua elaboração foi uma meta do contrato entre INCRA e prestadoras.

Além disso, também existiam ações que eram importantes, na visão do INCRA, mas que não eram realizadas durante os convênios, e que passaram a ser

objeto de metas, obrigando a execução por parte das prestadoras. Como exemplo, pode-se citar que a totalidade das famílias deveriam ser objeto de ações da ATES. Na modalidade de convênios, embora fosse possível todas as famílias participarem das atividades coletivas realizadas, bem como os técnicos realizarem visitas técnicas dirigidas a cada uma delas, não havia garantias de que todas estavam sendo assistidas ou se a ATES estava trabalhando apenas com determinados grupos de famílias.

Nessa perspectiva, a partir da modalidade do contrato e da definição das metas o INCRA passou a exigir visitas técnicas para a totalidade das famílias buscando, com isso, garantir a universalização do acesso aos serviços de ATES. Conforme Zarnott et al. (2012, p.164),

Os propósitos de universalização do acesso à ATES entre os assentados resultaram na inclusão de meta de ações individualizadas, relativas a visitas às famílias, evitando-se vieses de concentração da oferta de serviços à famílias próximas geograficamente da sede da prestadora ou com as quais os técnicos mantem melhores relações. Os propósitos da universalização do acesso à ATES manifestam-se, também, no desenho das ações coletivas ao estabelecer que essas devem ser realizadas em todos os assentamentos, independentemente do número de famílias assentadas.

O quadro 2 apresenta o conjunto de metas do Contrato de 2009. Percebe-se que a construção das metas ocorreu buscando uma padronização em todos os Núcleos Operacionais. Devido a isso, percebe-se que as metas contratadas são de caráter genérico, buscando a adaptação aos diferentes contextos que envolvem os Núcleos Operacionais.

Percebe-se, também, a busca por controle por parte do INCRA, uma vez que é estabelecido o período de execução de cada uma das metas. Assim, embora as equipes de ATES pudessem adaptar as atividades ao contexto local, o período de realização estava pré-estabelecido não havendo a preocupação com as possibilidades de realização em cada contexto.

Ainda, conforme o quadro 3, vê-se que o contrato para a execução dos serviços de ATES para o ano de 2009, previu um conjunto de ações a serem executadas através de visitas técnicas e outro conjunto para ser executado a partir de ações de caráter coletivo. Ficou estabelecido em 40% o tempo de trabalho destinado a cada um dos tipos de ações, sendo que os 20% restantes eram destinados a atividades não previsíveis.

Metas	Período de Realização											
	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov
Marco Zero – Reunião geral e nos assentamentos	X	X										
1) Realização de PDA		X	X	X	X	X	X					
2) Realização de PRA				X	X	X	X					
3) Reuniões bimestrais			X		X		X		X		X	
4) Capacitação para instalação de UD		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) Estudos e formações de catálogo de sementes						X	X	X	X	X	X	X
7) Ciclo de palestras sobre linhas produtivas										X		
8) Cursos sobre manejo de pomar							X	X	X			
9) Campanha documentação da família		X			X			X			X	
10) Oficinas de boas práticas de higiene			X									
11) Oficinas sobre saneamento										X		
12) Levantamentos das estruturas organizativas								X				
13) Engenheiro agrônomo para área ambiental		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
15) Elaboração de projeto de recuperação de solos										X		
16) Reuniões sobre Licenças ambientais										X		
17) Pesquisa continuada de saneamento								X			X	
18) Atividade com a PATRAN			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19) Planilha Quadrimestral de acompanhamento do lote		X			X				X			X
20) Seminário sobre matriz produtiva								X				
21) Relatório trimestral sobre ações do Programa Terra Sol				X			X			X		

Quadro 2 – Metas contratadas para o ano de 2009.

Fonte: Projeto Básico da ATES<sup>10</sup> (2008)

Identifica-se, já neste período, a percepção dos gestores da impossibilidade de se prever a totalidade das ações a serem executadas, destinando um período

<sup>10</sup> O Projeto Básico é o edital de lançamento da licitação pública visando a seleção das Prestadoras de ATES.

para ações não planejadas. Esse percentual de tempo era destinado essencialmente a atividades de articulação regional que deveriam ser realizadas de acordo com cada realidade. Portanto, não foi pensado buscando a execução de outras metas que pudessem surgir no decorrer do trabalho e sim em ações não previsíveis, mas importantes para a execução das metas contratadas.

<b>Ação</b>	<b>Percentagem</b>
Atendimento da Unidade Familiar através de Visitas Técnicas	40%
Ações de caráter coletivo	40%
Comprovação de Ações Não-Previsíveis	20%
Total	100%

Quadro 3 – Distribuição percentual do tempo de trabalho das equipes técnicas de ATES

Fonte: Projeto Básico da ATES (2008)

Entre as características da execução das atividades previstas nesse período, estava a necessidade de repactuação da execução do contrato, uma vez que as prestadoras não conseguiram cumprir os prazos definidos. Além disso, em algumas ações houveram mudanças de quantidade de ações a serem executadas, caso das visitas técnicas individuais, que reduziram de três para duas visitas obrigatórias por família.

Segundo Zarnott et al. (2012) uma das críticas existentes no período era referente a um conjunto de ações que eram contratadas para serem executadas de forma semelhante em diversos assentamentos. Segundo os autores, os argumentos utilizados para a crítica eram de que, em algumas oportunidades, as possibilidades de temas para serem abordados nas ações, permitidas pelo contrato, eram inviáveis na dinâmica regional em que se encontravam os assentamentos. Além disso, que essa forma de contrato permitia que as mesmas ações poderiam ser repetidas anualmente para um mesmo conjunto de famílias.

Em resumo, percebe-se que o que estava em disputa era a definição do conteúdo das ações. Conforme os autores apresentam, existia a crítica da homogeneização das metas para todos os assentamentos. Essa homogeneização,

provocava metas descontextualizadas e sem uma sequência dentro de uma estratégia de desenvolvimento dos assentamentos. O caminho encontrado no período foi a construção de metas mais “genéricas”, permitindo às equipes técnicas maior autonomia na definição do conteúdo das ações (ZARNOTT, et al. 2012).

#### 4.2.2 As metas no Contrato de 2010

O ano de 2010 foi o segundo ano de execução da ATES no RS através da modalidade de contratos. Conforme salientado, durante o ano 2009 o INCRA havia contratado a construção dos PDA's e PRA's para os assentamentos. A partir desses documentos esperava-se ter um diagnóstico mais elaborado para a construção das metas. Contudo, uma das críticas que as prestadoras de ATES faziam nesse período era que as equipes técnicas não eram suficientes para a realização da totalidade das metas exigidas pelo contrato. Como resultado, durante o ano de 2009, entre outras mudanças, ocorreu a prorrogação do tempo para a finalização dos documentos do PDA e PRA. Nessa perspectiva, as metas contratadas em 2010 ainda não foram realizadas conforme o previsto inicialmente, estendendo o “período de transição” iniciado em 2009.

Dessa forma, para o ano de 2010 foi construído um novo conjunto de ações que deveriam ser executados pelas equipes de ATES, no entanto, ao invés de um conjunto pré-estabelecido de ações, as metas foram construídas apontando a necessidade de considerar o conhecimento das equipes técnicas sobre a realidade de cada assentamento. Avaliando as metas contratadas, Zarnott et al. (2012) evidenciam que as mesmas foram flexibilizadas em todas as temáticas (ambiental, social e produtivo). Essa flexibilização possibilitou maior autonomia para a definição dos conteúdos e público o qual se destinavam as ações, de acordo com as especificidades regionais. Além destas características, por demanda do INCRA, o contrato também teve uma maior proximidade das ações de ATES com as demais políticas públicas que envolviam os assentamentos. Ainda, foi criado um conjunto de horas que eram de “atividades não planejadas”. Outra especificidade, foi a mudança da periodicidade das reuniões do Conselho Regional, que passou de uma reunião a

cada dois meses no contrato de 2009, para uma reunião a cada quatro meses, no Contrato de 2010.

#### 4.2.3 As metas a partir do contrato de 2011

A partir de 2011 a contratação das metas passa a se dar de outra forma. Enquanto em 2009 e 2010 existia um conjunto de atividades “genéricas” para serem executadas em todos os NO’s, a partir de 2011, com a finalização da elaboração dos PDA’s e PRA’s, passou-se a ter metas específicas construídas no âmbito do NO, denominadas de Metas Regionais.

Essa nova forma de contratação estava de acordo com o que era cobrado pelas instituições de controle após a promulgação da Lei de Ater, e vinha para suprir as demandas apresentadas pelos técnicos de maior gerência local na definição das ações executadas.

Além disso, as equipes afirmavam que os contratos eram superdimensionados, tornando difícil a execução de toda a carga de trabalho contratada<sup>11</sup>. Visando superar essa questão, foi construído um Banco de Horas e passou-se a calcular a carga horária total de ações a serem executadas conforme a capacidade de execução das equipes dos diferentes NO’s, conforme exemplifica o quadro 4.

A definição das metas contratadas passou a englobar um conjunto de ações definidas localmente pela equipe técnica e famílias assentadas, tendo como unidade de referência o assentamento, e outro conjunto de ações que poderiam não ser objeto de desejo das famílias assentadas ou dos técnicos de ATES, mas que eram demandas do INCRA ou das demais organizações que compõe o Conselho Estadual de ATES. Este conjunto de ações discutido no âmbito do Conselho Estadual de ATES, pode englobar desde visitas técnicas à totalidade das famílias, até a obrigatoriedade de reuniões de avaliação de planejamento nos assentamentos para

---

<sup>11</sup> Conforme Zarnott et. al (2012), durante os anos de 2009 e 2010 boa parte das ações coletivas tinha como base a execução conforme o número de assentamentos existentes no Núcleo Operacional. Contudo, existe grande discrepância entre esse número nos Núcleos Operacionais, mesmo tendo número de famílias semelhantes. Assim, para os Núcleos Operacionais que tinham maior número de assentamentos tinham uma carga de trabalho maior que outros com menor número.

a construção das metas para o ano seguinte. Em resumo, são ações que as diferentes organizações acreditam serem importantes para a totalidade dos Núcleos Operacionais.

Número de Assentamentos	11
Número de Famílias	333
Número de Técnicos	4
Número de horas por técnico	1.744,00
Número de horas Total	6.976,00
Número de horas para ações complementares (15%)	1046,40

Quadro 4 – Banco de Horas do Núcleo Operacional de Vacaria para o ano de 2012.

Fonte: CETAP, 2011.

A tabela 2 mostra a divisão do banco de horas entre os diferentes tipos de ações para o ano de 2012 no NO de Vacaria. Pode-se perceber que as metas estaduais continuam a conter a maior fatia do tempo disponível do banco de horas, mas significando menos de 50% do tempo total da equipe. Além disso, embora as ações estaduais sejam obrigatórias para todos os Núcleos Operacionais, seu conteúdo é definido pelas equipes técnicas e deve se adaptar a cada realidade se casando com as ações regionais definidas.

Outra inovação, ainda dentro das ações estaduais, foi a inserção de um tempo dedicado à formação dos técnicos através de Encontros Regionais dos Técnicos<sup>12</sup> e Encontros Estaduais dos Técnicos<sup>13</sup>. O contrato previa ainda a construção de planos e relatórios de ações. No ano de 2012, por exemplo, foi contratado através das metas estaduais a elaboração do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, o Plano Ambiental e o Relatório Ambiental do NO. Por fim, as metas Estaduais incluíram as ações de participação social dos assentados no

<sup>12</sup> O Encontro Regional dos Técnicos é organizado no âmbito do Programa de Ates e se destina à totalidade dos técnicos do NO. É realizado entre os técnicos dos NO com características mais próximas. Para o caso do NO de Vacaria, este realiza seu Encontro Regional dos Técnicos juntamente com o Núcleos de Sarandi e Palmeira das Missões.

<sup>13</sup> O Encontro Estadual dos Técnicos é realizado para um número menor de técnicos do NO e reúne técnicos dos 20 NO's para formação e construção das diretrizes do Programa de ATES/RS.

planejamento das metas regionais e na avaliação do trabalho executado durante o ano.

Tabela 2 – Divisão do banco de horas técnicas do Núcleo Operacional de Vacaria entre os diferentes tipos de ações para o ano de 2012

<b>Tipo de ação</b>	<b>Número de Horas</b>	<b>% sobre o total de horas</b>
Metas regionais	2.842,20	40,74
Metas estaduais	3.087,40	44,26
Ações complementares (15%)	1.046,40	15,00
<b>Número de Horas Total</b>	<b>6.976,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: CETAP, 2011.

Manteve-se, no entanto, a necessidade de visitas obrigatórias a todas as famílias assentadas (buscando a universalização do serviço). Conforme a tabela 3, percebe-se que as visitas técnicas semestrais representaram maior parte das ações estaduais, contendo 72,62% da carga horária de âmbito estadual no NO de Vacaria.

Tabela 3 – Ações Estaduais contratadas para o NO de Vacaria no ano de 2012.

<b>Ação</b>	<b>Horas técnicas</b>	<b>Horas técnicas nas metas estaduais (em %)</b>	<b>Horas técnicas no Banco de Horas (em %)</b>
Visitas técnicas semestrais	2.242,20	72,62	32,14
Elaboração do PRAD	40,00	1,30	0,57
Plano e Relatório Ambiental	55,00	1,78	0,79
Conselhos Regionais de ATES	48,00	1,55	0,69
Encontro dos Técnicos	216,00	7,00	3,10
Avaliações nos Assentamentos	486,20	15,75	6,97
<b>Total</b>	<b>3.087,40</b>	<b>100,00</b>	<b>44,26</b>

Fonte: elaborado pelo autor, segundo documento de planejamento do ano de 2012, CETAP (2011).

A execução do banco de horas passou a se dar a partir de uma série de ferramentas de trabalho disponibilizadas para a equipe técnica<sup>14</sup>. A partir de 2011

<sup>14</sup> Entre as ferramentas para a execução do banco de horas contratado estão: visitas técnicas, atividades coletivas de um turno, atividades coletivas de dois turnos, unidades pedagógicas (instalação, acompanhamento e socialização), intercâmbios. O nome, bem como a disponibilidade de cada uma das ferramentas variam conforme a negociação realizada no âmbito do Conselho Estadual de Ates.

passa-se também a considerar um conjunto de elementos na totalização do tempo de cada uma das ferramentas disponíveis, conforme o quadro 5.

<b>Dia de Campo (2 turnos considerando dois técnicos)</b>	<b>Horas</b>
Tempo de planejamento	3,00
Deslocamento - ida e volta	3,05
Tempo do Dia Campo	6,00
Sistematização do Dia campo	1,00
Tempo total dispendido POR Dia campo	26,10

Quadro 5 – Carga horária da ferramenta metodológica Dia de Campo para o Núcleo Operacional de Vacaria em 2012.

Fonte: CETAP, 2011.

O quadro 5 mostra que a totalização do tempo da atividade engloba um período de planejamento da atividade, um período de deslocamento, outro de sistematização, além do tempo de sua execução. Assim, o exemplo de um Dia de Campo no Núcleo Operacional de Vacaria, embora tenha uma execução estimada de seis horas, representava mais de 26 horas da carga horária dos técnicos do NO, devido à inclusão do tempo de preparação, deslocamento e sistematização, além de considerar dois técnicos para sua execução.

Outra característica criada foi a disponibilidade de ocorrer um momento de replanejamento na metade da execução do contrato, ao final do primeiro semestre. Desta maneira, as equipes poderiam no mês de julho avaliar a necessidade de mudanças nas atividades planejadas realocando-as conforme a necessidade.

### **4.3 A organização do Programa de ATES/RS**

Conforme explicitado, o Programa de ATES/RS é executado através de contrato entre o INCRA e as Prestadoras de ATES. A escolha das prestadoras é realizada através de Chamada Pública sendo que os assentamentos são divididos em 20 NO's, de forma que são formados 20 contratos de prestação de serviços.

Atualmente a prestação dos serviços é realizada por três prestadoras: COPTEC, com dez NO's, Emater, com nove NO's, e o CETAP com o NO de Vacaria.

Através da figura 4 pode-se visualizar os municípios que formam os 20 NO's. Através dessa configuração, o serviço é prestado para mais de onze mil famílias, localizadas em 304 assentamentos localizados em 86 municípios gaúchos.

