

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO E RECUPERAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS DO RIO GRANDE DO SUL: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO, DA PROPOSTA À EXECUÇÃO¹

Andréia Nunes Sá Brito²
Vinicius Piccin Dalbianco³
Luiz Eduardo Abbady do Carmo⁴
Alisson Vicente Zarnott⁵
Pedro Selvino Neumann⁶

Resumo

Este trabalho propõe-se a analisar o processo de construção dos Planos de Desenvolvimento e de Recuperação dos Assentamentos (PDAs e PRAs, respectivamente) no estado do Rio Grande do Sul. Para tanto, utilizou-se a observação participante nas reuniões ordinárias de avaliação e planejamento dos assentamentos, com técnicos e coordenação estadual da Assessoria Técnica Social e Ambiental (ATES). Em 2009, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) SR11/RS, contratou empresas de assistência técnica para, além das metas estabelecidas para os trabalhos da ATES, construir os referidos Planos. Segundo o Manual da ATES (2008) eles tinham como objetivo servir de ferramentas de planejamento para os projetos de assentamento, visando seu desenvolvimento sustentável. A partir da análise desse processo, destacamos cinco argumentos: 1) a dificuldade de planejamento e entendimento das diretrizes propostas promoveu conflitos na elaboração dos planos; 2) os prazos determinados para conclusão foram demasiadamente curtos; 3) a dificuldade gerencial do INCRA propiciou o enquadramento de grande parcela dos elementos de planejamento como pauta reivindicatória; 4) as conjunturas locais, a escassez e aplicação equivocada de políticas públicas, a orientação técnica das equipes, entre outros, conduziram majoritariamente as elaborações aos padrões convencionais de desenvolvimento, impedindo a elaboração de programas voltados à sustentabilidade,

¹ Resumo submetido para avaliação ao IV Simpósio sobre Reforma Agrária e Assentamentos Rurais a ser realizado na UNIARA/SP entre os dias 09 e 11 de junho de 2010;

² Eng. Agr., Estudante da Especialização em Residência Agrária e do Mestrado do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural (PPGExR), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), articuladora da ATES-RS. andreialegrete@gmail.com;

³ Eng. Agr., Estudante da Especialização em Residência Agrária e do Mestrado do Programa de Pós Graduação em Extensão Rural (PPGExR) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), articulador da ATES-RS. vinidalbianco@yahoo.com.br;

⁴ Zootecnista, Mestre em Desenvolvimento Rural-UFRGS, articulador da ATES-RS. abbady@ibest.com.br;

⁵ Eng. Agro. Mestre em Agroecossistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina, articulador da ATES-RS. alissonae@yahoo.com.br;

⁶ Professor Dr. do Departamento e do PPG em Extensão Rural da UFSM, Coordenador do Projeto Articuladores de ATES/RS. psneumann@smail.ufsm.br.

como previsto inicialmente. E, mesmo reconhecendo os PDAs e PRAs como potenciais instrumentos norteadores para ações efetivas nos assentamentos do RS, seu processo falho de elaboração impediu a busca por alternativas viáveis que promovessem a autonomia e o equilíbrio dos aspectos econômicos, sociais e ambientais nesses locais.

Palavras chaves: assentamentos de reforma agrária; ATES; planejamento.

1. Introdução

Em 2009, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) SR11/RS, contratou empresas de assistência técnica para executar Assessoria Técnica, Social e Ambiental para os assentamentos de Reforma Agrária no RS. Foram contratadas através de licitação três empresas: o Centro de Tecnologias Alternativas Populares (CETAP), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (COPTEC). Respectivamente, estas empresas passaram a atuar em 1, 9 e 8 Núcleos Operacionais da ATES. Com o objetivo de “Prestar assessoria técnica, social e ambiental às famílias dos Projetos de assentamento, criados ou reconhecidos pelo INCRA” o programa da ATES no RS foi organizado em 2009 numa estrutura de metas, submetendo as equipes técnicas a uma estrutura organizativa mensal de trabalho, a fim de dar conta das ações estabelecidas pelo contrato. O que antes era feito apenas para cumprir uma meta central (prestar assistência técnica aos assentamentos de reforma agrária), agora passa a ter um regramento, com novas exigências para o trabalho de assessoria.

