

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

Eduardo Miotto Flech¹
Renato Santos de Souza²

Sessão 5: Experiências de Capacitação e Extensão Rural Agroecológicas: A mudança possível.

Resumo

A discussão em torno do planejamento e definição das ações vem ganhando destaque no Programa de Assessoria Técnica Social e Ambiental do Rio Grande do Sul. Este estudo teve como objetivo 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. O estudo de caso foi realizado nos assentamentos PA Seguidores de Natalino e PA Três Pinheiros, localizados nos municípios de Ibiaçá e Sananduva, respectivamente. As informações foram analisadas utilizando a literatura sobre o planejamento oriunda das teorias organizacionais. Entre os resultados do trabalho pode-se afirmar que no período, a estrutura de metas do Programa de ATES foi progressivamente flexibilizada, havendo uma crescente incorporação do planejamento pelas equipes e assentados. Ainda, ficou evidente o crescente protagonismo das equipes e das famílias no processo de planejamento e monitoramento, sendo que a crescente flexibilização das metas permitiu maior emergência em detrimento do controle bem como a mudança do planejamento *top-down* para o modelo *bottom-up*, mais próximo das realidades locais de cada assentamento. Este processo, na medida que aumenta a flexibilidade e diminui as possibilidades de controle por parte do Incra, implicando que os resultados, em um contexto de “pluralismo institucional”, dependem 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.

Palavras chave: Extensão rural, Planejamento, Assentamentos, CETAP

Abstract

The discussion on the planning and definition of actions is gaining prominence in the Advisory Social Technical and Environmental Program of Rio Grande do Sul. This study aimed to seek to understand the relevance of regional planning for the training of operational strategies of ATES and execution of actions planned by CETAP under the RS ATES program in 2009-2014. The case study was carried out in the settlements PA Followers Natalino and PA Three Pines, located in the municipalities of Ibiaçá and Sananduva respectively. The data were analyzed using the literature on planning arising from organizational theories. Among the results of the work it can be said that in the period, the structure of ATES program's goals was gradually relaxed, with a growing

¹ Economista, Mestre em Extensão Rural (UFSM) e Assessor Técnico Pedagógico no Programa de ATES Rio Grande do Sul

² Professor do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

incorporation of planning by the teams and settlers. Still, it was evident the growing role of teams and families in the planning and monitoring process, and the growing flexibility of goals allowed more emergency at the expense of control and change the top-down planning to bottom-up model, more close to the local realities of each settlement. This process, in that it increases flexibility and reduces the possibilities of control by the Incra, implying that the results in the context of "institutional pluralism", depend on the technical capabilities, commitment and involvement with work and congruence interest values and ideas with greater purpose than itself ATES.

Key words: extension, Planning, Settlements, CETAP

1. Introdução

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.

A partir de 2009, o Programa de ATES passou a ser executado através de Contratos. Nessa nova modalidade, passou a existir um maior controle por parte do INCRA em relação ao serviço prestado. 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, denominado de Planejamento Regional.

As questões que orientaram o trabalho foram: Como ocorreu a formação das estratégias de atuação nos assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino, localizados no NO de Vacaria, RS? 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? O objetivo 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.

O trabalho justifica-se por envolver 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 equipes de ATES para a totalidade dos assentamentos do Estado. Por outro lado, a preocupação com a execução do trabalho planejado pelas equipes de técnicas

A escolha dos dois casos estudados deu-se de forma intencional. Os Projetos de Assentamentos Três Pinheiros e Seguidores de Natalino, localizam-se nos municípios de Sananduva e Ibiacá, respectivamente. Ambos os municípios possuem suas economias centradas nos setores da agropecuária e dos serviços, sendo que no setor agropecuário evidencia-se a produção de commodities. Na regionalização do Programa de ATES, os dois assentamentos encontram-se no NO Vacaria³, onde a prestadora de ATES é o CETAP⁴.