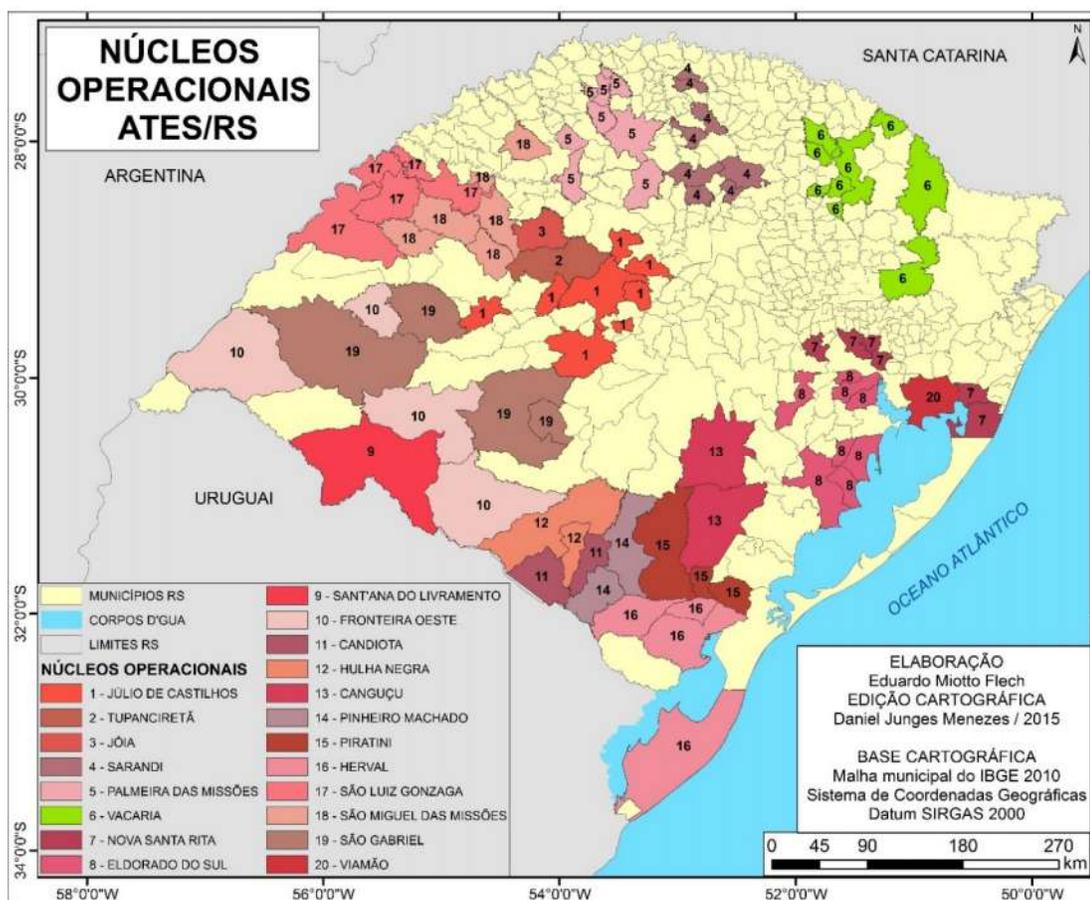


Figura 4 – Mapa da divisão dos Núcleos Operacionais onde são prestados os serviços de Ates no Rio Grande do Sul

Fonte: PROGRAMA DE Ates, 2015.

O Programa de Ates está organizado através de uma estrutura que é detalhada na figura 5. Conforme apresentado na figura, existem três instâncias de gestão e controle social no Programa de Ates.

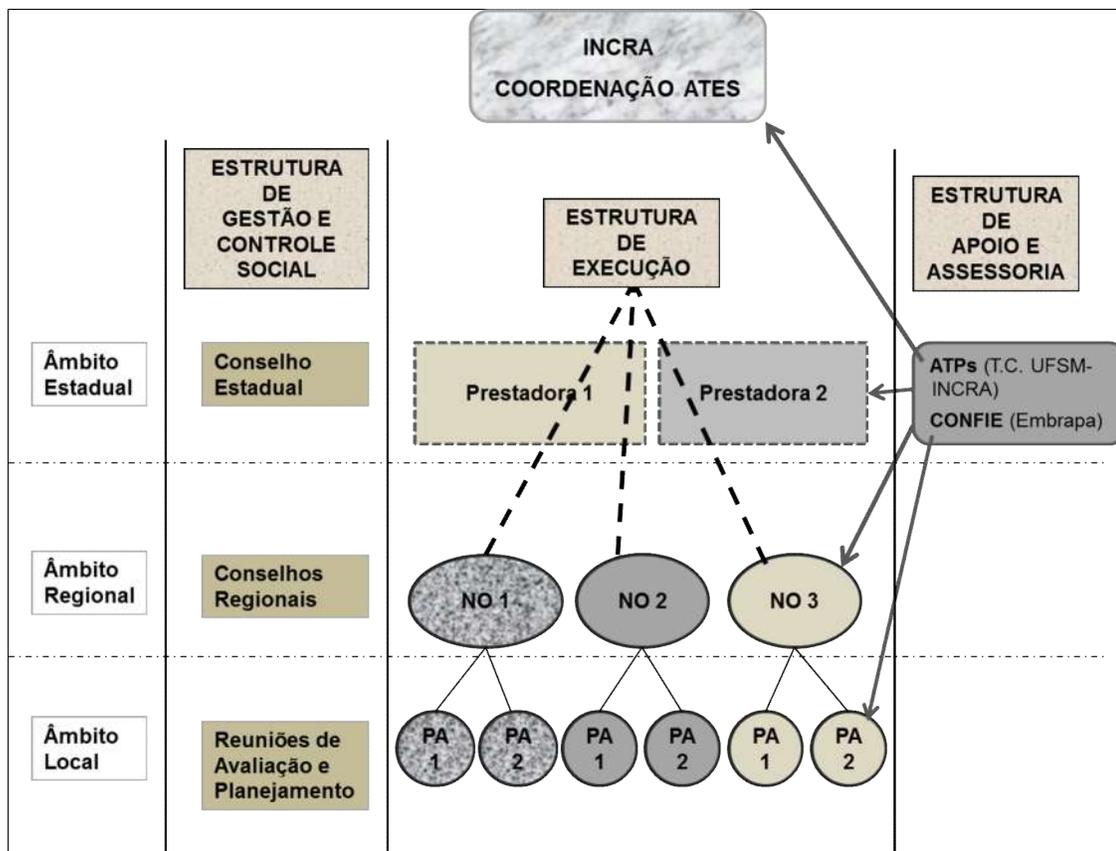


Figura 5 – Estrutura organizativa, operacional e de gestão social e controle social do Programa de ATES do RS

Fonte: Zarnott et al. (2015), modificado pelo autor

O Conselho Estadual é composto pelo INCRA, prestadoras de ATES (EMATER, CETAP e COPTEC), organização dos assentados (na figura da COCEARGS), Divisão de Desenvolvimento Agrário da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Governo do Estado, Confie (parceria firmada através de Termo de Execução Descentralizada entre o INCRA e a Embrapa com o propósito de realizar capacitações de assentados e técnicos) e ATP's (através de Termo de Cooperação entre INCRA e UFSM). Nele são discutidas as diretrizes gerais do Programa de ATES e definidas a organização das metas, principalmente as metas estaduais que serão implementadas em todos os Núcleos Operacionais.

A segunda instância é composta pelos Conselhos Regionais que são realizados em cada NO, duas vezes ao ano. O objetivo deste espaço é discutir as especificidades do NO, planejar e avaliar o conjunto das ações e das estratégias que

são executadas no trabalho de ATES em cada assentamento do NO. Do Conselho Regional participam o INCRA, Governo do Estado, ATP, Embrapa, Equipe de ATES, e em maioria, representantes dos assentamentos (conforme o número de famílias e seguindo composição de gênero). Além disso, quando demandado pelas famílias, participam organizações locais e o poder público local com vistas a resolver e esclarecer os problemas existentes em âmbito local/regional.

Em nível local ocorrem reuniões de avaliação e planejamento em cada assentamento, com vistas a avaliar as atividades e os resultados do trabalho no decorrer do ano, bem como planejar as atividades para o ano seguinte. Nas reuniões de avaliação e planejamento busca-se a participação da totalidade dos assentados. Além disso, entre as famílias de cada assentamento são escolhidos os representantes do assentamento – denominados de Conselheiros – para o Conselho Regional, tendo sua participação no espaço subsidiada pelo INCRA, com o objetivo de minimizar a perda do período de trabalho no lote em virtude da representação do assentamento no Conselho Regional.

Além da estrutura de gestão e controle social e da estrutura de execução já apresentados, existe uma estrutura de apoio ao Programa de ATES como um todo e aos NO's especificamente. Essa estrutura de apoio se dá através das parcerias entre o INCRA e UFSM e entre o INCRA e a Embrapa.



## 5 METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa, utilizou-se o método de abordagem qualitativo e quantitativo, cuja combinação permitiu a apreensão e análise de aspectos essenciais a partir da problemática analisada.

Segundo Flick (2009), a abordagem qualitativa diferencia-se da quantitativa principalmente pela primeira priorizar medir e quantificar os fenômenos de acordo com a teoria proposta, visando generalizar os resultados da pesquisa. O autor também observa que “a pesquisa está cada vez mais obrigada a utilizar-se das estratégias indutivas. Em vez de partir de teorias e testá-las, são necessários conceitos sensibilizantes para a abordagem dos contextos sociais a serem estudados” (FLICK, 2009, p.21). Outra diferença entre as duas abordagens está relacionada à importância conferida às questões subjetivas na interpretação e no entendimento do fenômeno estudado, na qual a abordagem qualitativa permite entender o ponto de vista dos atores sociais (SAMPIERI, 2006).

Para Godoy (1995), o método qualitativo permite uma visão global do fenômeno estudado e possibilita um exame detalhado de uma situação particular. Esse método é utilizado quando se deseja entender a perspectiva dos sujeitos frente à problemática em questão.

Assim, o uso da abordagem qualitativa deve-se à dificuldade de quantificar algumas informações necessárias para responder às questões propostas na pesquisa. Dessa forma, a análise das informações exige uma interpretação de acordo com o contexto em que elas foram obtidas. Ainda, torna-se possível a utilização dessa abordagem pela existência de vínculos entre o pesquisador e a situação estudada, isto é, o Programa de ATES/RS.

Já a abordagem quantitativa busca encontrar relações entre diferentes variáveis. Para Sampieri (2006 p.5),

O enfoque quantitativo utiliza a coleta e análise de dados para responder às questões de pesquisa e testar às hipóteses estabelecidas previamente, e confia na medição numérica, na contagem e frequentemente no uso de estatística para estabelecer com exatidão os padrões de comportamento de uma população.

Essa abordagem foi utilizada na medição dos dados analisados através do Sistema de Acompanhamento e Monitoramento da ATES (SAMA) e do SIGRA com o propósito de tipificar padrões de atuação do CETAP nos assentamentos estudados, comparando com as informações obtidas de forma qualitativa.

Com base nos objetivos propostos pela pesquisa, pode-se classificá-la, conforme Gil (2010), como descritiva e explicativa. Segundo Gray (2012, p.36, grifo do autor), “os estudos descritivos buscam ‘desenhar um quadro’ de uma situação, pessoa ou evento, ou mostrar como as coisas estão relacionadas entre si”. Assim, classifica-se esse estudo como descritivo por buscar descrever as características do Programa de ATES/RS a partir dos assentamentos estudados e a forma como as estratégias e os planejamentos foram construídos e executados ao longo do tempo nos assentamentos estudados do Núcleo Operacional de Vacaria.

Além disso, é um estudo explicativo, pois como afirma Gray (2012, p. 36, grifo do autor)

Um estudo explicativo se dispõe a explicar e a examinar informações descritivas. Portanto, embora os estudos descritivos possam fazer perguntas do “o que”, os estudos explicativos procuram responder a pergunta “por que” e “como”. Essa distinção entre pesquisa descritiva e explicativa se aplica igualmente à pesquisa quantitativa e à qualitativa.

Dessa forma, o estudo foi classificado como explicativo uma vez que objetivou além de descrever os fenômenos observados identificar e explicar suas causas.

A modalidade de pesquisa adotada foi o estudo de caso. Segundo Bell (2008) essa modalidade de estudo justifica-se pela possibilidade de um maior aprofundamento da problemática estudada visando um melhor exame e detalhamento das questões propostas na pesquisa. Além disso, o número de assentamentos e de Núcleos Operacionais resultantes da forma de organização do Programa de ATES no RS, ocasiona dificuldades para a realização de estudos de forma mais abrangentes considerando o tempo disponível pelo pesquisador. Assim, optou-se por buscar um maior aprofundamento no problema de pesquisa, mesmo tendo uma abrangência menor.

Desta forma, foram escolhidos intencionalmente dois casos, os Projetos de Assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino, localizados nos municípios de Sananduva e Ibiaçá, respectivamente. Os dois casos encontram-se no NO Vacaria, onde a prestadora de ATES é o CETAP.

O CETAP é uma organização sem fins lucrativos e com fins filantrópicos. Sua criação, como organização da sociedade civil, se deu no ano de 1986 tendo como objetivo o trabalho junto aos agricultores familiares com a finalidade de encontrar alternativas para o desenvolvimento rural de forma sustentável (CETAP, 2014). Atualmente, a organização atua em 72 municípios da região Norte e Nordeste do RS e desde 2009 presta o serviço de ATES no NO de Vacaria.

A escolha do CETAP foi influenciada pelo o fato do pesquisador já ter contato direto com as demais prestadoras de ATES<sup>15</sup>. Salienta-se que, pelo fato do CETAP ser contratado para a execução do trabalho de ATES apenas para o NO de Vacaria, a pesquisa nos dois assentamentos escolhidos dá uma dimensão geral da forma de atuação dessa prestadora no modelo de funcionamento via contratos do Programa de ATES. Essa conclusão não seria possível nas demais prestadoras com o mesmo número de casos escolhidos, visto que EMATER e COPTec são responsáveis pelo trabalho com uma quantidade maior de famílias em diversos núcleos operacionais.

Para a compreensão da problemática e resposta do problema de pesquisa foi realizada a revisão bibliográfica, a pesquisa documental, entrevistas individuais e com grupo focal e a observação/diário de campo.

A revisão bibliográfica permite ao investigador a cobertura de uma gama de acontecimentos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2010). Dessa forma, a pesquisa iniciou com uma revisão bibliográfica do material já publicado sobre o Programa de ATES do RS, com o propósito de conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre o tema. Além disso, foi realizada a pesquisa bibliográfica sobre a formulação de estratégias e o planejamento na literatura sobre as teorias organizacionais, uma vez que essa, historicamente, toma-se como objeto de debate, principalmente no meio empresarial.

Além da revisão bibliográfica, foi realizada uma em diferentes etapas do estudo, devido a possibilidade de reconstrução do passado. Nesse processo, é essencial a análise dos objetivos que tornaram necessárias a análise dos referidos documentos, os atores que os escreveram e o público a quem se destinaram os diferentes documentos analisados. Portanto, é imprescindível o entendimento do

---

<sup>15</sup> Trabalha como Assessor Técnico Pedagógico no Programa de ATES desde meados de 2014 tendo atuado com Assessoria para os NO de Júlio de Castilhos e Joia, onde os serviços de ATES são prestados pela EMATER, e Tupanciretã, onde o serviço de ATES é prestado pela COPTec.

contexto histórico em que os documentos foram produzidos (CELLARD, 2010). Sendo assim, esta técnica de pesquisa foi utilizada para análise das leis e resoluções que deram origem, que modificaram e que regulam a política de extensão rural para os assentamentos no âmbito nacional e local, bem como para a análise dos PDA's dos assentamentos.

Duffy (2008) mostra a existência de duas abordagens distintas no âmbito da análise documental. Uma é denominada de “orientada para a fonte”, e a segunda é “orientada para o problema”. Este estudo utilizou as duas abordagens. A primeira para caracterizar a região de estudo e a organização CETAP. Já a segunda foi utilizada para analisar os documentos de planejamento, os PDA's.

As entrevistas são consideradas uma importante forma de obtenção de dados na pesquisa qualitativa. Minayo (2012) considera essa técnica como uma *conversa com finalidade*. Neste trabalho foram utilizadas duas formas para realização de entrevistas: em grupo e individual. As entrevistas foram gravadas, transcritas e, posteriormente analisadas.

A entrevista com o grupo focal foi realizada com a equipe de ATES do CETAP juntamente como o Assessor Técnico Pedagógico (ATP), e teve por objetivo ter uma visão inicial sobre como a equipe visualizava o Programa de ATES, bem como sua evolução (APÊNDICE A). Além disso, buscou resgatar o início do trabalho no NO de Vacaria, discutindo suas particularidades.

Quanto ao nível de estruturação da entrevista, esta pode ser definida como semiestruturada. Segundo o mesmo autor, estas são caracterizadas pela combinação de “perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2012, p.64). Assim, nessa técnica existe um roteiro com questões centrais, que pode ser modificado no decorrer da pesquisa de campo de acordo com as informações obtidas com os informantes. As entrevistas individuais também foram semiestruturadas e, entre os informantes escolhidos, foram entrevistados agentes da equipe de ATES do CETAP, visando resgatar a evolução e visão sobre como as estratégias foram formadas e quais as dificuldades encontradas no processo. Também foram entrevistadas lideranças dos assentamentos estudados com o propósito de captar a visão sobre a formação das estratégias do trabalho de ATES e sua evolução por parte das famílias assentadas (APÊNDICE D). Nessa fase, entrevistou-se quatro líderes do Assentamento Três

Pinheiros e dois do Assentamento Seguidores de Natalino. Além destes – técnicos e assentados - foram realizadas entrevistas com funcionários do INCRA responsáveis pelo Programa de ATES, com o propósito de perceber a visão da instituição frente ao processo estabelecido no Programa de ATES. Nessa fase, foi entrevistado o então Coordenador do Programa de ATES do RS no período em que se passou da modalidade de convênios para a modalidade de contratos, e no estabelecimento das metas regionais<sup>16</sup> (APÊNDICE C). Por fim, entrevistou-se o atual Coordenador do Programa de ATES pelo INCRA (APÊNDICE B).