Com o entendimento de que as ações nos assentamentos de reforma agrária eram carentes de planejamento, bem como a orientação dos trabalhos da ATES não se dava a partir das necessidades das famílias, o INCRA/RS incluiu no contrato da ATES de 2009 a tarefa das equipes técnicas elaborarem os Planos de Recuperação e de Desenvolvimento dos Assentamentos. Estes tinham como objetivo garantir as ações da ATES nos assentamentos através de um diagnóstico que identificasse as reais demandas das famílias, seguido de uma programação dos trabalhos, envolvendo as famílias, os técnicos e os agentes locais (cooperativas, entidades de extensão rural, prefeituras, etc.) (INCRA, 2008).

No entanto, entre a proposta apresentada pelo INCRA, as prestadoras da ATES e a forma como foi construído e executado, houve uma grande diferença. Prejudicando a formulação de um planejamento das ações nos assentamentos de forma organizada,

sistemática e articulada local e regionalmente. Entre os principais problemas deste processo pode-se citar a diferenciação entre o planejamento e entendimento das diretrizes propostas; o curto prazo original para a elaboração dificultou um processo participativo na construção dos planos; a dificuldade gerencial do INCRA propiciou o enquadramento de grande parcela dos elementos de planejamento como pauta reivindicatória; e a conjuntura local, a escassez e aplicação equivocada de políticas públicas, a orientação técnica das equipes, entre outros, conduziram majoritariamente as elaborações aos padrões convencionais de desenvolvimento, impedindo a elaboração de programas voltados à sustentabilidade, como previsto inicialmente.

Deste modo, o objetivo deste trabalho é contextualizar estes fatores, a partir da realidade do trabalho das equipes técnicas na construção dos PDAs e PRAs, a fim de contribuir para o aprimoramento do planejamento das ações nos assentamentos para além do tradicional, envolvendo elementos fundamentais para construção do desenvolvimento rural sustentável.

2. Metodologia

As ferramentas metodológicas utilizadas neste estudo constam da observação participante e da análise documental dos Planos de Desenvolvimento e Recuperação dos assentamentos do RS. A primeira trata da participação do pesquisador durante o desenrolar do processo no meio em que ocorre. Os pesquisadores constituem o grupo de Articuladores de ATEs, num convênio firmado entre INCRA/RS e Universidade Federal de Santa Maria. Este grupo tem função de orientação no planejamento e execução do Programa de ATEs no estado do Rio Grande do Sul, assim como, de monitoramento e avaliação do Programa durante sua implementação. Portanto, utilizando-se da observação definida como “global” por Correia (2009) para o seu trabalho cotidiano. Segundo a autora, “na observação participante o observador permanece no seio do grupo que estuda, observa de modo espontâneo, como espectador, embora mobilizando a informação na condução do seu olhar.” (Correia,2009). Com os pesquisadores fazendo parte do grupo a ser analisado a observação deu-se nos espaços ordinários onde ocorria a reunião entre estes e os demais agentes, tais como: equipes de ATEs ligadas às prestadoras, representantes do INCRA e representantes dos assentamentos. Estes espaços eram principalmente reuniões periódicas de planejamento do trabalho entre equipes de ATEs e articuladores, reuniões de avaliação e

planejamento entre articuladores e INCRA e os fóruns envolvendo todos os agentes do contrato, denominados Conselhos de ATES. De acordo com as posturas dos atores, suas falas, proposições, acordos e desacordos durante essas reuniões, pôde-se extrair as contribuições de cada grupo durante as diferentes fases de construção dos PDAs e PRAs. Enquanto pesquisa qualitativa propôs-se a analisar as qualidades, significados, que não podem ou mesmo não devem ser quantificados. Como pressupõe a participação, também considera que o observador modifica e é modificado por seu meio de pesquisa.