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 ha, desapropriada da Fazenda Três Pinheiros (CETAP, 2010). O assentamento Seguidores de Natalino, também foi criado em 2007, sendo destinado para 23 famílias com área proveniente da mesma origem. Em ambos os assentamentos as famílias têm se dedicado a produção de commodities, (SIGRA, 2014), embora esteja presente a diversidade de produção para o autoconsumo. Além disso, é comum a venda da mão de obra para as propriedades no entorno do assentamento, sendo que esta possibilidade também influencia a escolha pela produção de commodities.

Para a compreensão da problemática e a execução do objetivo da pesquisa foi realizada a revisão bibliográfica, a pesquisa documental, entrevistas individuais e com grupo focal e a observação/diário de campo. Os dados coletados pelas entrevistas foram de natureza qualitativa sendo examinados a partir da técnica de análise de conteúdo. 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.

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. Primeiramente analisou-se os documentos do PDA elaborados pela equipe técnica através de metodologias participativas durante o ano de 2009 para entender quais foram as estratégias de desenvolvimento construídas inicialmente. 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. Através da análise realizou-se uma comparação com os dados obtidos junto ao instrumento de monitoramento do Programa de ATES no período. 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 sistema de monitoramento (SAMA) em 2011 e 2014 (SAMA e do SIGRA⁵).

³ 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 totalizam cerca de 300 famílias (CETAP, 2014).

⁴ 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.

⁵ No ano de 2014, o encaminhamento de uma das visitas obrigatórias era lançado no SIGRA e da outra no SAMA. A partir de 2016 todas as visitas já estão sendo lançadas no SIGRA e, para 2017, vislumbra-se que

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. Já 2014 foi escolhido por se tratar de um 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.

O trabalho está estruturado em cinco seções, além da introdução. A segunda seção é destinada a uma breve apresentação da discussão teórica sobre estratégia e planejamento. A seção seguinte mostra a discussão do planejamento no âmbito do Programa de ATES/RS. A quarta parte do trabalho apresenta os resultados da análise dos planejamentos e de sua execução. Na seção seguinte, são analisados os resultados incorporando a perspectiva dos técnicos e das famílias. Na última parte, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

2. A construção da estratégia e do Planejamento

A partir da Segunda Guerra Mundial apresentou-se maior preocupação quanto a formação/formulação das estratégias e do planejamento no âmbito das organizações e do próprio Estado. Nessa perspectiva surgiram muitos modelos para planejar, ligados a diferentes linhas teóricas. 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. Nesse intuito, os termos planejamento e estratégia muitas vezes foram tratados conjuntamente (MINTZBERG et al. 2006). O conhecido Planejamento Estratégico é um dos resultados desta combinação, sendo ainda largamente utilizado nas organizações públicas e privadas.

Segundo Mintzberg (2004), termo estratégia possui uma maior amplitude do que o planejamento. Indica um caminho pelo qual a organização deseja seguir. Este caminho pode ser deliberado ou emergente, isto é, 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.

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

o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e seqüências 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).

A definição para o planejamento, por sua vez, envolve tratá-lo como processo e não somente a partir dos objetivos esperados do mesmo. Assim, Mintzberg (2006, p.26) define o planejamento como “um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões”.

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

as atividades coletivas também sejam monitoradas através do SIGRA sendo o SIATER utilizado para fins fiscalizatório e financeiro.

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).