Também foi de grande importância para se chegar aos objetivos propostos nesse trabalho, o uso de dados provenientes da observação. Segundo Stake (2011; p.103), a observação refere-se às “informações que podem ser vistas, ouvidas ou sentidas diretamente pelo pesquisador”. Essas observações foram anotadas em diários de campo posteriormente a realização das entrevistas, buscando captar as reações e comportamentos peculiares e depois analisados através da Análise de Conteúdo.

Conforme salientado, os dados coletados pelas entrevistas são de natureza qualitativa e seu exame foi realizado a partir do referencial da Análise de Conteúdo. A técnica de Análise de Conteúdo utilizada denomina-se “Análise Temática”, que segundo Minayo (2012), atribui grande importância à construção de categorias para análise dos elementos ligados ao tema da pesquisa. As categorias foram construídas e analisadas de acordo com o referencial teórico adotado na pesquisa.

Basicamente, as entrevistas buscaram elementos para entender cinco questões que se inter-relacionam no processo de planejamento:

- a) Se as estratégias construídas no período foram deliberadas ou emergentes;
- b) A possibilidade e a forma de ocorrerem mudança depois da definição da estratégia;
- c) O entendimento do planejamento como um processo e/ou como um produto
- d) O aprendizado decorrente do planejamento;
- e) A flexibilidade do planejamento nos diferentes períodos.

---

<sup>16</sup> Esse profissional não se encontra mais trabalhando no INCRA sendo que hoje é Assessor Técnico Pedagógico no Programa de ATES/RS.

Em relação aos aspectos quantitativos buscou-se comparar os dados em documentos elaborados pelo CETAP para os dois assentamentos com informações presentes no sistema de monitoramento (SAMA) do Programa de ATES e com os encaminhamentos das visitas acessados através do SIGRA.

Assim, primeiramente analisaram-se os documentos do PDA para entender quais foram as estratégias de desenvolvimento construídas inicialmente. Esses documentos foram elaborados pela equipe técnica através de metodologias participativas durante o ano de 2009. Além disso, conforme evidenciado, o ano de 2009 foi o primeiro da modalidade de contrato de ATES, onde as metas eram estabelecidas pelo INCRA. Levando em consideração esse fato, somado a que também foi o primeiro ano da Prestadora no trabalho com os assentamentos, optou-se por iniciar a comparação entre as atividades planejadas e executadas a partir de 2010, quando a equipe já tinha iniciado a elaboração dos PDA's dos dois assentamentos. Assim, através da análise realizou-se uma comparação com os dados obtidos junto ao instrumento de monitoramento do Programa de ATES no período, denominado SAMA. Da mesma forma, o trabalho foi realizado para os anos de 2011 e 2014. Contudo, nesses anos foi analisado apenas os documentos de planejamento e os dados do SAMA em 2011 e do SAMA e do SIGRA em 2014.

A justificativa para a escolha desses anos deve-se ao fato de que 2011 foi o primeiro ano em que ocorreu o Planejamento Regional, isto é, quando as equipes técnicas e as famílias tiveram autonomia para planejar as atividades que seriam realizadas no decorrer do ano<sup>17</sup>. Já 2014 foi escolhido por se tratar do último ano em que ocorreu um ciclo completo de planejamento e execução. Além disso, nesse ano já estavam disponíveis outras ferramentas para a realização do planejamento, como a RUOP e o SIGRA.

Para o ano de 2010 foram analisadas as atividades estaduais e complementares que tinham como finalidade os dois assentamentos estudados. Desta forma, algumas Metas estabelecidas pelo INCRA não foram verificadas por não ser possível reconhecer o local de execução e a origem do público participante. Já nos anos de 2011 e 2014 analisou-se as atividades estaduais e complementares

---

<sup>17</sup> O Planejamento Regional do Programa de ATES é composto por uma parte das horas previstas no Contrato. Em 2011, em uma média estadual, compreendia aproximadamente 40 a 50% das horas contratuais.

que tinham como referência os assentamentos estudados, bem como as atividades que compunham o Planejamento Regional.

Analisou-se, ainda, as visitas consideradas obrigatórias pelo contrato. Isso representa duas visitas anuais para cada família. Para a definição do número de visitas a serem analisadas foi realizada uma amostra considerando os três anos em que foram utilizados os dados para o estudo, quais sejam: 2010, 2011 e 2014.

A amostra foi calculada conforme o número total de visitas realizadas nos três anos, totalizando 588 visitas técnicas realizadas. O cálculo realizado a partir da fórmula a seguir, considerando um erro de amostragem aceito de 6%, um nível de confiança de 90%, e a probabilidade de o evento ocorrer de 50%.

$$n = \frac{N \cdot \hat{p} \cdot \hat{q} \cdot Z_{\alpha/2}^2}{\hat{p} \cdot \hat{q} \cdot Z_{\alpha/2}^2 + (N - 1)e^2}$$

Onde:

n = tamanho da amostra

N = população total

$\hat{p}$  = quantidade de acerto esperado (%)

$\hat{q}$  = quantidade de erro esperado (%)

$Z_{\alpha/2}^2$  = nível de confiança

$e^2$  = nível de precisão (%)

Os valores considerados, embora ocasionando um menor rigor estatístico, justificam-se pela proximidade do pesquisador com o conteúdo abordado. Além disso, existe a tendência de repetição entre os conteúdos que são abordados nas atividades. Assim, considerando que neste estudo a análise quantitativa é utilizada para complementar o conteúdo qualitativo e não para explicar de forma isolada o problema de pesquisa optou-se pela redução do rigor estatístico em prol da exequibilidade, embora se possa considerar níveis de confiança aceitáveis. O valor encontrado na amostra foi estratificado por ano, como mostra a tabela 4.

A partir destes resultados, a amostra foi dividida proporcionalmente por assentamento e por semestre, visto que cada uma das visitas anuais é realizada em um dos semestres. Por fim, foram desconsideradas as visitas em que as famílias não foram encontradas ou que as mesmas não aceitaram a visita. Entre as demais, a escolha foi aleatória. A tabela 5 apresenta o número final de visitas analisadas.

Tabela 4 – Número de visitas a serem analisadas

<b>Ano:</b>	<b>População</b>	<b>Amostra</b>
2010	228	56
2011	190	46
2014	170	41
Total	588	143

Fonte: SAMA (2015).

Tabela 5 – Amostra de visitas a serem analisadas:

<b>Ano:</b>	<b>PA Três Pinheiros</b>	<b>PA Seguidores de Natalino</b>
2010	43	13
2011	35	11
2014	30	11

Fonte: SAMA (2015).

A análise das visitas técnicas realizadas deu-se comparando os temas tratados com as estratégias de ação previstas no documento. Para as visitas técnicas realizadas em 2010 foi considerado o PDA dos assentamentos onde foi realizado o diagnóstico dos assentamentos. Já para os anos de 2011 e 2014 foram utilizados os documentos de planejamento elaborados pela equipe técnica. Em 2011 e 2014 também foi analisada a totalidade das visitas técnicas dirigidas e

complementares, o que não foi possível no ano de 2010, pois o sistema de monitoramento não permite esse filtro<sup>18</sup>.

### 5.1 Caracterização da região estudada

O Núcleo Operacional de Vacaria é composto por nove municípios que se localizam na região nordeste do Estado do RS. Possui um total de oito assentamentos e três reassentamentos, sendo nove projetos estaduais e dois federais. Esse conjunto de assentamentos e reassentamentos totaliza 318 famílias que, a partir de 2009, vem recebendo a assessoria nos aspectos sociais, produtivos e ambientais por meio do CETAP (CETAP, 2014).

Conforme o mapa apresenta (Fig. 6), os assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino localizam-se nos municípios de Sananduva e Ibiaçá, respectivamente.

O assentamento Três Pinheiros está localizado a uma distância de 17 km da sede do município de Sananduva sendo um Projeto de Assentamento (PA) Federal. O PA foi criado no ano de 2007 beneficiando 64 famílias através da área de 967,759 ha, desapropriada da Fazenda Três Pinheiros (CETAP, 2010).

O município de Sananduva possui população estimada para o ano de 2014 de 16.086 habitantes residentes num território de 504,5 km<sup>2</sup> (IBGE, 2015). Segundo o IBGE, o setor agropecuário, juntamente com o setor de serviços, são os setores que apresentam maior dinamismo na economia local, puxados principalmente pelo cultivo de *commodities*, como a soja e o milho.

Conforme o CETAP (2010), as famílias assentadas no PA Três Pinheiros vieram de diversas regiões do Estado onde destaca-se a região metropolitana, região da fronteira e região norte. Em relação às características produtivas do território, as áreas nos arredores do assentamento eram utilizadas principalmente para o cultivo de culturas anuais destacando-se o cultivo de soja, milho e feijão no verão e trigo no inverno.

---

<sup>18</sup> As visitas dirigidas passaram a existir somente a partir de 2011, com o início do Planejamento Regional.

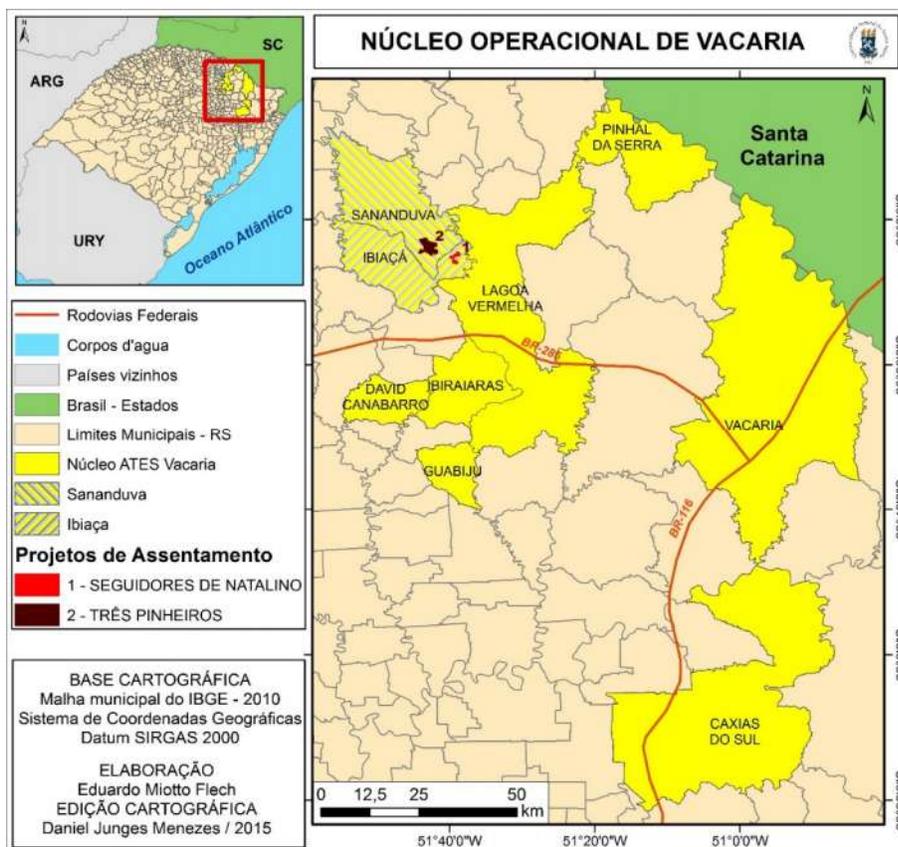


Figura 6 – Mapa do Núcleo Operacional de Vacaria e localização dos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros

Fonte: elaborado pelo autor com base em CETAP, 2014.

Essa característica se manteve dentro do assentamento, onde segundo dados do SIGRA (2015) referente ao ano agrícola de 2013/14, apontam que 60 famílias cultivaram soja, perfazendo uma área média de 7,43 ha cultivados. Além do cultivo da soja, destacam-se cultivos de milho, feijão e o policultivo que abrange 49 famílias. Além disso, existem 44 famílias que se dedicam a atividade leiteira, sendo que destas, 30 tem produção permanente. Ainda, segundo informações coletadas junto aos entrevistados, é comum os assentados venderem sua mão de obra nas fazendas ao entorno do assentamento. Neste sentido, a escolha pela produção de commodities também é justificada pela menor demanda de mão de obra.

O PA Seguidores de Natalino, por sua vez, localiza-se no município de Ibiaçá. Este, possui área de 348,8 km<sup>2</sup>, tendo população estimada no ano de 2014 de 4.848 pessoas (IBGE, 2015). Da mesma forma que o município de Sananduva, Ibiaçá

possui sua economia centrada nos setores da agropecuária e dos serviços, sendo que o setor agropecuário está centrado na produção de commodities.

O assentamento Seguidores de Natalino, também foi criado em 2007, sendo destinado para 23 famílias. Sua área também foi proveniente da Fazenda Três Pinheiros. Da mesma forma, que o assentamento Seguidores de Natalino as famílias têm se dedicado a produção de *commodities*, sendo que segundo dados do SIGRA (2015), no ano agrícola 2013-2014, 20 famílias tinham produção de soja e 14 tinham produção de milho. Além destas, 13 tinham o policultivo como produção. Além disso, 15 famílias se dedicam a atividade leiteira sendo que destas, apenas 9 tem produção permanente. Da mesma forma que o assentamento anterior, os entrevistados afirmaram que é comum a venda da mão de obra para as propriedades no entorno do assentamento, sendo que esta possibilidade influencia a escolha pela produção de commodities.



## **6 O PLANEJADO E O EXECUTADO NOS PROJETOS DE ASSENTAMENTOS TRÊS PINHEIROS E SEGUIDORES DE NATALINO**

Esta seção tem por objetivo analisar o processo de formação ou formulação das estratégias no âmbito dos assentamentos analisados no NO Vacaria. Além disso, busca verificar se as atividades planejadas são as que foram executadas, tomando por base os anos de 2010, 2011 e 2014.

Assim, primeiramente será discutido a execução das atividades nos respectivos anos, e posteriormente serão discutidas as nuances do processo de planejamento através da perspectiva da equipe de ATES e das famílias assentadas. Essas nuances referem-se à discussão sobre a deliberação ou a emergência das estratégias nos assentamentos, as mudanças e a flexibilidade do planejamento para emergência de novas ações, o entendimento do planejamento como um processo ou um produto, e a ocorrência de aprendizados na perspectiva do modelo de planejamento adotado no Programa de ATES/RS.

### **6.1 A estratégia contida nos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos**

Conforme explicado no capítulo anterior, entre as primeiras ações cobradas pelo INCRA estava a elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA's), ainda no ano de 2009. Contudo, a finalização da execução desta meta não foi possível durante aquele ano, fazendo com que o prazo se estende para o ano seguinte.

O objetivo da elaboração do PDA no assentamento era o de identificar e construir a estratégia de desenvolvimento produtivo, social e ambiental, numa perspectiva de médio e longo prazos. Assim, o PDA se constitui na principal ferramenta de planejamento do assentamento. O Manual Operacional da ATES (2008) afirma que a construção do PDA deve se dar com a participação do público beneficiário com o intuito de definir estratégias de acordo com o contexto local:

À medida que a estratégia de curto prazo está sendo aplicada, deve-se levantar mais informações e aprofundar o diagnóstico para fundamentar decisões de médio e longo prazo, definindo a vocação do assentamento, sua organização espacial e social, os mercados existentes e etc., no sentido de propor ações que aproveitem e desenvolvam estes potenciais (INCRA, 2008, p.50).

Nos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros, a construção do PDA, além de ser um instrumento de planejamento dos assentamentos, foi uma forma da equipe de ATES e os assentados se conhecerem, uma vez que era a primeira vez que o CETAP estava trabalhando no âmbito do Programa de ATES. Além disso, na região onde se localiza, o NO Vacaria, a organização não tinha experiências de trabalho em outros programas de assessoria. Conforme o CETAP:

Aqui nessa região fomos, num primeiro momento, conhecer os assentamentos que englobavam o Núcleo de Vacaria. Na maioria deles, fomos nos apresentar. Logo depois da chamada pública, fizemos uma reunião com os representantes dos assentamentos articulados pelo Movimento e nos apresentamos como equipe. Se estruturou uma metodologia para construir os PDA's e os PRA's, através de diálogo meio coletivo com as famílias, com metodologias para identificar os principais problemas, nos aspectos ambientais, sociais e produtivos, e a partir disso ir construindo os planos de intervenção nesses assentamentos (Entrevista CETAP, Técnico 1).

Diante disso, a equipe técnica avalia que a metodologia utilizada e a relação que se estabeleceu entre os técnicos de ATES e as famílias assentadas foi positiva, sendo que o PDA atendeu às expectativas. A metodologia utilizada para a sua construção foi semelhante em ambos os assentamentos. Contudo, pelo PA Três Pinheiros possuir um número maior de famílias, a organização deste se dava através da divisão em três bolsões (grupos) de famílias enquanto que no Seguidores de Natalino a discussão se dava em apenas um grupo.

Como as famílias assentadas em ambos os assentamentos tinham histórias semelhantes e foram assentadas no mesmo período, ficou claro no documento PDA que as potencialidades físicas de desenvolvimento, referente ao local do assentamento eram bastante semelhantes. Deste modo, os principais problemas levantados pelas famílias durante o período de elaboração do documento referem-se a questões estruturais, como de escoamento da produção, escolas, acesso a unidade de saúde. Além disso, reivindicavam outras estruturas básicas para a sobrevivência no assentamento como o acesso à casa para moradia, água encanada, energia elétrica, além de sede comunitária (CETAP, 2010).