A análise documental complementa a técnica de investigação in loco, neste caso, fornecendo informações adicionais sobre a construção dos Planos refletida na sua elaboração final. Destaca-se que a elaboração documental era o produto final esperado do processo de construção destes planos. Os próprios PDAs e PRAs, nas suas versões escritas parciais e finais, serviram de base para a compreensão da implementação da proposta do INCRA, do trabalho das prestadoras para tanto, e da participação dos assentados frente a estes. Considera-se os PDAs e PRAs como fonte primária de pesquisa, por terem sido elaborados diretamente pelos agentes envolvidos no estudo. Para buscar na sua estrutura e conteúdo as respostas à temática específica da pesquisa foi necessário “fazer perguntas” a estes documentos, que estavam como testemunhas do processo a ser analisado. Para Godoy(1995) esse tipo de análise pode ser utilizada principalmente em comparações históricas, pois o contexto de onde se originou poderá ser modificado, mas o que ficou registrado pela escrita, não. Portanto, este formato permitirá também análises futuras dessa realidade, bem como das ações propostas para ela.

3. A conjectura da ATES do RS a partir da realidade dos assentamentos

O RS possui um universo de 329 assentamentos. Destes, 156 são Federais, 134 estaduais, 32 conjuntos entre os governos federal e estadual, um municipal e 6 reassentamentos de áreas de barragens, totalizando 12.448 famílias assentadas. O contrato da ATES em 2009 para o cumprimento das ações da ATES e dos PDAs e PRAs contemplou 285 assentamentos distribuídos em 85 municípios, somando um total de 9.894⁷ famílias. Estes assentamentos foram organizados numa estrutura denominada

⁷ As demais famílias assentadas não foram atendidas pelo contrato da ATES principalmente por estarem em processo de emancipação.

de Núcleos Operacionais da ATES (NOs). Para a constituição dos NOs o INCRA-RS levou em consideração 4 fatores: a) a quantidade de famílias por município; b) a distância entre os municípios, não ultrapassando 200km entre os projetos de assentamento; c) as especificidades de cada região, como as características de clima e relevo; e d) o desenvolvimento das ações de crédito. Dos 18 NOs, 3 são compostos apenas por um município, devido ao grande número de famílias assentadas. Os demais são compostos por um Município de referencia, ao qual é concebido como sede do NO e demais municípios conforme os fatores descritos acima. Sendo o maior deles o de Vacaria com 10 municípios, no entanto é o NO com o menor número de famílias.

Tabela 01: Divisão dos NO de ATES no estado do RS, com o nome do Núcleo Operacional, nº de Município, de Projetos de Assentamento e de famílias que abrange, bem como apontando qual a prestadora que executa os trabalhos.

TABELA SÍNTESE DE COMPOSIÇÃO DOS NÚCLEOS OPERACIONAIS					
Nº	Núcleo Operacional	Nº de Municípios	Nº de PA's	Nº de Famílias	Prestadora
1	Núcleo Operacional Julio de Castilhos	8	17	611	EMATER
2	Núcleo Operacional Tupanciretã	1	17	642	COPTec
3	Núcleo Operacional Jóia	1	8	651	EMATER
4	Núcleo Operacional Sarandi	8	12	369	EMATER
5	Núcleo Operacional Palmeira das Missões	8	13	352	EMATER
6	Núcleo Operacional Vacaria	10	12	350	CETAP
7	Núcleo Operacional Nova Santa Rita	6	9	391	COPTec
8	Núcleo Operacional Eldorado do Sul	8	15	525	COPTec
9	Núcleo Operacional Sant. do Livramento	1	25	789	COPTec
10	Núcleo Operacional Fronteira Oeste	6	8	406	EMATER
11	Núcleo Operacional Candiota	2	29	765	COPTec
12	Núcleo Operacional Hulha Negra	2	24	827	EMATER
13	Núcleo Operacional Canguçu	2	22	660	EMATER
14	Núcleo Operacional Pinheiro Machado	2	11	373	COPTec
15	Núcleo Operacional Piratini	3	16	493	EMATER
16	Núcleo Operacional Herval	4	16	578	EMATER
17	Núcleo Operacional São Luiz Gonzaga	5	15	402	COPTec
18	Núcleo Operacional São Miguel das Missões	6	16	710	COPTec
TOTAL GERAL		83	285	9.894	