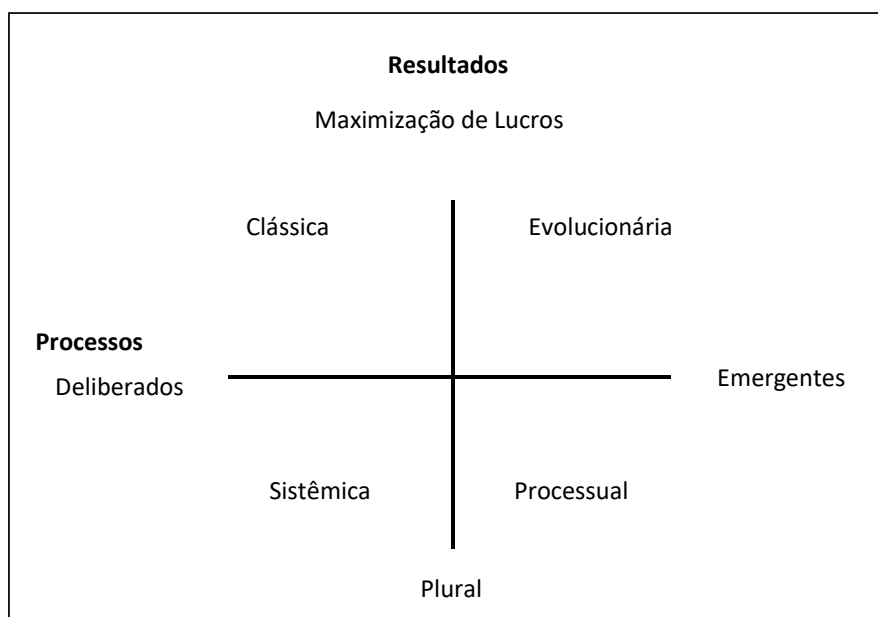
Entre as diferentes escolas do planejamento, Mintzberg et al. (2000) diferenciam as denominadas prescritivas, que se preocupam em apresentar o caminho para a formulação das estratégias pelos estrategistas, e as descritivas, que dão maior ênfase sobre o aspecto da formação da estratégia. Por fim, existe a escola da configuração que pode ser considerada como prescritiva e/ou descritiva, dependendo do contexto. Assim, para os autores, 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.

Um das controvérsias a respeito dos processos de formulação ou formação da estratégia 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). 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.

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.

Outro importante autor sobre as teorias da estratégia e planejamento é Whittington (2006). Este autor 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.

Figura 1 – Perspectivas genéricas sobre a estratégia.



Fonte: Whittington (2006, p. 3)

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. 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.

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 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.

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.

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 objetivou compreender a relevância do planejamento regional no Programa de ATES/RS.

3. O planejamento no âmbito do Programa de ATES do RS

O Programa de ATES foi criado em meados de 2003, visando 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.

Segundo Neumann e Dalbianco (2012), existiram 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.

A avaliação 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 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. 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.

Atualmente, o Programa de ATES do RS está organizado em 20 NO's formados por 304 assentamentos localizados em 86 municípios. Conforme a Figura 2, o Programa de ATES do RS possui uma estrutura organizativa dividida em três segmentos. O primeiro, refere-se à estrutura de Coordenação e Execução do Programa da ATES. 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.

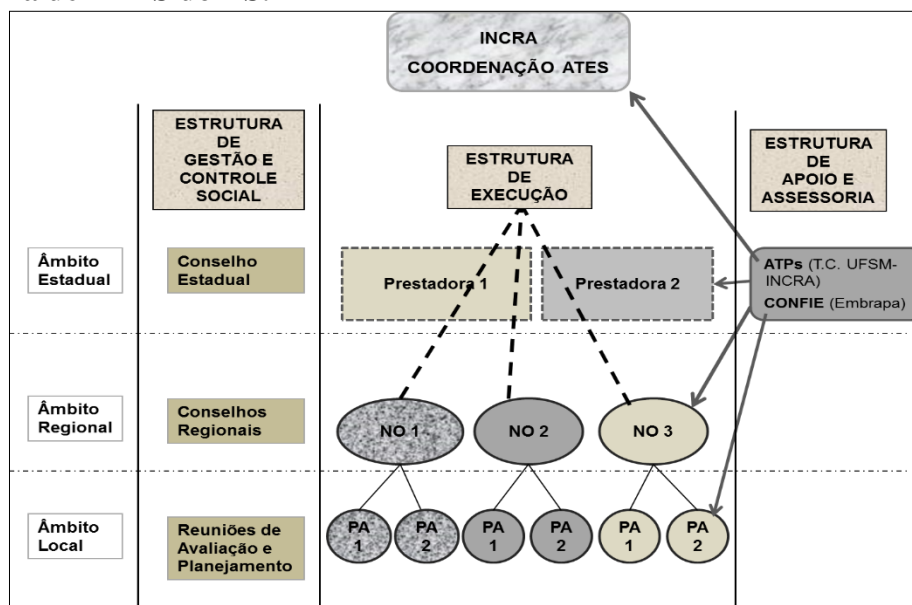
A segunda instância é composta pelos Conselhos Regionais que são realizados em cada NO, duas vezes ao ano. O objetivo deste espaço é discutir as especificidades do NO, planejar e avaliar o conjunto das ações e das estratégias que são executadas no trabalho de ATES em cada assentamento do NO. Do Conselho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