Já se encontrava no PDA, indícios que se acentuaram em períodos posteriores referentes à coesão social entre as famílias. Enquanto que no Assentamento Três Pinheiros as famílias buscavam se unir para reivindicar melhorias, as famílias do PA Seguidores de Natalino apontavam como fragilidades a coesão interna entre elas, dificultando, também, a definição de estratégias de trabalho para a própria equipe de ATES.

Em relação à escolha da matriz produtiva, a construção do PDA no Assentamento Seguidores de Natalino produziu uma avaliação negativa das cultivares soja e milho que eram cultivados pela grande maioria das famílias. Entre os motivos estava o alto custo de produção, tendo em vista a terceirização do maquinário necessário para a produção, bem como a grande necessidade de insumos externos à unidade de produção. A alternativa não focou numa única estrutura de produção e sim na estratégia de diversificação a partir de cultivos e criações existentes no assentamento. Neste sentido, aparecem como potencialidades a criação de suínos, de frango caipira, a atividade leiteira, a criação de agroindústria e aquilo que é denominado de produção diversificada (CETAP, 2010).

Situação semelhante ocorreu no Assentamento Três Pinheiros, onde 75% das famílias cultivavam soja no momento da construção do PDA e mais de 80% cultivavam milho. Mesmo assim, a avaliação construída foi de que estes cultivos eram problemáticos para o desenvolvimento das famílias, uma vez que entre as desvantagens estava a necessidade de maior área, o alto custo de produção e a necessidade de contratar serviços de maquinário de terceiros. Avaliação semelhante se construiu para os casos do trigo e do feijão. Contudo, foi avaliado que o milho e o feijão, apesar de desvantagens da produção para o comércio, eram importantes quando produzidos para a utilização no lote, uma vez que a aquisição no mercado também não era vantajosa. Assim, a estratégia produtiva formada para o assentamento, como no Assentamento Seguidores de Natalino, também estava ligada à diversificação da produção com comercialização de excedentes e menor dependência do mercado (CETAP, 2010).

Percebe-se que na perspectiva do CETAP, a produção diversificada refere-se a um conjunto de cultivos e criações que tem como foco a garantia da segurança alimentar das famílias, tendo como possibilidade a comercialização do excedente. Assim, o objetivo do fomento à produção diversificada está na menor dependência

do mercado, tanto para a aquisição dos bens alimentícios quanto para a produção de mercadorias com possibilidades de comercialização e geração de renda.

Nos aspectos ambientais, tanto no Assentamento Seguidores de Natalino quanto no Assentamento Três Pinheiros, a maioria dos entraves foram diagnosticados como decorrentes da escolha da matriz de produção soja e milho pelas famílias. Assim, foram expostos problemas decorrentes da utilização dos agrotóxicos, como os que dizem respeito à forma de utilização e o destino inadequado das embalagens. Ainda, foram diagnosticados problemas derivados da utilização de madeira para a lenha, onde as famílias não possuíam áreas reflorestadas; o não cuidado com as áreas de preservação permanente; o destino inadequado do lixo; o manejo inadequado do solo, entre outros (CETAP, 2010).

Outra característica de ambos PDA's é que o documento aponta alguns entraves para os assentamentos. Contudo, apesar de indicar a necessidade de uma estratégia de "produção diversificada" visando o consumo familiar e proporcionando menor dependência do mercado de insumos, não aponta uma recomendação única, deixando em aberto diversas possibilidades "mais vantajosas". Portanto, nesse primeiro momento, a estratégia escolhida buscava valorizar a diversidade de experiências, sejam elas ligadas à produção animal ou vegetal.

## **6.2 A execução do planejamento nos anos de 2010, 2011 e 2014.**

Nesta parte do trabalho objetiva-se apresentar o tipo de atividades planejadas e executadas pelo trabalho de ATES nos assentamentos estudados nos anos de 2010, 2011 e 2014. Salienta-se que foram consideradas apenas a realização das atividades, desconsiderando-se o período de execução.

Conforme já evidenciado, as escolhas dos respectivos anos deram-se em função de serem anos com diferente composição de metas. No ano de 2010, as metas eram caracterizadas como "engessadas" definidas pelos planejadores centrais no âmbito do Conselho Estadual de ATES com forte interferência do INCRA. Já o ano de 2011, foi o primeiro em que ocorreu o Planejamento Regional, podendo ser definidas em âmbito local as atividades realizadas pela equipe técnica. Em 2014, por sua vez, foi o último ano com execução completa das atividades.

Soma-se a isso que em 2014 já estavam disponíveis as ferramentas SIGRA e RUOP com o propósito de propiciar melhor base de informações para a definição das ações a serem executadas.

#### 6.2.1 A execução no ano de 2010

No quadro 6 encontram-se as metas relativas às ações coletivas direcionadas aos assentamentos, contratadas no ano de 2010. Existe ainda, um outro conjunto de ações coletivas, que não tem o assentamento como referência de forma a não ser possível isolar as variáveis para análise.

Nas metas descritas no quadro 6<sup>19</sup>, percebe-se a liberdade que a equipe técnica tinha em adaptar o conteúdo das ações à realidade local, uma vez que as metas não possuem um detalhamento no conteúdo, indicando apenas um tema geral e deixando a forma de execução e a metodologia em aberto.

Através dos dados do SAMA, percebe-se que não existia problemas quanto à execução das atividades nos assentamentos estudados, sendo que todas as atividades foram realizadas nas quantidades previstas ou em quantidades superiores. Salienta-se, também, que o PA Seguidores de Natalino, apesar de possuir um menor número de famílias assentadas, recebeu um número maior de atividades coletivas, conforme pode ser visto na tabela 6. Isso ocorria com frequência nessa forma de organização do trabalho de ATES baseado em atividades por assentamento, e não em número de horas técnicas, conforme ocorreu após o ano de 2011 (ZARNOTT et al, 2012).

---

<sup>19</sup> As demais metas não constam no quadro devido não terem abrangência do assentamento e sim do Núcleo Operacional.

META 05:	Contemplar quadrimestralmente os assentamentos do Núcleo Operacional com uma reunião de avaliação e planejamento da ATES.
Ação 01	Realizar reuniões em cada assentamento para avaliar e planejar a ATES
META 06:	Avaliar, atualizar e/ou adequar os PDA's ou PRA's dos assentamentos do Núcleo Operacional
Ação 01:	Realizar uma atividade coletiva no ano em cada assentamento para discutir com as famílias assentadas a execução dos programas definidos NO's PDA's e PRA's, bem como as alterações necessárias.
META 8:	Realizar bimestralmente atividades de capacitação nas linhas produtivas estabelecidas como prioritárias nos assentamentos do Núcleo Operacional.
Ação 01:	A cada dois meses deverá ser realizada uma atividade de capacitação em cada assentamento, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos e dias de campo, entre outras, que contemplem a participação dos grupos de interesse.
META 09	Realizar quadrimestralmente atividades de formação em agroecologia nos assentamentos do Núcleo Operacional.
Ação 01:	Quadrimestralmente realizar atividades de formação em agroecologia em cada assentamento, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos, dias de campo, espaços de troca de experiências, viagens de estudo, visitas, entre outras.
META 10:	Realizar quadrimestralmente atividades de formação sobre soberania e segurança alimentar nos assentamentos do Núcleo Operacional.
Ação 01:	Desenvolver atividades de formação em cada assentamento sobre auto-consumo, qualidade dos alimentos, segurança alimentar, plantas medicinais, sementes crioulas e saúde preventiva, utilizando metodologias tais como: oficinas, seminários, palestras, cursos, dias de campo, espaços de troca de experiências, viagens de estudo, unidades pedagógicas, visitas, entre outras.
META 11:	Realizar quadrimestralmente ações de promoção do bem-estar social das famílias, equidade social e valorização da cidadania nos assentamentos do Núcleo Operacional.
Ação 01:	Realizar atividades em cada assentamento que contemplem práticas de higiene, saneamento e destinação do lixo, entorno da moradia, educação em saúde pública e atividades relacionadas ao acesso das famílias às políticas públicas (Documentação, Pronera, Projovem, Inclusão Digital, entre outras).
META 13:	Realizar ações de educação ambiental nos assentamentos do Núcleo Operacional.
Ação 02:	Realizar atividades quadrimestrais de educação ambiental em cada assentamento, de acordo com o plano construído na ação 01.

Quadro 6 – Metas e ações coletivas relativas aos assentamentos do Programa de ATES em 2010.

Fonte: INCRA [s.d]

Tabela 6 – Execução das atividades coletivas em 2010 nos assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino:

Metas	Atividades previstas no contrato	Atividades Coletivas Executadas	
		PA Três Pinheiros	PA Seguidores de Natalino
Meta 5 - ação 1	1	1	1
Meta 6 - ação 1	1	1	1
Meta 8 - ação 1	6	6	6
Meta 9 - ação 1	3	3	4
Meta 10 - ação 1	3	3	3
Meta 11 - ação 1	3	3	4
Meta 13 - ação 2	3	5	5

Fonte: elaboração do autor com base nas informações do SAMA (2015).

Quanto ao conteúdo trabalhado nas ações coletivas, percebe-se que os lançamentos das metas se confundem no SAMA. Assim, o monitoramento é mais útil quando utilizado para fins quantitativos do que quando se busca o detalhamento para fins qualitativos. Isso ocorre dado o grau de generalidade dos lançamentos e das descrições. Ainda assim, neste período do contrato, percebe-se que a diversidade de temas trabalhados foi maior, sendo que as ações não tinham grande ligação entre elas. O quadro 7 apresenta temas que foram trabalhados nas atividades coletivas de ambos os assentamentos agregando todas as metas da tabela anterior:

Percebe-se através do quadro que os temas executados são semelhantes nos dois assentamentos. A diversidade de temas trabalhados pela equipe técnica condiz com as ações estruturadas no PDA. Salienta-se que a própria diversidade de ações executadas em 2010 pode ser fruto do momento vivenciado no período, quando buscava-se alternativas que melhor se adaptassem aos assentamentos. Nesta perspectiva, a estratégia era justamente diversificar as ações.

Contudo, enquanto no PA Três Pinheiros, a equipe já iniciava o trabalho na formação de grupos de interesse junto às famílias, no PA Seguidores de Natalino as

especificidades do trabalho estavam na resolução de problemas estruturais, como acesso a moradia, água e energia elétrica.

<b>PA Três Pinheiros</b>	<b>PA Seguidores de Natalino</b>
Atividade Leiteira	Atividade Leiteira
Produção Diversificada	Produção Diversificada
Agroecologia	Agroecologia
Comercialização da produção	Comercialização da produção
Recuperação de Solos	Recuperação de solos
Produção de grãos	Produção de grãos
Acesso à água	Acesso à água
Agrotóxicos	Agrotóxicos
Legislação ambiental	Legislação Ambiental
Preservação de nascentes	Preservação de nascentes
Saneamento Básico	Saneamento Básico
Problemas de Saúde	Problemas de Saúde
Crédito	Crédito
Produção de Sementes	Embelezamento do Lote
Formação de grupo de interesse	Produção de suínos
Sistemas Agroflorestais	Gestão Rural
Ervas medicinais	Saúde da Mulher
Fabricação de produtos de limpeza	Reflorestamento
Educação	Acesso à energia elétrica
	Construção das moradias

Quadro 7 – Temas tratados nas atividades coletivas realizadas pela ATES nos assentamentos selecionados no ano de 2010.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados de consulta do SAMA (2015).

\* Em uma mesma atividade coletiva, podem existir mais de um tema trabalhado.

Do mesmo modo, existem diferenças entre as orientações realizadas nas visitas técnicas. A tabela 7 mostra que, enquanto que no PA Três Pinheiros em 47% das visitas técnicas foi discutida a “Produção Diversificada”, representando a maior categoria em discussões. Já no PA Seguidores de Natalino, um percentual semelhante (46%) foi dedicado às atividades focalizadas no tema da Saúde, com orientações sobre ervas medicinais, cuidados de higiene e visitas a pessoas enfermas.

Salienta-se que parte das orientações sobre a produção diversificada foi remetida, justamente, a incentivos para o início dessa forma de produção, ou para a importância que ela tem para a qualidade da alimentação da família. Neste sentido,

essas orientações foram posteriores à realização do diagnóstico de que as famílias não têm produção para autoconsumo, e tem o cultivo de commodities como “carro chefe” da produção do lote. Ainda, boa parte das recomendações ambientais estão contidas dentro das ações produtivas. Assim, a ocorrência deste tipo de orientação é condizente com o resultado da elaboração do PDA dos assentamentos, bem como com os valores do CETAP enquanto organização.

Tabela 7 – Percentual dos principais temas abordados nas visitas técnicas realizadas no PA Três Pinheiros e Seguidores de Natalino no ano de 2010\*\*\*\*\*.

<b>Categorias:</b>	<b>PA Três Pinheiros</b>	<b>PA Seguidores de Natalino</b>
Questões Estruturais*	5%	15%
Produção diversificada**	47%	31%
Saúde e higiene no lote***	21%	46%
Atividade Leiteira****	21%	15%
Comercialização da produção	9%	8%
Florestamento – lenha	7%	0%
Legislação Ambiental (APP, Reserva Legal)	7%	0%
Outros	19%	8%

\*água, moradia, estradas, energia elétrica, escolas, comunidade, crédito;

\*\* produção para autoconsumo, horta, frutíferas, suínos, galinhas caipiras;

\*\*\* ervas medicinais, hortos e visitas a pessoas enfermas;

\*\*\*\* manejo do pasto, manejo do rebanho, qualidade do leite.

\*\*\*\*\* gado de corte, associação de máquinas, grupo de mulheres, trabalho em mutirão, encaminhamento de documentação, educação

\*\*\*\*\* em uma mesma visita pode ser discutido mais de um tema.

Fonte: elaborado pelo autor com base na amostra de 43 casos retiradas dos dados do SAMA (2015).

## 6.2.2 A execução das atividades planejadas no ano de 2011

Conforme evidenciado, no ano de 2011 o Programa de ATES passa por mudanças na forma de definição e execução das ações. Assim, no final do ano de 2010 as equipes de ATES, em conjunto com as famílias, construíram a readequação do documento PDA, tendo a equipe técnica o papel de redigir um documento com as

metas propostas para cada assentamento. Esta era uma inovação, uma vez que nos anos anteriores o INCRA tinha um papel preponderante na definição das atividades, embora desde 2010 as metas já vinham se tornando mais flexíveis.

Assim, as atividades propostas estavam divididas em três segmentos, produtivo, social e ambiental, e foram construídas para serem executadas no ano posterior tendo a estrutura das metas e sua categorização referência à atualização do documento do PDA, elaborado nos anos de 2009 e 2010. A seguir, apresentam-se as atividades planejadas no assentamento PA Três Pinheiros, bem como sua execução no ano seguinte. Em seguida faz-se o mesmo para PA Seguidores de Natalino.

A tabela 8, relativa às atividades consideradas de aspecto produtivo, mostra que estas foram divididas em sete temáticas: atividade leiteira, produção de sementes, fruticultura comercial, criação de animais, agroecologia, apoio na discussão e elaboração de projetos de crédito, e estrutura de beneficiamento de grãos, com o total de 25 atividades coletivas e seis visitas técnicas dirigidas planejadas.

Tabela 8 – Atividades planejadas e executadas no aspecto produtivo no PA Três Pinheiros em 2011

<b>Temática Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Atividade Leiteira	4	6	4	1
Produção de Sementes	4	0	3	2
Fruticultura Comercial	1	0	6	1
Criação de Animais	2	0	2	2
Agroecologia	7	0	2	2
Apoio na discussão e elaboração de projetos de crédito	6	0	3	3
Estrutura de beneficiamento de grãos do assentamento (agroindústria)	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>6</b>	<b>20</b>	<b>11</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

A tabela mostra que, das 25 atividades que constam no documento de planejamento, 20 delas, ou 80%, foram realizadas. Contudo, apenas 44% foram previamente planejadas. O restante, são atividades que foram executadas dentro da temática, mas cuja descrição não guardava estrita relação com o conteúdo previsto. Grande parte das temáticas tiveram a execução inferior ao planejado, caso da Produção de sementes, da Agroecologia, da Discussão sobre a elaboração de projetos de crédito, e Estrutura de beneficiamento de grãos. Contudo, a temática envolvendo a Fruticultura comercial necessitou de maior número de atividades no decorrer do ano.

No aspecto social, percebe-se que as atividades estão agregadas em apenas duas categorias sendo que existe uma maior proporção de atividades planejadas e executadas, conforme a tabela 9.

Tabela 9 - Atividades planejadas e executadas no aspecto social no PA Três Pinheiros em 2011

<b>Temática Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Saúde e Ervas Medicinais	6	0	7	6
Lixo	1	0	0	0
Total	7	0	7	6

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

Já na tabela 10, referente às ações ambientais, também se percebe que o número de atividades planejadas foi superestimado, uma vez que a execução foi aquém. Em parte, isso foi resultado de atividades que haviam sido previstas para serem executadas por “bolsões” que ocorreram para a totalidade do assentamento.

Em linhas gerais infere-se que possivelmente a equipe de ATES previu um número maior de atividades do que a capacidade de horas técnicas previstas, ou transferiu a sua realização para outro assentamento. Ainda, podem ser resultado da

substituição de atividades de um turno por atividades de dois turnos<sup>20</sup>. Mesmo assim, a grande dificuldade de execução encontra-se nas atividades caracterizadas como produtivas, onde 11 das 20 atividades planejadas foram executadas, perfazendo um percentual de 55%. Nas atividades ambientais e sociais esse percentual se eleva para 100% e 85%, respectivamente.