Fonte: adaptado de INCRA (2008)

Dos 285 assentamentos atendidos pela ATES, 23 deles são considerados novos, pois foram criados a partir de 2003 e ainda carecem de investimentos em infraestrutura básica como energia elétrica, saneamento básico, fornecimento de água potável e acesso. No entanto, segundo as informações dos diagnósticos dos PDAs, são as famílias

destes assentamentos que possuem o menor nível de endividamento, o que favorece o planejamento das ações da ATEs, devido à facilidade de acesso as linhas de crédito disponibilizadas para os investimentos e custeio da lavoura. Nos demais assentamentos o índice de endividamento das famílias ultrapassa os 20%, índice limitante para a continuidade do acesso.

A maior parte destes assentamentos são organizados politicamente pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). É através deste movimento que as famílias assentadas potencializam uma ampla pauta de reivindicação junto aos governos e entidades responsáveis pelo desenvolvimento dos assentamentos. Além disto, nos assentamentos do RS existem várias cooperativas dos assentados, a exemplo da Cooperterra no município de Tupanciretã. Esta cooperativa disponibiliza de um quadro de mais de 300 famílias associadas. Seu papel na atualidade se concentra na viabilidade da produção, recolhimento e comercialização do leite. As cooperativas⁸ dos assentados são importantes instrumentos de organização principalmente para a viabilidade das linhas produtivas prioritárias.

No entanto, a maior parte dos assentamentos estão submetidos a lógica produtiva de mercado. Na região norte do estado predomina o binômio soja/milho na maioria dos assentamentos. Na região sul arroz e pecuária de leite. Entende-se que esta realidade é estimulada pela condição econômica da região, que possibilita com maior facilidade a adoção destas culturas como prioritárias tendo em vista a infraestrutura disponível, o mercado garantido, bem como a disponibilidade maior de crédito para estas atividades produtivas. O leite tem se destacado em todos os assentamentos como alternativa produtiva. Esta atividade vem sendo desenvolvida em grande escala nos assentamentos com o apoio das equipes de ATEs e das cooperativas das famílias assentadas. De acordo com Fontaneli *et. al.* (2009) a atividade leiteira no estado do RS promove a oportunidade da diversificação, de lucratividade e de aumento da sustentabilidade da atividade agrícola regional. Além disto, a produção leiteira tem sido uma importante alternativa à monocultura da soja nos assentamentos.

Estas discussões acerca da matriz produtiva nos assentamentos tem relação direta com a legislação ambiental vigente. Em todos os assentamentos no RS existe

⁸ Pode-se dizer que entre as parcerias da ATEs são as que mais se destacam no apoio ao trabalho dos técnicos. Na região metropolitana de Porto Alegre se destaca a organização de cooperativas destinadas ao apoio a produção de arroz. Estas tem se empenhado nos últimos anos na ampliação das áreas com arroz orgânico por entender que este tipo de cultivo amplia a renda dos assentados, diminui a contaminação do meio ambiente e fornece aos consumidores um produto de melhor qualidade.

passivos ambientais referentes às Áreas de Reserva Legal (RL) e as Áreas de Preservação Permanente (APP). De acordo com as licenças ambientais expedidas pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) aos assentamentos, a maioria dos passivos dizem respeito à degradação dos mananciais e cursos de água, bem como sobre as áreas de vegetação compreendidas como Reserva Legal. Diante desse cenário, a FEPAM determinou que o INCRA e a ATES executem ações mitigadoras buscando pôr em curso um processo permanente de recuperação e proteção ambiental. É por este motivo que o enfoque ambiental é o que mais se repete nos programas estabelecidos nos PDAs e PRAs, nem sempre por necessidade das famílias, mas sim pela imposição da lei.