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 (RUOP) e o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA).

Figura 2 – Estrutura organizativa, operacional e de gestão social e controle social do Programa de ATES do RS.



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

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.

4. O planejado e executado no âmbito do Programa de ATES do RS

Nesta parte é apresentado a execução das atividades nos respectivos anos, para que, posteriormente seja discutido as nuances do processo de planejamento através da perspectiva da equipe de ATES e das famílias assentadas.

4.1 A estratégia contida nos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos

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 prazo. 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 ocorrer com a participação do público beneficiário com o intuito de definir estratégias de acordo com o contexto local:

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, 2009).

Contudo, já continham elementos nos PDAs, de 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 de ambos os PDAs produziram uma avaliação negativa das cultivares soja e milho, cultivadas pela grande maioria das famílias, principalmente devido aos altos custos de produção envolvidos. Como alternativa não focou-se numa única estrutura de produção e sim numa estratégia de diversificação⁶ a partir de cultivos e criações existentes no assentamento (CETAP, 2009).

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. Foram expostos problemas decorrentes da utilização dos agrotóxicos. 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, 2009).

Foi identificado que no primeiro momento, a estratégia de trabalho escolhida pela equipe em conjunto com as famílias buscava valorizar a diversidade de experiências, sejam elas ligadas à produção animal ou vegetal.

4.2 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.

4.2.1 A execução no ano de 2010

No ano de 2010, percebe-se a liberdade que a equipe técnica tinha em adaptar o conteúdo das ações à realidade local, uma vez que as metas não possuíam um detalhamento no conteúdo, indicando apenas um tema geral e deixando a forma de execução e a metodologia em aberto.

⁶ 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.

Através da análise dos dados, percebeu-se que não existiam problemas quanto à execução das atividades, sendo que todas foram realizadas nas quantidades previstas ou em quantidades superiores.

Quanto ao conteúdo trabalhado nas ações coletivas neste período do contrato, percebe-se uma maior diversidade, sendo que as ações não tinham grande ligação entre elas. Essa diversidade de temas condiz com as ações estruturadas no PDA. Salienta-se que essa diversidade também podia ser resultado do momento vivenciado, quando buscava-se as alternativas que melhor se adaptassem aos assentamentos. Nesta perspectiva, a estratégia era justamente a diversificação das 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.

4.2.2 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.

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.

Tabela 1– Atividades Regionais planejadas e executadas em 2011.

Assentamento	Atividades Coletivas Planejadas	Atividades Coletivas Executadas	Atividades Coletivas Planejadas e Executadas
Três Pinheiros	39	29	19
Seguidores de Natalino	18	19	13
Total	57	48	32

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

A Tabela 1, relativa às atividades planejadas e executadas em ambos os assentamentos. Percebe-se que 84,2% das atividades planejadas foram executadas no respectivo ano. Contudo apenas 56,1% das atividades realizadas foram semelhantes ao que estava previsto nos documentos de planejamento. Esse percentual é mais elevado no maior assentamento (Três Pinheiros) que, conseqüentemente, tem mais atividades planejadas.