Tabela 10 – Atividades planejadas e executadas no aspecto ambiental no PA Três Pinheiros em 2011

<b>Temática Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Florestamento nos lotes para produção de lenha e madeira	4	0	1	1
Proteção de fontes de água	3	0	2	2
Total	7	0	2	2

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

Já a tabela 11, mostra que do total de atividades coletivas planejadas 74% do número de atividades foram executadas. Contudo, do total de atividades planejadas, apenas 49% tinham uma descrição condizente com os objetivos traçados de antemão.

Tabela 11 – Resumo das Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Três Pinheiros no ano de 2011

<b>Temática Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Produtiva	25	6	20	11
Social	7	0	7	6
Ambiental	7	0	2	2
Total	39	6	29	19

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

<sup>20</sup> Essa possibilidade é levantada uma vez que a prestadora não teve problemas de execução de horas técnicas no período.

Conforme descrito, nesse período existia um conjunto de ações que eram definidas no âmbito do Conselho Estadual de ATES, e que eram padrão para serem executadas em todos os NO's<sup>21</sup>. Entre essas ações, estavam a obrigatoriedade de realização de duas visitas técnicas anuais para cada família, sendo uma em cada semestre. Observando o tema tratado nestas visitas, percebe-se que a grande maioria dialoga com os temas definidos nas atividades regionalizadas, conforme a tabela 12. Acredita-se que isso é possível, devido ao grande número de temáticas escolhidas para serem trabalhadas durante o respectivo ano.

Tabela 12 – Temas tratados nas visitas técnicas individuais do PA Três Pinheiros no ano de 2011\*

<b>Temáticas</b>	<b>Resumo Visitas Estaduais</b>
Atividade Leiteira	11
Produção de Sementes	4
Fruticultura Comercial	7
Criação de Animais	1
Agroecologia	3
Apoio na discussão e elaboração de projetos de crédito	3
Estrutura de beneficiamento de grãos do assentamento (agroindústria)	0
Saúde e Ervas Medicinais	6
Lixo	1
Florestamento nos lotes para produção de lenha e madeira	1
Proteção de fontes de água	0
Outros -	5

\* Pode ter mais de um tema numa única visita.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

<sup>21</sup> Denominadas Metas Estaduais.

No PA Seguidores de Natalino, a equipe estruturou o planejamento de forma diferente, tendo um menor número de temáticas e com agrupamentos diferenciados. No total, foram planejadas 18 atividades regionais sendo que foram executadas 19, superando os 100% do número de atividades previstas. Contudo, 13 (72%) apresentam uma descrição compatível com o planejamento, conforme pode ser visualizada na tabela 13:

Tabela 13 – Resumo das Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Seguidores de Natalino no ano de 2011

<b>Eixo Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Produtiva	10	0	12	8
Social	4	0	5	4
Ambiental	4	0	2	1
Total	18	0	19	13

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

Pode-se afirmar que nas atividades consideradas produtivas ocorreram demandas nas quais a equipe de ATES buscou se envolver. Nesse sentido, percebe-se que ocorreram quatro atividades coletivas que não estavam previamente previstas, todas elas relacionadas com o acesso ao PRONAF “A” pelas famílias. Ainda, somente na atividade leiteira é que o número de atividades realizadas foi menor do que o número previsto, conforme a tabela 14.

Nas atividades sociais e ambientais se encontram diferenças maiores. Enquanto no aspecto social todas as atividades que foram previstas foram realizadas, no aspecto ambiental foi realizada apenas uma atividade das quatro previstas, conforme a tabela 14.

Tabela 14 – Atividades planejadas e executadas no aspecto produtivo, social e ambiental no PA Seguidores de Natalino em 2011

	Temática Central	Atividades Coletivas Planejadas	Visitas Dirigidas Planejadas	Atividades Coletivas Executadas	Atividades Coletivas Planejadas e Executadas
<b>Produtivas</b>	Atividade Leiteira	6	0	4	4
	Produção diversificada de alimentos	2	0	2	2
	Solos	2	0	2	2
	Outro (crédito PRONAF)	0	0	4	0
	<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>8</b>
<b>Sociais</b>	Saúde e Ervas Medicinais	3	0	3	3
	Educação	1	0	1	1
	Outro (embelezamento dos arredores do lote)	0	0	1	0
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>4</b>
<b>Ambientais</b>	Água	3	0	1	1
	Destino do Lixo	1	0	1	0
	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015.

Em relação às visitas técnicas individualizadas, percebe-se, através da tabela 15, que uma parte significativa dos temas tratados são de outra categoria. Isso indica que através das visitas técnicas a equipe buscou tratar de especificidades que não entraram nas ações regionais. Entre as ações que não se enquadraram em nenhuma das categorias planejadas regionalmente estão, principalmente, orientações nas áreas ambientais e sociais.

Tabela 15 – Temas tratados nas visitas técnicas individuais do PA Seguidores de Natalino no ano de 2011\*

<b>Temáticas</b>	<b>Resumo Visitas Estaduais</b>
Atividade Leiteira	5
Produção diversificada de alimentos	5
Solos	1
Saúde e Ervas Medicinais	1
Educação	0
Água	0
Destino do Lixo	0
Outro	6

\* Foram observados dados de 11 visitas técnicas escolhidas aleatoriamente. Pode ter mais de um tema numa única visita.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2011 e do SAMA, 2015..

### 6.2.3 A execução das atividades planejadas no ano de 2014

Para o ano de 2014 o planejamento ocorreu seguindo um modelo diferente de construção do documento. Contudo, a composição do tempo através de um banco de horas técnicas se manteve.

Em relação à estruturação do documento, percebe-se que as atividades deixaram de ser agrupadas através da divisão entre as temáticas social, ambiental e produtiva, embora tenha se mantido a atuação técnica nas três temáticas. Assim, as atividades foram organizadas em eixos temáticos, podendo coexistir num mesmo eixo, ações que congreguem todos os aspectos (social, produtivo e ambiental). Ao mesmo tempo, para o ano referido já estavam disponíveis informações provenientes do SIGRA e da RUOP. Salienta-se que embora disponíveis, as informações do SIGRA não embasavam a construção das metas do planejamento, elemento que só pôde ser verificado no planejamento para o ano de 2015.

A organização do planejamento para o ano de 2014 ocorreu conforme o quadro 8. Assim, primeiramente foi caracterizado o eixo temático com um breve diagnóstico e um detalhamento entre a meta a ser buscada pelo trabalho de ATES durante o período, bem como as ações necessárias para sua realização, com os respectivos responsáveis e prazos. O objetivo desta forma de organização era dar

clareza ao planejamento e possibilitar que as metas deixassem de ser “gerais”, tornando-as mais “concretas”, específicas para cada assentamento. Por fim, buscava-se problematizar quais os resultados que se objetivava com a meta, construindo elementos para a avaliação.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Eixo temático/programa:</b> <b>Quadro de detalhamento</b></li> </ul>			
<b>Eixo temático/programa 01:</b>			
<b>META</b>	<b>Ações</b>	<b>Responsável</b>	<b>Prazo</b>
Resultado da meta 01:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>			

Quadro 8: Organização do Planejamento do Programa de ATES para o ano de 2014.

Fonte: PROGRAMA DE ATES RS: Documento Orientativo para a execução do Programa de ATES em 2014, p.86 (modificado pelo autor):

Percebe-se que no planejamento de 2014, as metas construídas para ambos os assentamentos, embora mantendo uma continuidade das linhas de trabalho que foram construídas desde o PDA, apresentam maior relação entre elas permitindo ao leitor identificar uma estratégia de trabalho para cada assentamento.

Neste sentido, é perceptível que no PA Três Pinheiros a equipe já tinha conseguido organizar grupos de interesse e existiam lideranças mais consolidadas propiciando uma estratégia de estímulo à produção diversificada, visando atingir também pequenos mercados locais, mesmo que a matriz produtiva adotada pelas famílias continue sendo a do monocultivo de grãos.

Já no PA Seguidores de Natalino, em decorrência da dificuldade encontrada nas relações entre as famílias e destas com as outras organizações, a estratégia da equipe técnica foi focar mais na busca de unidade para o assentamento mais do que no viés produtivo. Destaca-se, ainda, nos dois assentamentos a estratégia de dar maior visibilidade ao trabalho realizado com as mulheres.

A seguir são apresentadas as tabelas com as ações planejadas nos seus respectivos eixos temáticos, bem como a execução dessas atividades no decorrer do ano de 2014, para os assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino.

Através da tabela 16, percebe-se que foram planejadas 33 atividades coletivas e executadas 28, perfazendo um total de 85% de execução do número de atividades. Contudo, apenas 19 delas (58%) foram planejadas e executadas. Destaca-se de forma positiva, os eixos *Comercialização e produção diversificada; mulheres e agroecologia; Incentivo e melhorias na produção de leite e Organização Local*, com as maiores proporções de execução, e os eixos *Educação ambiental e Incentivo à Fruticultura* com as piores proporções.

Tabela 16 – Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Três Pinheiros no ano de 2014

<b>Eixo Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Incentivo e melhorias na produção de leite	3	0	4	2
Incentivo a Fruticultura	3	25	1	1
Comercialização e produção diversificada	7	0	6	5
Mulheres e Agroecologia	12	0	11	9
Educação Ambiental	6	0	3	2
Organização Local	2	0	3	0
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>19</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2014 e do SAMA, 2015.

Observando a tabela 17, que trata das temáticas debatidas nas visitas técnicas estaduais, percebe-se que as orientações estão mais direcionadas para as temáticas Atividade Leiteira e Incentivo à Fruticultura, que não foram aquelas em que mais ocorreram atividades coletivas. Uma possível razão é que nessas áreas optou-se por uma orientação individualizada a partir da realidade de cada lote. Nas demais temáticas, as atividades coletivas são mais propensas a ocorrer.

Tabela 17 – Temas tratados nas visitas técnicas estaduais do PA Três Pinheiros no ano de 2014\*

<b>Temáticas</b>	<b>Resumo Visitas Estaduais</b>
Incentivo e melhorias na produção de leite	10
Incentivo a Fruticultura	14
Comercialização e produção diversificada	2
Mulheres e Agroecologia	7
Educação Ambiental	1
Organização Local	1
Outro	10
<b>Total</b>	<b>45</b>

\* Foram observados 30 visitas técnicas escolhidas aleatoriamente. Pode ter mais de um tema numa única visita.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2014 e do SAMA, 2015.

Nas visitas técnicas dirigidas, percebe-se que apenas 9 das 25 visitas propostas para ocorrer no eixo Incentivo à Fruticultura foram realizadas. Contudo, o restante destas visitas dirigidas foram dividiram-se entre as demais categorias, principalmente o Incentivo e melhorias na produção de leite e Comercialização da produção diversificada, conforme a tabela 18. Já as atividades complementares se concentraram no Incentivo e melhorias na produção de leite<sup>22</sup> e, Mulheres e Agroecologia.

<sup>22</sup> No ano de 2014 foi realizado um conjunto de atividades junto aos produtores de leite dos dois assentamentos estudados com a finalidade de controle de doenças no rebanho leiteiro através de tratamentos homeopáticos. Nesse sentido, muitas das visitas no eixo Incentivo e melhorias na atividade leiteira tiveram a finalidade de acompanhamento desta questão.

Tabela 18 – Temas tratados nas visitas técnicas regionais e complementares do PA Três Pinheiros no ano de 2014\*:

Temáticas	Visitas Dirigidas Planejadas	Visitas Regionais Executadas	Visitas complementares
Incentivo e melhorias na produção de leite	0	9	14
Incentivo a Fruticultura	25	9	5
Comercialização e produção diversificada	0	6	0
Mulheres e Agroecologia	0	0	7
Educação Ambiental	0	1	0
Organização Local	0	0	0
Outro	25	3	1
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>27</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2014 e do SAMA, 2015.

\* Foram observadas 25 visitas técnicas regionais e 26 complementares, correspondendo a população. Pode ter mais de um tema em uma única visita.

Por fim, é importante ressaltar que nas visitas técnicas estaduais<sup>23</sup> a diversidade de temas que são orientados numa única visita é maior do que nos demais tipos de visitas técnicas, uma vez que o técnico não realiza a atividade com uma finalidade específica. Assim nas visitas dirigidas e nas visitas complementares o técnico se dirige até o lote com uma finalidade específica. Assim, nas visitas técnicas estaduais, o número médio de temáticas abordadas foi de 1,5 enquanto que nas regionais e complementares foi de 1,12 e 1,04, respectivamente.

A tabela 19 apresenta a situação das atividades planejadas e executadas para o PA Seguidores de Natalino. Percebe-se que o número de Eixos definidos é menor do que a existente no PA Três Pinheiros. Isso pode ser explicado pela menor carga horária disponível, que fez com que a equipe criasse eixos mais amplos. Além disso, neste assentamento foi executado um número maior de atividades do que fora planejado. Mesmo assim, 40% das ações planejadas não foram executadas conforme o previsto.

<sup>23</sup> As visitas técnicas estaduais são as visitas obrigatórias realizadas para a totalidade das famílias do assentamento. Estas, são executadas semestralmente sendo que cada família recebe uma visita por semestre.

Tabela 19 – Atividades Regionais planejadas e executadas no PA Seguidores de Natalino no ano de 2014

<b>Eixo Central</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas</b>	<b>Visitas Dirigidas Planejadas</b>	<b>Atividades Coletivas Executadas</b>	<b>Atividades Coletivas Planejadas e Executadas</b>
Relações Sociais	8	4	8	6
Melhorias na Habitação	2	0	2	1
Educação Ambiental	3	0	2	1
Produção Diversificada	2	0	3	1
Outro	0	0	4	0
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>19</b>	<b>9</b>

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2014 e do SAMA, 2015.

Com base na amostra as visitas técnicas estaduais se concentraram nos Eixos Produção Diversificada e Relações Sociais, tendo também um contingente dedicado a outros temas, conforme a tabela 20.

Tabela 20 – Temas tratados nas visitas técnicas estaduais do PA Seguidores de Natalino no ano de 2014\*

<b>Temáticas</b>	<b>Resumo Visitas Estaduais</b>
Relações Sociais	3
Melhorias na Habitação	0
Educação Ambiental	0
Produção Diversificada	9
Outro	3
<b>Total</b>	<b>15</b>

\* Foram observadas 11 visitas técnicas escolhidas aleatoriamente. Pode ter mais de um tema numa única visita.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2014 e do SAMA, 2015.

Já a tabela 21 mostra as visitas técnicas regionais e complementares, planejadas e executadas, onde percebe-se que estas foram realizadas em menor número do que no assentamento anterior.

Tabela 21 – Temas tratados nas visitas técnicas regionais e complementares do PA Seguidores de Natalino no ano de 2014\*

Temáticas	Visitas Dirigidas Planejadas	Visitas Regionais Executadas	Visitas complementares
Relações Sociais	4	0	0
Melhorias na Habitação	0	0	0
Educação Ambiental	0	0	0
Produção Diversificada	0	2	3
Outro	0	4	3
Total	4	6	6

\* Foram observadas 6 visitas técnicas regionais e 6 complementares, correspondendo a população. Pode ter mais de um tema em uma única visita.

Fonte: elaborado pelo autor a partir do planejamento elaborado para o ano de 2014 e do SAMA, 2015.

Em geral, pode-se perceber que em ambos os assentamentos a quantidade de atividades executadas difere das atividades que foram planejadas. Ainda, que parte das atividades planejadas, embora executadas na mesma temática, tem um direcionamento diferente daquele que foi planejado. Contudo, verifica-se que a atuação da equipe vem se dando essencialmente seguindo uma estratégia geral que objetiva fomentar a produção para o autoconsumo com comercialização de excedentes, estratégia esta que se mantém semelhante desde o início do trabalho do CETAP em ambos os assentamentos. Mesmo assim, nos planejamentos executados nos anos de 2011 e 2014 vem se acentuando formas de atuação diferente entre os assentamentos. Enquanto no assentamento Seguidores de Natalino é estratégico o trabalho com o grupo de mulheres na busca de maior organicidade entre as famílias, no PA Três Pinheiros, além deste trabalho, é buscada maior diversidade de experiências nos aspectos produtivos, todas visando alternativas ao monocultivo.

### 6.3 O planejamento como forma de organização do trabalho de ATES

Nesta subseção busca-se discutir alguns elementos sobre a estratégia e planejamento no âmbito do Programa de ATES, considerando o período dos contratos (após a 2009), particularmente no local de estudo. Para isto, esta parte está dividida em duas. A primeira, de âmbito mais geral, trata da forma de organização do planejamento dentro do Programa de ATES. Já a segunda dedica-se à definição do trabalho de ATES no PA Seguidores de Natalino e no PA Três Pinheiros, à luz das literaturas utilizadas no estudo.

### 6.3.1 Elementos para discussão sobre a estratégia e o planejamento no Programa de ATES

No decorrer da evolução do Programa de ATES/RS, a forma de definição das ações modificou-se substancialmente, aumentando os espaços decisórios e a possibilidade de intervenção nas decisões por parte do conjunto de atores que congregam o Programa, e particularmente, das próprias equipes técnicas e das famílias beneficiárias da política de ATES.