Desta forma, para dar conta destes desafios, além da elaboração dos PDAs e PRAs, o INCRA contratou a ATES para cumprir quatro categorias de ações, conforme estabelecido no projeto básico da ATES de 2009 (INCRA, 2008):

1. ações de assistência técnica na esfera produtiva: para esta ação, o projeto básico determina, entre as principais exigências, que os técnicos deverão adotar os preceitos do desenvolvimento rural sustentável, estimular a economia popular e solidária, desenvolver processos produtivos agroecológicos, adequar as técnicas produtivas as características regionais, promover trocas de experiências, discutir a diversidade das sementes, o manejo e conservação do solo, bem como a sustentabilidade ambiental. Além disso, deverão promover a capacitação dos assentados em administração rural e gestão dos lotes.
2. ação de assistência técnica na esfera social: objetivando ampliar os trabalhos das equipes de ATES na área social, o INCRA estabeleceu em leque de ações específicas relacionadas a esta temática. Entre elas podemos citar, ações sobre a documentação da família, redução da pobreza, estímulo à compreensão dos direitos especiais da criança, do idoso e dos jovens, garantia da segurança alimentar, saneamento básico, lazer, bem como educação e organização social.
3. ação de assistência técnica na esfera ambiental: devido às exigências de ações mitigadoras estabelecidas pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) através das Licenças de Operação e Instalação dos assentamentos (LIOs), o INCRA estabeleceu para a ATES a priorização de espaços de capacitação, objetivando a conscientização dos assentados acerca dos problemas ambientais apontados nas LIOs. Entre as principais ações destaca-se a manutenção permanente de um Engenheiro Agrônomo responsável pela área ambiental no NO, viabilizar o licenciamento ambiental

de atividades produtivas voltadas aos lotes, discutir o manejo dos recursos naturais, encaminhar para avaliação os projetos a serem licenciados a fim de obter a anuência do INCRA, promover o controle, monitoramento e uso dos recursos naturais nos assentamentos.

4. Ações de Integração de Políticas Públicas e Programas do INCRA: objetivando integrar os diversos programas e políticas públicas voltadas ao desenvolvimento dos assentamentos, o INCRA estabeleceu para a ATES a função de auxiliar no controle da documentação e identificação das famílias assentadas, acompanhar as atividades de campo do INCRA, bem como dos demais entidades conveniadas, executar e orientar a aplicação dos créditos de acordo com os planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos, bem como potencializar o Programa Terra Sol, sensibilizado os assentados para a importância do processamento dos alimentos em busca da agregação de valor e renda para as famílias.

Para dar conta destas tarefas, o INCRA montou uma coordenação estadual da ATES, centralizada na Divisão de Desenvolvimento do INCRA-RS, onde foi designado um técnico para esta tarefa, juntamente com mais dois profissionais denominados de “gestores da ATES”. Estes tem como tarefa, acompanhar a execução da ATES nos NOs, de acordo com as ações estabelecidas no contrato, avaliar, monitorar e fiscalizar os serviços desenvolvidos pelas equipes técnicas, objetivando a qualificação do processo, bem como avaliar os produtos contratados, como é o caso dos PDAs e PRAs. Além disso, é tarefa desta coordenação alocar recursos da ATES; orientar e estimular a entidade representativa dos assentados para acompanhar e avaliar as atividades de ATES; constituir e coordenar os Fórum Estadual de ATES; articular-se com os Colegiados Territoriais, Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável; promover articulação com entidades e instituições que trabalhem na temática da Reforma Agrária visando o desenvolvimento do Programa; e construir e implementar, juntamente com o Fórum Estadual de ATES, um Plano Regional de Capacitação, voltado para os trabalhadores e trabalhadoras rurais assentados (as), das atividades de ATES.

Portanto, a formulação dos PDAs e PRAs foram submetidos a uma realidade complexa de fatores. De um lado, as equipes técnicas foram obrigadas a contemplar nos planos os interesses das famílias assentadas. Por outro, foram pressionadas a incluir na programação os temas demandados pelo governo, entre os mais polêmicos como a questão ambiental.