4.2.3 A execução das atividades planejadas no ano de 2014

Para o ano de 2014 o planejamento seguiu um novo modelo para construção do documento. 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).

A organização do planejamento para o ano de 2014 ocorreu conforme a Figura 3. 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.

Figura 3: Organização do Planejamento do Programa de ATES para o ano de 2014.

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

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

Percebeu-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 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 2, percebe-se que no PA Três Pinheiros 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. Já no PA Seguidores de Natalino foi executado um número maior de atividades do que estava previamente planejado. Mesmo assim, apenas 9 das 15 atividades planejadas foram executadas.

Tabela 2– Atividades Regionais planejadas e executadas em 2014.

Assentamento	Atividades Coletivas Planejadas	Atividades Coletivas Executadas	Atividades Coletivas Planejadas e Executadas
Três Pinheiros	33	28	19
Seguidores de Natalino	15	19	9
Total	48	47	28

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

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, pôde-se verificar que a atuação da equipe ocorreu 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 foi estratégico o trabalho com o grupo de mulheres na busca de maior organicidade entre as famílias, no PA Três Pinheiros, além deste trabalho, foi buscada maior diversidade de experiências nos aspectos produtivos, todas visando alternativas ao monocultivo.

5. Estratégias e planejamentos implementados nos assentamentos Seguidores de Natalino e Três Pinheiros

Segundo o Manual Operacional da ATES (INCRA, 2008), no PDA a estratégia era entendida 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, percebeu-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. 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 relevância⁷ (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. (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 eram, principalmente, de natureza produtiva e social.

Dessa forma, percebeu-se que a estratégia de trabalho adotada, desde a construção do PDA dos assentamentos, que se manteve no período do planejamento regional, depende, em grande medida, da “Perspectiva” da prestadora de ATES.

Através das entrevistas, percebeu-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 que as metas eram 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. Pelas características do CETAP, a organização buscou 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 durante a totalidade do dia. 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 já existentes.

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.

A partir das alterações propiciadas com o surgimento do Planejamento Regional muitas dessas dificuldades foram reduzidas. Assim, os técnicos perceberam 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:

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. Temos que tentar fazer a união das coisas pra dar a qualidade para o Programa, então, o planejamento de 2015 foi bem interessante (Entrevista técnico 2).

⁷ 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.

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)

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.

Em relação ao modo de funcionamento do Programa de ATES, as lideranças entrevistadas⁸ 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 apresenta uma proposta e as famílias do assentamento, dentro da necessidade do local, acresce 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).

Também foi observada a importância conferida pelas famílias às possibilidades de influenciar diretamente nas atividades executadas em âmbito local. 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 o assentado do PA Três Pinheiros,

Tem as duas partes: nem sempre o que é planejado é executado, 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. Um exemplo é produzir alimento. A organização tinha, mas não 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. Mas no geral, das ideias elas tem um caminho progressivo pra andar 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.

⁸ A grande maioria eram representantes dos assentamentos no Conselho Regional de ATES ou conforme se denomina no Programa de ATES, eram Conselheiras do Assentamento.

6. 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.

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 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.

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 bottom-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.

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. Neste sentido, diante da atual estrutura, se faz necessário que as famílias assentadas tenham um papel protagonista, para que tanto a Perspectiva das famílias quanto a das prestadoras possam ser expressadas no planejamento e nas ações de ATES.

Referências Bibliográficas

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

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

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

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. 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.

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

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.

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 – 4ª 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 – 4ª edição – Porto Alegre: Bookman, 2006. p.24-29.

MINTZBERG, H. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, C. A.;

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

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.: 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. p. 83-104.

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.

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.

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.

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