Assim, pode-se dizer que o trabalho de ATES, após 2009, tinha como principal objetivo possibilitar ao INCRA maior controle sobre aquilo que era executado através dos serviços de ATES, facilitando sua operacionalização. Da mesma forma, buscava desburocratizar a prestação de contas daquilo que era executado pelas Prestadoras de ATES. Isso ocorreu em decorrência da forma como era operado anteriormente, ou seja, através de convênios entre o INCRA e as instituições que prestavam o serviço de assessoria. Nesse período, segundo o Coordenador Estadual da ATES da época:

Um dos principais questionamentos que os órgãos de controle faziam naquela época era o grau de generalidade que os convênios eram feitos. Por exemplo: o objetivo do convênio com a instituição era prestar assistência técnica à 4.000 famílias no RS. Depois eram descritos quais eram os assentamentos e quantas famílias tinham por assentamento. Hoje está estruturado em ferramentas: cursos, dias de campo [...], naquela época não existia [...]. No final, fazia um relatório trimestral e se tu conseguia atingir 4.000 famílias [...] se chegava ao público alvo (Entrevista C).

Assim, nesse período as prestadoras de ATES tinham autonomia para a definição das ações e não se tinha uma estrutura que possibilitasse a oferta de

serviços semelhantes para todas as famílias. O mesmo se refere à universalização do acesso ao serviço de ATES, dado que no período, não havia essa garantia.

Contudo, com as decisões tomadas a partir de 2009, chegou-se no extremo oposto, isto é, ações totalmente determinadas a priori, em que as equipes tinham pouca possibilidade de flexibilização nos conteúdos trabalhados. Assim, conforme evidenciado por Zarnott et. al (2012), as metas construídas para o ano de 2009, em geral, eram deliberadas pelo INCRA com influência dos atores participantes do Conselho Estadual de ATES. Isso provocou críticas por parte dos técnicos, dada a distância que as ações propostas tinham das necessidades visualizadas pelos técnicos durante a execução das ações. Tais críticas geraram mudanças para os anos posteriores. Segundo um técnico do CETAP:

Muitas atividades que nós fazíamos eram mais por uma determinada meta do que por necessidade das famílias. Isso foi se ajustando com o andar dos anos. Ficou mais evidente a partir de 2010, 2011, uma crescente evolução em desenvolver atividades a partir das necessidades reais das famílias e também a forma como fizemos as atividades. Fazemos avaliações com as famílias tentando identificar quais são as reais demandas e quais intervenções vamos realizar nesses assentamentos. Temos percebido que essa evolução [...], é mais um olhar e uma compreensão das impressões da equipe e das famílias numa percepção de ter elementos mais detalhados para poder fazer uma análise e uma avaliação a partir do andar das coisas.

Com base na tipologia construída por Whittinton (2006), percebe-se que esse período contém elementos que se aproximam da abordagem Clássica, embora a construção desse formato ocorra em razão das circunstâncias vivenciadas no período. Por exemplo, o fato da formulação das metas se dar por poucas pessoas, tendo um maior distanciamento entre os formuladores do planejamento e seus executores.

Ao mesmo tempo, essa forma de organização do planejamento, favorecendo o controle sobre a execução, tendia a propiciar um mesmo padrão de atuação em todos os assentamentos. Assim, o INCRA podia oferecer o serviço de acordo com a sua visão, com aquilo que considerava importante, proposta que, anteriormente, estava a cargo das prestadoras.

Além disso, é característica do período, a separação temporal entre o planejar e o executar. Assim, as atividades foram definidas em 2008 para sua execução durante todo o ano seguinte. Essa forma se mostrou inviável tendo a necessidade de repactuar parte das atividades em virtude de entraves não verificados de antemão.

Mintzberg et.al (2000) afirmam que as estratégias deliberadas possibilitam maior controle daquilo que é realizado. Contudo, tem como característica inibir o surgimento de estratégias emergentes e dificultar o aprendizado. Segundo os autores, em grande medida isto está relacionado à separação entre reflexão e ação. Percebe-se que as críticas realizadas pelos técnicos no período, que afirmavam que essa forma de organização provocava a repetição de atividades nos assentamentos e de atividades descontextualizadas com a realidade local, possui relação com a inibição da emergência e de outras possibilidades de trabalho.

Em relação às metas formuladas para o ano de 2010, percebe-se que estas já permitiam uma maior gerência da equipe técnica sobre a forma de execução. Contudo, como a solução encontrada foi torná-las mais genéricas em detrimento do controle, não se tinha a certeza de que as ações estavam conectadas dentro de uma estratégia de desenvolvimento para os assentamentos; isto é, abriu-se mão do controle sem a garantia da ocorrência do aprendizado entre técnicos e famílias.

A partir de 2011 foi construída outra alternativa, com um conjunto de atividades definidas em âmbito estadual (definidas por todos os atores presentes no Programa), que são realizadas para a totalidades das famílias, e outras ações que podem ser definidas localmente, deixando ainda, um percentual da carga horária para atividades complementares.

Neste aspecto, segundo um entrevistado (então servidor do INCRA), a UFSM teve um papel importante quanto à possibilidade de descentralização da definição das atividades. Nas palavras dele,

Acho fundamental o apoio da Universidade. Porque esse olhar externo que o projeto tinha acabava por proporcionar uma reflexão diferenciada, uma reflexão institucional do programa. Porque se tu for pensar um programa, do ponto de vista da gestão, você acaba sempre tendendo a trazer elementos que possam gerir da melhor forma possível. Então, nada melhor do que o INCRA dizer como tem de ser feito, porque pra gestar o programa seria mais fácil para o INCRA. Mas a questão que a Universidade trazia era o empoderamento dos agricultores e a regionalização do processo de tomada de decisão, o que garantiria uma melhor qualidade dos serviços a serem prestados [...] (Entrevista C).

E essa foi a forma adotada e anualmente vem sofrendo modificações. Assim, é possível visualizar que essa forma de definição das atividades vem construindo elementos que possibilitam, ao mesmo tempo, o controle sobre as ações executadas, sem inibir a emergência de diferentes formas de atuação das equipes

técnicas, de acordo com as características da prestadora, da região onde o serviço é prestado e das famílias beneficiárias.

Contudo, no âmbito do Programa se constituiu a ideia de que não bastava a possibilidade de definição das metas em âmbito local. Era necessário construir meios que auxiliassem no diagnóstico da realidade existente nos diferentes contextos, bem como a evolução do trabalho realizado. Dessa discussão, surgiu a necessidade de ferramentas que auxiliassem as equipes. A RUOP e o SIGRA são resultados disso.

Percebe-se, com base na tipologia construída por Whittington (2006), que esse modelo se aproxima da perspectiva Sistêmica. Essa tem como virtude, considerar as características históricas e culturais de cada realidade e, ao mesmo tempo, não desconsiderar a importância da racionalidade na determinação da definição das estratégias de atuação. Nessa perspectiva, busca-se dar elementos para melhorar a intervenção técnica e as escolhas estratégicas. Contudo, a definição entre as possibilidades existentes ocorre através das discussões e avaliações realizadas em âmbito local e regional.

Convém destacar ainda, a forma de monitoramento das atividades. O monitoramento por parte do INCRA se dava – e continua ocorrendo – privilegiando critérios quantitativos aos qualitativos, fiscalizando o número de atividades. Neste sentido, já no período de vigência do Planejamento Regional, essa forma de monitoramento foi importante para permitir que o planejamento realizado em âmbito local não engessasse novamente as metas, uma vez que o fato de as equipes definirem em conjunto com as famílias as ações a serem executadas no decorrer do ano seguinte, em detrimento de serem definidas pelo INCRA, não significava que elas automaticamente teriam de ser executadas.

Assim, conforme indica Mintzberg (2000), a incapacidade de racionalizar todas as possibilidades existentes e de prever as condições do ambiente no futuro fazem com que muitas das ações planejadas não sejam executadas. Assim, conforme foi visualizado nos casos dos assentamentos estudados, em diversas temáticas escolhidas, embora se mantinham o número de atividades realizadas, se alterava o conteúdo trabalhado. Ou ainda, se alterava o número de atividades em uma temática em detrimento de outra.

Neste aspecto, o planejamento regional é incentivado como uma forma de sistematização das demandas formadas no cotidiano das relações entre técnicos e

famílias e deliberadas no âmbito das reuniões de avaliação e de planejamento. Isto é, passa a ser tratado mais como um processo onde valoriza-se o aprendizado propiciado no cotidiano do que como um produto para limitar a ação técnica.

Já o controle qualitativo das ações vem ocorrendo pelas famílias beneficiárias durante sua execução com espaço específico no Programa (Reuniões de Avaliação e Planejamento e Conselhos Regionais). Assim sendo, em muitas oportunidades, a avaliação do trabalho de ATES pode se dar em função da disponibilidade da equipe de ATES diante da emergência de uma nova demanda.

Por fim, a possibilidade de mudança e de sensibilização por parte dos gestores do Programa de ATES é um fator importante para a chegada no formato atual, bem como para possíveis mudanças visando sua melhoria. Assim, a ocorrência das mudanças e da adaptação em virtude das críticas e da constante busca por novas formas de mitigar os entraves e as debilidades do modelo escolhido devem ser valorizadas.

### 6.3.2 Estratégia e planejamento implementados nos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros

Segundo o Manual Operacional da ATES (INCRA, 2008), o PDA entendia a estratégia como um Plano, sendo que o documento, embora fruto da participação e da negociação coletiva entre as famílias e os demais atores locais, deveria conferir racionalidade e estar amparado em preceitos técnicos, tanto para a exploração dos lotes quanto para o trabalho de assessoria nas temáticas sociais, ambientais e produtivas. Contudo, percebe-se que para o CETAP a estratégia era vista, de antemão, também como uma Perspectiva, onde os valores, objetivos e a visão de mundo da organização acabavam sendo determinantes. Ainda assim, além de o visualizá-lo como Perspectiva também o tinham como Padrão uma vez que essa visão de mundo era amparada por capacidades e conhecimentos trazidos pelos técnicos e construídos junto ao público atendido, e resultado da própria história e trajetória da organização bem como de sua forma de organização.

Conforme se mostrou a elaboração da estratégia de atuação da equipe de ATES em ambos os assentamentos iniciou através da elaboração dos documentos

do PDA. Assim, o diagnóstico construído através da sua elaboração passou a exercer forte influência na atuação da equipe de ATES nos dois assentamentos, mesmo depois da disponibilização dos dados provenientes do SIGRA. Isso corrobora com a tendência observada por Mintizberg (2004), que afirma que o planejamento tende a absorver com mais naturalidade as mudanças incrementais sendo mais adaptado para a manutenção de uma estratégia do que para uma grande mudança.

Ao mesmo tempo, sendo o momento de elaboração do PDA o espaço de discussão, sensibilização e de aprendizado, percebe-se que o CETAP buscou sensibilizar as famílias de que a estratégia de exploração dos lotes estava equivocada, uma vez que era centrada fortemente na produção de grãos para a comercialização. Conforme se viu, o diagnóstico construído apontava que essa orientação da exploração dos lotes provocava a degradação dos recursos naturais e era insustentável economicamente uma vez que os custos para a produção eram demasiadamente elevados (CETAP, 2009).

Além disso, nota-se que as famílias não modificaram sua forma de exploração dos lotes, uma vez que o cultivo de grãos, principalmente da soja, permanece de grande relevância<sup>24</sup> (SIGRA, 2014). Sendo assim, o documento elaborado através do PDA serviu para embasar a proposição de atuação do CETAP. Conforme a declaração do técnico:

Os PDA's e PRA's foram no primeiro semestre de 2009. Ele calçou muito o planejamento feito a partir desses dados. Foi se utilizando por ter sido uma ferramenta muito qualificada de informações. Utilizamos por bastante tempo ainda dados e históricos referentes ao PDA. Uma demanda muito clara, muito objetiva, que a gente foi construindo. Nos próximos anos, 2010 e 2011 foi usado bem isso. (Entrevista Técnico 2)

Contudo, sua construção não foi suficiente para sensibilizar as famílias. Sendo assim, o trabalho de ATES se estruturou na busca de alternativas aos entraves encontrados, que conforme se viu, eram principalmente de natureza produtiva e social.

Dessa forma, percebe-se que a estratégia de trabalho adotada, desde a construção do PDA dos assentamentos, que se manteve no período do

---

<sup>24</sup> Com base nos dados do SIGRA percebe-se que em 100% dos lotes em que a visita com atualização das informações foi realizada, tem o cultivo de soja.

planejamento regional, depende, em grande medida, da “Perspectiva” da prestadora de ATES.

Sobre a construção dos documentos, percebe-se que os técnicos se apropriaram de forma diferente no período, sendo que os participantes de todo o processo de construção saíram mais qualificados que os demais. Conforme relato do técnico:

Uma outra coisa que eu acho que é bastante interessante é a forma de como a gente foi estruturando e analisando o planejamento que num primeiro momento pela demanda da execução e da apresentação de documentos a gente teve que dividir a equipe na sua, no seu formato de ação. Então tinha uma equipe, que ficou responsável pela elaboração teórica, dos documentos e do planejamento, na ação mais ambiental, mais social, ou mais técnico produtivo. Eu acho que isso que enriqueceu muito quem participou, mas quem não participou de forma mais ativa dos planos tanto de desenvolvimento quanto de recuperação dos assentamentos, ficou um pouco mais distante de perceber as reais demandas das ações dos assentamentos e aí, eu acho, que a gente conseguiu ir evoluindo em termos de uma construção mais coletiva no andar dos anos.

Eu acho que a partir de 2011 pra frente é que a gente conseguiu ter uma coesão mais afinada como equipe, de perceber como equipe o acumulado dos anos de construção dos planos tanto de desenvolvimento quanto de recuperação dos assentamentos. (Entrevista, Técnico 1).

Através das entrevistas, percebe-se que a participação do técnico no processo de planejamento é uma condição para o entendimento do contexto vivenciado no assentamento, não bastando somente a existência de um documento. Neste sentido, conforme Buarque (1999), o processo de planejamento é tão importante quanto o produto resultante, uma vez que ele é resultado de discussões que envolvem, além de aspectos técnicos, também aspectos políticos e tensões existentes.

Sobre o período inicial do trabalho de ATES por contrato convém resgatar que este tinha como característica as metas a serem definidas pelo INCRA, sendo as equipes apenas executoras. Contudo, neste período é relatado que surgiam demandas por parte das famílias que não eram possíveis de serem realizadas através das atividades disponíveis. Contudo, por característica do CETAP, a organização buscava responder às demandas vindas das famílias nas atividades existentes. Então, segundo os técnicos, existiam diversos temas nas atividades que não era metodologicamente aconselhável realizar atividades em dois turnos. Assim, em algumas oportunidades, a partir da verificação da realidade e das demandas e

possibilidades locais, inseriam outros temas em parte do tempo das atividades. Conforme os técnicos,

A gente fez algumas atividades na corona das metas que já existiram, tipo, oficina sobre amora, sobre fertilizante, sobre produtos agroecológicos [...]. Porque foi uma demanda que apareceu mesmo existindo essas metas já, depois a gente conseguiu conciliar, por exemplo tem uma atividade, não lembro das metas daquela época [...]. A gente conseguiu organizar a atividade para contemplar aquela meta e depois fazia uma atividade pra falar de bio-fertilizante, não ficava uma tarde inteira falando sobre um assunto mas misturava, então foi uma maneira que a gente usou pra qualificar o espaço, pra gente poder dar conta das demandas dos agricultores e também essa demanda das metas previstas no contrato e as informações que eram necessárias. Foi interessante, de forma alguma a gente se calçou somente nas metas (Entrevista técnico 2).

É isso teve muitas situações em que era adequado o trabalho, a perspectiva de interesse do trabalho do CETAP em termos de instigar a promoção do trabalho da agroecologia em função da demanda que as famílias traziam (Entrevista técnico 1).

Neste sentido, apesar da estruturação do planejamento apresentar maior inflexibilidade nas respostas aos temas que apareciam em determinados contextos vivenciados pela equipe, eram encontradas formas para responder a estas demandas dentro da estrutura de controle vigente. Essa forma de atuar fez com que, para o NO de Vacaria, a inflexibilidade das metas não fosse tão sentida como apontado por Zarnott et.al (2012). Conforme o técnico entrevistado:

Então assim, as metas não foram tão conflitantes como se imaginava ser pelo fato delas terem sido impostas. É o que se tinha, e eu acho até que foi positivo aquilo que se propôs. Deu-se uma relativa abertura para que se tratasse sobre assuntos gerais né. Capacitação de unidade demonstrativa por exemplo, tinha liberdade para escolher qual unidade demonstrativa. Tranquilo, a gente escolheu. Sobre a atividade nas escolas também, positivo para conhecer a unidade escolar. Então, fazendo um apanhado geral sobre 2009, foi um ano de conhecer e se inteirar (Entrevista técnico 2).

Com as alterações propiciadas com o surgimento do Planejamento Regional muitas dessas dificuldades foram reduzidas. Assim, os técnicos vêm percebendo melhorias no resultado do planejamento realizado no decorrer dos anos, mostrando que a qualificação do planejamento se dá pela adaptação do método utilizado à realidade local. Nas palavras do técnico:

Na minha opinião, essa evolução ela se constata no planejamento de 2015 foi o melhor até agora. Olhando os outros que a gente fez de 2015 foi o mais coerente. Está se conseguindo executar ela de maneira interessante para que se obtenha resultados. Onde a gente consiga conciliar os objetivos que a instituição tem para com a execução das atividades de ATES, demanda das famílias, e evolução da construção do trabalho da

agroecologia pra dentro dos assentamentos, com as metodologias que a gente tem utilizado.

Tem se conseguido ter esse aperfeiçoamento, ao longo desses anos, para tentar juntar esses [...] elementos, levar a visão institucional, respeitar e executar as ações previstas contratualmente, e também respeitar as demandas das famílias, são três pilares para mim que estão bastante calçados. Para mim a gente tem que tentar fazer a junção das coisas pra dar a qualidade pro programa, então, o planejamento de 2015 foi bem interessante (Entrevista técnico 2).

Percebe-se, que a abertura propiciada pelo planejamento regional permitiu, além do atendimento das demandas das famílias, maior facilidade para a implementação da Perspectiva da prestadora. No caso estabelecido, percebe-se através da fala do técnico que o planejamento regional possibilitou atender as demandas das famílias e a Perspectiva da prestadora, isto é, levar o trabalho relacionado a agroecologia “para dentro” dos assentamentos.

Para as famílias, a perspectiva de trabalho implementada através da ATES é percebida, embora não seja integralmente seguida, devido ao conflito existente. Conforme representantes do assentamento:

Eu acredito que a perspectiva deles era produzir agroecológico, e a comida, o excedente distribuir e gerar renda. (Assentado 1, Seguidores de Natalino)

Então é isso a ideia deles, que a gente não plante soja, [...], e como a gente não consegue ter um açude, não tem água, como a gente vai fazer uma horta sem água, como é que você vai pensar em fazer de qualquer tipo de planta que renda imediato sem água. Isso não é culpa deles, eu sempre brinco com o Pitta, vamos puxar água daquele açude ali, mas não pode, então não tem como fazer outra coisa. A intenção do trabalho deles é boa, não consigo ver um resultado, porque eles também ficam atados (Assentada 2, Três Pinheiros).

Percebe-se a existência de um conflito entre a Perspectiva de trabalho implementada pela ATES e o desejo ou as possibilidades encontradas pelas famílias para a exploração dos lotes. Além disso, é perceptível que o contexto social e físico do assentamento é fundamental para a construção do planejamento regional. Na fala anterior, percebe-se que a estratégia pretendida não é possível em virtude das características dos recursos naturais existentes. Da mesma forma, poderia ocorrer em relação as características do mercado para comercialização ou, conforme salientado anteriormente, os próprios conflitos estabelecidos entre as famílias.

Em relação ao modo de funcionamento do Programa de ATEs, as lideranças entrevistadas<sup>25</sup> dominam a forma de estruturação do Programa em relação a definição das atividades a serem realizadas e mostram que estas têm espaço para demandar ações da equipe técnica. Conforme um assentado:

O CETAP tem uma bagagem bem grande de muitos anos de trabalho nesse setor. Então o CETAP apresenta uma proposta e as famílias do assentamento, dentro da necessidade do local, o que tem de necessidade além do que já tem na proposta. E também algumas propostas que o pessoal não tem muita concordância, não fica como prioridade, ficam como prioridade 3° ou 4° nas atividades do ano. E aí faz as avaliações, têm um período que se faz as avaliações com as famílias, pra ver o que é importante ou não é, o que precisa e não precisa, mas as famílias também sugerem (Assentado 1 Três Pinheiros).

Colocar nas próximas propostas as próximas necessidades que aparecem, conforme vai andando, vai crescendo, vai evoluindo, vão aparecendo novas necessidades, e essas novas que começam a entrar na pauta da prosa. O que a dois, três anos atrás nem aparecia como proposta, hoje aparece como uma prioridade, a evolução dos assentamentos, das famílias, [...]. Algumas vão se perdendo que já foram ultrapassadas, essa próxima vai pra mesa da prosa. O interessante é que com o CETAP se consegue discutir e propor, não é uma proposta fechada e é isso, é isso, claro, tem coisas que não tem como fugir, mas nossas necessidades sempre vão pra mesa (Assentado 1 Três Pinheiros).

Ao mesmo tempo, percebe-se que as famílias conseguem identificar a estratégia adotada pela equipe de ATEs no assentamento, bem como as dificuldades encontradas para o alcance dos objetivos. Conforme relata o assentado do PA Seguidores de Natalino:

[O CETAP] vem ajudando, discutindo a produção de alimentos, a organização em si do assentamento. Aqui é um pouco complicado a organização interna. Ajudaram nas tarefas, reuniões, organizar o assentamento pra nós poder organizar a produção. Eles começaram, mais mesmo, na produção orgânica, mas ainda não estão por falta de interesse do assentamento, a questão da cumplicidade. Mas devagarzinho estão conseguindo mudar a ideia. Agora já estão com a questão das mulheres, para fazer algumas tarefas, cursos de formação, oficinas, que estão priorizando mais as mulheres. O pessoal brinca aqui no assentamento, que eles tão conseguindo mais sucesso na questão da organicidade com as mulheres, porque homem é um pra cada lado, não tira um tempo pra se reunir (Assentado 1, Seguidores de Natalino).

Também foi observada a importância conferida pelas famílias às possibilidades de influenciar diretamente nas atividades executadas em âmbito local, conforme relata o assentado do PA Seguidores de Natalino:

---

<sup>25</sup> A grande maioria eram representantes dos assentamentos no Conselho Regional de ATEs ou conforme se denomina no Programa de ATEs, eram Conselheiras do Assentamento.

[...] aqui a gente sabe das prioridades do assentamento, de ir desenvolvendo as coisas, as vezes o INCRA demanda, se o INCRA fosse decidir alguma coisa, que as vezes é dificuldade do estado inteiro, mas pra nós não temos aquela dificuldade, não temos a necessidade daquela tarefa da assistência, nós podemos discutir o que interessa a nós, é de suma importância nós poder dizer o que vamos discutir o que vamos trabalhar, tem região que produz só arroz, outras produzem só outra coisa, e aqui é uma região que produz de tudo, só o cara se organizar pra produzir, na região de Porto Alegre é mais arroz, melancia, já é totalmente diferente da realidade nossa. (Assentado 2, Seguidores de Natalino)

Da mesma forma, é de ciência das famílias que parte das atividades planejadas não são executadas. Contudo, creditam esse fato às mudanças no ambiente que não puderam ser previstas durante a fase de planejamento. Segundo assentado do PA Três Pinheiros,

Tem as duas partes assim, nem sempre o que é planejado consegue executar, porque tem terceiros que interferem no que é definido. Algumas coisas que aconteceram ai que não conseguiram se concretizar, não era um problema das famílias e nem do CETAP, era um problema de outra natureza. De quem circula, o que precisa para terminar a etapa. Um exemplo é produzir alimento, a organização tinha, mas não se conseguia vender, pois quem ficou com a parte de vender não conseguia, não tinha o governo. É muito difícil dizer que vamos fazer um planejamento e executar ele 100%, não faz. Quem acha que faz mente, porque não existe. Mas no geral, das ideias elas tem um caminho progressivo pra andar no dentro do que é correto. Tem coisas que dão errado, mas no geral dá certo. (Assentado 1, Três Pinheiros)

Através das entrevistas, percebe-se que o Planejamento Regional vem se consolidando em ambos os assentamentos, permitindo uma forma de atuação específica para cada um, de acordo com as suas especificidades. Para o caso estudado, a especificidade que determina uma forma de trabalho diferente nos assentamentos remete aos contextos sociais encontrados. Assim, avaliou-se que para avançar nos aspectos produtivos e ambientais se necessitava ter maior unidade entre as famílias, sendo o trabalho direcionado para isso, principalmente através do trabalho junto às mulheres.

Ao mesmo tempo, é perceptível que a forma de organização do planejamento vem permitindo a emergência de estratégias de atuação no decorrer do período. Portanto, está claro para as famílias que a estratégia executada em ambos os assentamentos é resultado tanto das ações planejadas nos espaços deliberativos construídos no âmbito do Programa de ATES como das oportunidades e necessidades vivenciadas no cotidiano. Assim, os espaços de planejamento têm

servido para definir uma estratégia comum de atuação, não deixando o trabalho refém do imediatismo, conforme alertado por Buarque (1999).

Na mesma linha, os espaços de planejamento são espaços de aprendizado, uma vez que as estratégias tiradas são resultado da vontade dos atores, com auxílio de informações que possam contribuir para, embora não definir, a elaboração de um diagnóstico da realidade. Neste caso, sustenta-se que a evolução vem ocorrendo no processo de planejamento, isto é, sua discussão e elaboração cotidiana. Assim, as estratégias definidas nos espaços deliberativos não são frutos apenas de discussões desses espaços, mas também de um acúmulo de estratégias definidas, sejam elas executadas ou não, e de estratégias que emergem no decorrer do processo. Assim, pode-se dizer que a qualificação dos planejamentos enquanto produto, isto é, os documentos de planejamento elaborados é resultado da qualificação, do aprendizado e da importância conferida ao seu processo de elaboração.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisou-se no trabalho a relevância do Planejamento Regional no Programa de ATES do RS, a partir dos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros, ambos localizados no NO de Vacaria, onde o serviço de ATES é prestado pelo CETAP.

Percebeu-se que o período anterior aos contratos (antes de 2009), no qual a prestação do serviço de ATES ocorria através de convênios, existia uma frágil estrutura de controle sobre a estratégia de trabalho implementada pelas prestadoras nos assentamentos. Isto acarretava problemas entre INCRA e prestadoras, junto aos órgãos de controle, e também não permitia um padrão de assessoria no Estado, bem como a universalização do serviço.

Contudo, no início do período seguinte (a partir de 2009), caracterizado pelo sistema de contratos, a estrutura do Programa de ATES foi ao outro extremo, priorizando o controle em detrimento do aprendizado e da adaptação local. Neste período ocorreram problemas na montagem das atividades, que superestimavam a capacidade técnica das equipes de ATES, que possuíam maior número de assentamentos para prestar a assessoria. Ainda, a unidade de execução era o assentamento, sendo que assentamentos que tinham menor número de beneficiários possuíam o mesmo número de atividades realizadas que assentamentos maiores. Outra característica é que as atividades eram previstas *a priori*, fazendo com que, em algumas oportunidades, não fossem as demandadas em âmbito local.

Nesta perspectiva, foi possível perceber que no período de 2009 a 2015, a estrutura de metas foi progressivamente flexibilizada, havendo uma crescente incorporação do planejamento pelas equipes e assentados, que se tornaram protagonistas das ações de ATES. Contudo, percebeu-se que as estratégias construídas no âmbito dos assentamentos estudados têm apresentado maior protagonismo da equipe do CETAP que das próprias famílias, que vem buscando implementar sua estratégia de promoção da produção diversificada de alimentos agroecológicos, fomentando a produção para o autoconsumo com comercialização dos excedentes. Nesta perspectiva, entende-se que devem ser aprimorados os

espaços que possibilitem maior protagonismo das famílias no âmbito do Programa de ATES, no controle da definição das atividades realizadas, bem como da avaliação de sua execução.

Ao mesmo tempo, pode-se afirmar que o modelo de planejamento existente no Programa de ATES por contratos, passou de um modelo caracterizado como *top-down*, onde as metas eram formuladas com certo distanciamento entre os formuladores e seus executores e onde era privilegiado o controle em detrimento do aprendizado, para um modelo *botton-up*, mais próximo da abordagem sistêmica de formação de estratégias. Nesta perspectiva, a estratégia adotada, apesar de buscar utilizar um conjunto de informações que confirmam maior racionalidade à tomada de decisões, valoriza também aspectos sociais, culturais e históricos da localidade e das organizações envolvidas.

Neste modelo de planejamento (*botton-up*), percebe-se que os resultados esperados do planejamento regional dependem muito dos contextos dos próprios assentamentos (sociais, ambientais e geográficos). Assim, nos casos estudados foi possível perceber que, devido aos conflitos sociais existentes no assentamento Seguidores de Natalino, a equipe de ATES modificou sua estratégia de trabalho, priorizando as atividades para resolução de conflitos e que buscassem agregar as famílias. Para isto, emergiram como uma estratégia de trabalho as atividades junto às mulheres, que demonstraram ao mesmo tempo dar maior unidade ao assentamento e serem mais sensíveis (ou darem melhor resposta) à proposta de trabalho implementada envolvendo as questões em torno da segurança alimentar e nutricional.

Ao mesmo tempo, no assentamento Três Pinheiros, onde o conflito entre os assentados não era tão latente, as propostas de trabalho foram mais direcionadas ao âmbito produtivo, buscando estratégias que viabilizassem formas de produção alternativas ao monocultivo. Contudo, o trabalho com grupos de mulheres, dado o seu potencial, também tem sido, pouco a pouco, realizado. Neste aspecto, percebeu-se que as características geográficas do assentamento e de seu entorno influenciam de forma determinante no trabalho de ATES. Em algumas oportunidades percebeu-se que tanto a equipe técnica do CETAP quanto as famílias assentadas tinham objetivos comuns que não podiam ser concretizados, seja em virtude de limites estruturais para a produção, seja de limites relacionados ao seu escoamento e comercialização.

Outra característica encontrada na pesquisa, através da análise de três anos de execução das atividades, refere-se à existência de considerável diferença entre o que é planejado e o que é executado. Conforme indica Mintzberg (2004), isso constantemente ocorre nas organizações, sendo, na maioria das oportunidades, consideradas nos modelos tradicionais de planejamento estratégico (neste estudo, caracterizadas como de abordagem Clássica) como falhas de planejamento ou de execução. Neste sentido, as soluções indicadas para tais “falhas”, pela abordagem Clássica, são modelos mais sofisticados do ponto de vista analítico e ainda mais “engessados”, com menor nível de autonomia dos executores sobre o que é deliberado e executado.

Contudo, conforme Souza (2012), o problema das visões essencialmente técnicas e científicas de planejamento é que esbarram na possibilidade de previsibilidade das variáveis ambientais, bem como nas capacidades cognitivas, políticas e culturais dos planejadores e suas organizações. Neste sentido, Mintzberg (2000) mostra que grande parte dos planejamentos não são executados, sendo que o caso do CETAP nos assentamentos estudados não é uma exceção. Segundo o autor,

Assim, percebeu-se que, mesmo não executando as atividades planejadas em sua completude, o planejamento regional vem permitindo a execução do trabalho dentro de uma determinada estratégia. Assim, na configuração atual, o Programa de ATES vem permitindo maior adaptação às realidades locais e às variações no ambiente, possibilitando maior flexibilidade à equipe e aos assentados. Porém, essa adaptação à realidade tem se tornado possível em detrimento do controle por parte do INCRA.

Da mesma forma, pode-se afirmar que a atual estrutura de planejamento regional vem permitindo mais emergência do que deliberação. Ao contrário do período inicial dos contratos, quando a equipe de ATES tinha que realizar atividades na “carona” das atividades já previstas, no período atual é possível realizar alterações no planejamento à medida que novas possibilidades de trabalho surgem em âmbito local. Ao mesmo tempo, a existência de espaços de planejamento e de avaliação vem permitindo traçar estratégias, ou linhas de atuação de médio prazos, não deixando a equipe refém das situações que surgem no cotidiano local.

Neste sentido, como já afirmado, ficou evidente o crescente protagonismo das equipes e das famílias no processo de planejamento, a crescente flexibilização das

metas que permitiram maior emergência em detrimento do controle, e a mudança do planejamento *top-down* para o modelo *botton-up*, mais próximo das realidades locais de cada assentamento.

Este processo, porém, na medida em que aumenta a flexibilidade e diminui as possibilidades de controle, implica que os resultados (do planejamento ou do trabalho de ATES), em um contexto de “pluralismo institucional”, dependem muito mais da “Perspectiva” da prestadora e da qualidade das equipes técnicas locais. Isto é, depende das capacidades técnicas, do comprometimento e envolvimento com o trabalho e da congruência de interesses, valores e ideias dos mesmos com os propósitos maiores da própria ATES. Diante deste cenário, a seleção de boas equipes, tecnicamente preparadas e identificadas com a ATES, bem como o trabalho de formação junto aos técnicos ganham cada vez mais importância em detrimento do monitoramento. Em se tratando de comportamento organizacional, quanto menos sistemas burocráticos de controle da ação e quanto menos coerção hierárquica houver, mais a eficácia da ação da organização dependerá do envolvimento e da capacidade das pessoas que a compõem.

Neste sentido, se faz necessário estudo semelhante com as demais prestadoras e NO's do Programa de ATES do RS, buscando entender como se dá o trabalho diante de Perspectivas organizacionais diferentes, bem como sua materialidade na execução do trabalho em diferentes contextos sociais, culturais e geográficos.

Outra ressalva é que o ano de 2014 foi o último em que o sistema de monitoramento SAMA foi utilizado para o controle das atividades, sendo substituído pelo sistema de monitoramento que opera em âmbito nacional (Sistema Informatizado de ATES - SIATER). Entre as mudanças ocasionadas está que, a partir do ano de 2015 vem existindo um número máximo de cada atividade realizada, estabelecida nos moldes do planejamento regional enviado pelas equipes de ATES ao INCRA. Assim, é possível alterar o planejamento apenas nos momentos definidos pelo Programa de ATES (durante o mês de julho).

Outra modificação é que, para o ano de 2015, o INCRA estabeleceu como requisito para aceitar os planejamentos regionais, que estes estivessem embasados nas informações presentes no SIGRA. Assim, comparando o documento de planejamento do NO de Vacaria para o ano de 2015 com o dos anos anteriores, percebe-se que isso acarretou muitas mudanças na forma de apresentação das

metas e ações, que passaram a serem mais pontuais e claras. Nesta perspectiva, cabe novos estudos para verificar como as mudanças no monitoramento e no próprio planejamento vem impactando trabalho de ATES nos diferentes NO's.

Ao mesmo tempo, se faz necessário pensar formas de possibilitar maior empoderamento das famílias assentadas dentro do Programa de ATES, tanto nos espaços de concertação em nível local quanto em nível estadual, uma vez que o controle social sobre o trabalho executado nos assentamentos pode ser uma boa saída diante da flexibilização do controle por parte do INCRA, potencializando a emergência e o aprendizado entre os atores do Programa. Isso pode ocorrer em níveis local e regional, potencializando as estruturas existentes no Programa de ATES, através das “Reuniões de avaliação e planejamento” que ocorrem anualmente em cada assentamento, bem como dos “Conselhos Regionais”, que ocorrem semestralmente. Neste sentido, diante da atual estrutura, se faz necessário que as famílias assentadas tenham um papel protagonista nestes espaços, para que tanto a Perspectiva das famílias quanto a das prestadoras possam ser expressadas no planejamento e nas ações de ATES.

No âmbito Estadual, conforme vem sendo discutido dentro do Programa de ATES, se faz necessária uma nova configuração que permita maior importância dos beneficiários do Programa de ATES na tomada de decisões que determinam a estrutura de funcionamento, de execução e de avaliação do trabalho de ATES no Estado.



## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Hucitec; Editora da Unicamp, 1998

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: STÉDILE, J.P. (Org) **A questão agrária hoje**. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 1994.

ARMANI, D. **Como elaborar projetos?** Guia para elaboração e gestão de projetos sociais. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

ATP, Assessores Técnico Pedagógicos. **Documento Orientativo para a execução do Programa de ATES em 2015**. Novembro, 2014

BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para Discussão nº 630. IPEA. Brasília, fevereiro de 1999.

BELL, J. **Projeto de pesquisa**: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BONENTE, B. A. I Di M.; FILHO, N. A. Há uma Nova Economia do Desenvolvimento? In: ORTEGA, A. C. (Org.) **Território, Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento**. Editora Alínea, Campinas, SP. 2007. p.41-59.

BRACAGIOLI NETO, A.; Elaboração do Projeto. In.: BRACAGIOLI NETO, A.; GEHLEN, I.; OLIVEIRA, V. L. **Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: projeto de cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999. 105 p

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. (Coleção Sociologia).

CETAP - Centro de Tecnologias Alternativas Populares. 1986 – 1996: **CETAP 10 Anos, Auto-avaliação**. Passo Fundo: 1997, 57 p.

\_\_\_\_\_ **Agrofloresta**: valorização e aproveitamento das Frutas Nativas como estratégia de promoção dos sistemas agroflorestais na região de abrangência do CETAP. Passo Fundo: CETAP: agricultura ecológica, 2014. 33p.

\_\_\_\_\_ PDA. **Diagnósticos, planos, programas e mapas. PA Seguidores de Natalino/Ibiaçá-RS**. Relatório. Passo Fundo. 2010.

\_\_\_\_\_ PDA. **Diagnósticos, planos, programas e mapas. PA Três Pinheiros/Sananduva-RS**. Relatório. Passo Fundo. 2010.

\_\_\_\_\_ **Plano de Metas para 2011**: PA Seguidores de Natalino/Ibiaçá-RS. Relatório. Passo Fundo. 2010.

\_\_\_\_\_ **Plano de Metas para 2011**: PA Três Pinheiros/Sananduva-RS Relatório. Passo Fundo. 2010.

\_\_\_\_\_ **Planejamento Regional 2014**: Núcleo Operacional de Vararia-RS. Passo Fundo. 2013.

\_\_\_\_\_ **Planejamento Regional 2015**: Núcleo Operacional de Vararia-RS. Passo Fundo. 2014

\_\_\_\_\_ **Quem somos?** Disponível em: [http://cetap.org.br/?page\\_id=282](http://cetap.org.br/?page_id=282). Acesso em 20 de maio de 2015.

CLEGG, S.; CARTER, C.; KORNBERGER, M. A “máquina estratégica”: fundamentos epistemológicos e desenvolvimentos em curso. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 4, out/dez. 2004.

DALBIANCO, V. P. **A construção de uma extensão rural diferenciada para as famílias assentadas**: o Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) no RS. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2010.

DALBIANCO, V. P. **O processo de avaliação e monitoramento do Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES) para as famílias assentadas no RS.** (Especialização em Residência Agrária e Educação do Campo) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S.; Rumos da ATES no RS: em Direção à Constituição de um Sistema Descentralizado? In.: DIESES, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 107-130.

DIAS, M. M. Extensão Rural para agricultores assentados: uma análise das boas intenções propostas pelo “serviço de ATES”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez 2004. Disponível em: <http://webnotes.sct.embrapa.br/pdf/cct/v21/v21n3p499.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2011.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos da reforma agrária no RS.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. 352p.

DIESEL, V.; SILVEIRA, P. R. C.; ANDRES, M. ; BALEM, T. **Desenvolvimento Territorial e Metodologias Participativas: encontros e desencontros.** XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Cuiabá, 2004. v. único. p. 01-20.

DIESEL, V. NEUMANN, P. S. Participação: visualizando potenciais além dos limites. In: THORNTON, R. D.; CLIMADEVILLA, G. (Org) Usos y abusos del participare. Buenos Aires: Ediciones INTA, 2010. p. 249-268

DUFFY, B. Análise de evidências documentais. In: BELL, J. **Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais.** 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa.** Traduzido por Joice Elias Costa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995.

GRANOVETTER, M. S. La fuerza de los vínculos débiles. Traduzido por M<sup>a</sup> Ángeles García Verdasco. In: **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6. p. 1360-1380, 1973. Tradução de: The strength of weak ties. Disponível em <<http://es.scribd.com/doc/24663097/Granovetter-Mark-La-fuerza-de-los-vinculos-debiles>> Acesso em: 10 abr. 2012.

GRAY, D. **Pesquisa no mundo real**. 2<sup>a</sup> edição. Porto Alegre: Penso, 2012.

INCRA. **Projeto LUMIAR**, Assistência Técnica nos Assentamentos. Brasília, abril de 1997.

\_\_\_\_\_. Manual Operacional de ATES 2004. Norma de Execução n.39, de 30 de março de 2004. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 8 de maio 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional 2008**: norma de execução n.78, de 31 de outubro de 2008. 142 p. Boletim de Serviço do INCRA. Brasília, DF, 2008.

KLIKSBERG, B. Como por em prática a participação? Algumas questões estratégicas. In: **Gestão Pública e participação**. Salvador. Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2005 p. 61-98.

KLIKSBERG, B. **Repensando o Estado para o Desenvolvimento Social**: superando dogmas e convencionalismos. São Paulo, Cortez Editora, 1998.

MINTZBERG, H. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. São Paulo: Bookman, 2004

MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução Luciana de Oliveira da Rocha – 4<sup>a</sup> edição – Porto Alegre: Bookman, 2006. 496p.

MINTZBERG, H. Cinco Ps para Estratégia. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. **O processo da estratégia**: conceitos, contextos e casos selecionados; Tradução Luciana de Oliveira da Rocha – 4<sup>a</sup> edição – Porto Alegre: Bookman, 2006. p.24-29.

MINTZBERG, H. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, 1998. p.419-437.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre. Bookman. 2000.299p.

MINAYO, M. C.S. (Org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 32. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; Reforma Agrária e a Atuação do Estado na Oferta de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para Assentados. In.: DIESES, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 83-104.

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

PORTER M. E. O que é estratégia. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**; Tradução Luciana de Oliveira da Rocha – 4ª edição – Porto Alegre: Bookman, 2006. p.34-39.

QUINN, J. B.; Estratégias para mudança. In: MINTZBERG, H.; LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GOSHAL, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**; Tradução Luciana de Oliveira da Rocha – 4ª edição – Porto Alegre: Bookman, 2006. p.29-34.

RIGO, D. S.; **A dimensão ambiental como objeto da ação extensionista na assessoria técnica, social e ambiental (ATES) do RS**. 2012. 172 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2012.

ROMEIRO, A. R. Reforma agrária e distribuição de renda. In. STÉDILE, J.P. (Org) **A questão agrária hoje**. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 1994.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F. e LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw Hill, 2006.

SIGRA. **SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO RURAL DA ATES**. Banco de dados 2014. Integrado ao Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATES) aos assentamentos de Reforma Agrária. Disponível em: <www.sigra.net.br> Acesso em: 10 de maio de 2015.

SILVA, J. D. **Uma abordagem Cognitiva ao Planejamento Estratégico do Desenvolvimento Sustentável**. 1988. 249 f. Tese. (Doutorado em Engenharia da Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1988.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**: estudos dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1979.

SOUZA, R. S.; **A condição organizacional**: o sentido das organizações no desenvolvimento rural. Santa Maria: Ed da UFSM, 2012.

STAKE, R. E.; **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

TONI, J. O Planejamento Estratégico e Situacional. In: BROSE, M. (Org.) **Metodologia Participativa**: Uma introdução a 29 instrumentos. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 312p. p.141 - 152

VEIGA, J. E. Fundamentos do agrorreformismo. In: STÉDILE, J.P. (Org) **A questão agrária hoje**. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 1994.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Thompson Learning, 2006. 171 p.

ZARNOTT, A. **Participação social e empoderamento no Programa de ATES, RS**. (Especialização em Residência Agrária e Educação do Campo) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

ZARNOTT, A. V.; DIESES, V.; DO CARMO, L. E.; MORAES, C. S.; Contratando Serviços de ATES: o Desafio da Elaboração das Metas Contratuais. In.: DIESES, V.; NEUMANN, P. S.; DE SÁ, V. C.; (Org) **Extensão rural no contexto do pluralismo institucional**: reflexões a partir dos serviços de ATES nos assentamentos da reforma agrária no RS. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012. p. 159-186.

## APÊNDICES

## Apêndice A



Universidade Federal de Santa Maria  
 Centro de Ciências Rurais  
 Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
 Projeto “O planejamento no programa de ATES no Rio Grande  
 do Sul: reflexões a partir do caso do CETAP”  
 Eduardo Miotto Flech



### Roteiro para Entrevista – Grupo Focal

- 1) Em que ano o CETAP iniciou o trabalho no ATES no Núcleo Operacional de Vacaria?
- 2) Qual era a situação dos assentamentos no momento em que o trabalho foi iniciado?
- 3) Qual era a estratégia de trabalho da prestadora anterior?
- 4) O CETAP manteve a dinâmica de trabalho da prestadora anterior ou ela foi alterada? O que e porque foi alterado?
- 5) No início do trabalho do CETAP no NO, quem definia as ações a serem executadas?
- 6) Como era a recepção das famílias em relação as atividades que eram propostas?
- 7) Quando surgia (surgia?) a demanda por ações não previstas qual era a solução encontrada?
- 8) Nesse período, como era organizada a equipe técnica entre os municípios e formações técnicas?
- 9) Atualmente se mantém a mesma forma de organização?
- 10) Como são definidas as estratégias de atuação do CETAP? Com qual periodicidade ela é revista? Porque?
- 11) E no Programa de ATES funciona da mesma forma?
- 12) E as ações cotidianas nos assentamentos, (reuniões, intercâmbios, visitas, etc.) como são definidas?
- 13) Há mudanças nas estratégias de trabalho? Porque elas ocorrem?
- 14) O que vocês entendem por estratégia de atuação? E por planejamento?
- 15) Para vocês, qual a importância de se ter um documento formal (Plano ou planejamento)?
- 16) No decorrer dos anos, desde o início do trabalho do CETAP até os dias atuais, as temáticas trabalhadas se modificaram? Ocorre em um assentamento ou no NO todo? Como é realizada essa alteração? É no decorrer do ano ou é em um novo espaço de planejamento?
- 17) Para vocês, o que são metas estaduais? Quem as define?
- 18) E o que são metas regionais? Quem as define?
- 19) Qual a evolução (se é que existe) que vocês visualizam nos processos de planejamento no Núcleo Operacional? E nos Assentamentos?
- 20) Como é visualizado se as ações desempenhadas condizem com as necessidades? Como é avaliado se as estratégias estão no caminho certo?
- 21) Qual a influência dos grupos sociais nos processos de planejamento?
- 22) No Núcleo Operacional: no que vocês utilizam o SIGRA?
- 23) Qual o potencial que vocês visualizam no SIGRA para o processo de planejamento?
- 24) O que mudou no processo de planejamento (para definir a ação) a partir do uso do SIGRA?
- 25) O que pode mudar no processo de planejamento?

## Apêndice B



Universidade Federal de Santa Maria  
 Centro de Ciências Rurais  
 Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
 Projeto “O planejamento no programa de ATES no Rio Grande  
 do Sul: reflexões a partir do caso do CETAP”  
 Eduardo Miotto Flech



### Roteiro para Entrevista – Coordenador Estadual de ATES

#### Bloco 1:

- 1) Em 2009, como eram definidas as ações executadas pelos técnicos?
- 2) Quais eram as principais temáticas que deveriam ser trabalhadas pela ATES?
- 3) Como era realizado o controle para ver se o que foi definido é executado?
- 4) Por que esse formato também foi modificado?

#### Bloco 2:

- 1) Como se chegou ao formato atual do Programa de ATES? Ele é resultado de quem? Quais atores?
- 2) Poderia ter se chegado a esse formato atual diretamente em 2009? Em 2009 se imaginava chegar a estrutura de organização atual?
- 3) Para o INCRA porque é importante que as equipes/famílias definam o que será executado?

#### Bloco 3:

- 1) Qual a importância do Conselho Estadual de ATES?
- 2) Qual a importância das equipes de ATES ter um tempo destinado ao Planejamento? Para construir os documentos e realizar as reuniões de Avaliação e Planejamento nos Assentamentos?

#### Bloco 4:

- 1) Qual a importância dos documentos formais de Planejamento?
- 2) Planejamento é para definir as ferramentas/atividades ou para a definição das estratégias?
- 3) Como o INCRA controla o que foi executado do planejado pelas equipes?
- 4) Para o INCRA, quais os elementos que devem ser considerados no planejamento?
- 5) Qual a importância do SIGRA nesse processo?

#### Bloco 5:

- 1) Qual a importância de se ter mais de uma Prestadora de ATES para o Programa de ATES RS?
- 2) Como você definiria a forma de trabalho do CETAP? A principal contribuição para o Programa de ATES?

## Apêndice C



Universidade Federal de Santa Maria  
 Centro de Ciências Rurais  
 Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
 Projeto “O planejamento no programa de ATES no Rio Grande  
 do Sul: reflexões a partir do caso do CETAP”  
 Eduardo Miotto Flech



### Roteiro para Entrevista – Coordenador de ATES 2011

- 1) Qual era o objetivo do Programa de ATES no RS? Existia uma estratégia de desenvolvimento para os assentamentos? Qual?
- 2) Em 2009, como eram definidas as ações executadas pelos técnicos?
- 3) Quais eram as principais temáticas que deveriam ser trabalhadas pela ATES? (PDA's?)
- 4) Quais eram os elementos utilizados para a definição das atividades?
- 5) Como foi o debate para a garantia da universalização do serviço?
- 6) Como se visualizava as diferenças entre os NO's?
- 7) Como era realizado o controle para ver se que foi definido é executado?
- 8) Por que esse formato também foi modificado?
- 9) O Conselho Estadual, foi formado a partir de quando?
- 10) Como foi a primeira TC entre o INCRA e a UFSM? Qual a sua importância?
- 11) Como se chegou ao formato atual do Programa de ATES? Ele é resultado de quem? Quais atores?
- 12) Se tinha experiências do tipo em outros Estados?
- 13) Poderia ter se chegado a esse formato atual diretamente em 2009? Em 2009 se imaginava chegar a estrutura de organização atual?
- 14) Para o INCRA porque é importante que as equipes/famílias definam o que será executado?
- 15) Qual era a importância de ter mais de uma prestadora no Programa de ATES?

## Apêndice D



Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Rurais  
Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural  
Projeto “O planejamento no programa de ATES no Rio Grande  
do Sul: reflexões a partir do caso do CETAP”  
Eduardo Miotto Flech



### Roteiro para Entrevista – Famílias

- 1) A quanto tempo está assentado?
- 2) Você sabe como são definidas as ações que a equipe técnica realiza no assentamento?
- 3) Para que serve o planejamento das ações?
- 4) Como foram definidas as principais temáticas trabalhadas? Por exemplo: gado de leite e fruticultura.
- 5) Para você é importante as famílias ajudar na definição das ações que o CETAP realiza no assentamento?
- 6) As famílias participam desse processo?
- 7) A equipe cumpre aquilo que é planejado ou as atividades são diferentes?
- 8) Se surge uma demanda inesperada, não planejada e vocês precisam da equipe técnica. O que vocês fazem?
- 9) As ações da equipe técnica se modificaram no decorrer do tempo ou são semelhantes em todo o período? Na sua opinião porque modificou/ficou igual)?
- 10) O que poderia mudar no processo de planejamento?