4. A construção dos PRAs e PDAs: objetivos e diretrizes

Como já foi dito anteriormente, o INCRA contratou as equipes técnicas para executar as metas e ações da ATES, bem como os PDAs e PRAs. Para os assentamentos criados antes de 2003, foi estabelecido que fosse construído os PRAs. Estes tinham como objetivo:

Apontar estratégias iniciais para a construção da viabilidade econômica e da soberania alimentar e nutricional das famílias assentadas em projetos de assentamento criados **antes de 2003** ou que se encontram em estágios de estruturação ou em consolidação, revisando Planos de Desenvolvimento existentes e apontando novas estratégias de desenvolvimento, assegurando complementarmente a recuperação do passivo ambiental, social e econômico inerente às áreas de reforma e desenvolvimento agrário (INCRA, 2008, p. 117)

O grande desafio das equipes técnicas na construção do PRA foi resgatar os Planos de Desenvolvimento já existente nos assentamentos. Tarefa esta que foi inviabilizada em muitos NOs, devido a falta de registros ou arquivos das equipes técnicas que aturam anteriormente e mesmo do INCRA, a quem coube também a avaliação e uso desses materiais. Cabe ressaltar que em 2008, devido a substituição da modalidade convênio para contrato, houve a troca⁹ de prestadora em 6 NOs, prejudicando inicialmente os trabalhos da ATES, bem como a construção dos planos. Os PRAs foram feitos em 262 assentamentos, distribuídos nos 18 NOs da ATES. Foi previsto na licitação um valor de R\$ 120,00 por família.

Já o processo de construção dos PDAs se deu em 23 assentamentos criados depois de 2003. Estes planos tiveram como objetivo “apontar estratégias iniciais para a construção da viabilidade econômica e da soberania alimentar e nutricional das famílias assentadas em projetos de assentamento novos.” (INCRA, 2008, p. 104). O valor previsto na licitação foi o de R\$ 240,00 por família. Relativamente, as equipes técnicas tiveram maior dificuldade para elaborar este plano, pois a quantidade de informações disponíveis nos assentamentos mais jovens é menor, bem como a carência estrutural é

⁹ Observa-se que este é um dos grandes limitantes da extensão rural. Não é prática das equipes realizarem sistemáticos registros dos trabalhos desenvolvidos. Na conjuntura atual da extensão rural pública, onde a execução esta submetida a contratos e convênios, é recorrente a troca periódica das equipes técnicas num determinado território, o que prejudica a relação, planejamento e os trabalhos desenvolvidos com o público beneficiário.

maior. É nestes assentamentos que está os maiores passivos de infraestrutura básica. Muitas famílias destes assentamentos jovens ainda não acessaram o crédito inicial. Além disso, ainda está em curso um processo de adaptação das famílias no local, tendo em vista que a maior parte dos assentamentos criados na metade sul do estado são com famílias da região norte do RS.

Deste modo, a principal diferença na construção destes dois tipos de planos é a complexidade. As equipes técnicas tiveram um esforço maior para a construção dos PDAs. De maneira geral, a construção dos PRAs partiram de uma base social e econômica, bem como infraestrutura melhor, mais consolidada e articulada regionalmente.

Para a elaboração de ambos, foi determinado que as equipes técnicas deveriam adotar procedimentos participativos, envolvendo os assentados em todas as etapas que ficaram assim distribuídas: Etapa 1) Mobilização dos assentados + diagnóstico participativo; Etapa 2) Levantamento de campo + planejamento participativo; Etapa 3) Elaboração do relatório final + mapas. No contrato para a elaboração dos PRAs e PDAs foi determinado que o pagamento seria feito mediante avaliação e aprovação pelo INCRA dos documentos referentes a cada etapa.

Os prazos determinados para a entrega dos produtos destas etapas foram: etapa 1, 30 de setembro de 2009; etapa 2, 30 de outubro de 2009 e etapa 3, 30 de dezembro de 2009. Estas determinações foram acordadas com as prestadoras da ATEs numa oficina realizada em junho de 2009 no INCRA em Porto Alegre. No entanto, após a oficina, aproximadamente no final do prazo de entrega do produto da etapa 2, o INCRA estendeu as datas, ficando a entrega da etapa 2 para 30 de abril de 2010 e a etapa 3 para 30 de junho de 2010. Esta decisão se baseou nas inúmeras reclamações das equipes técnicas sobre a dificuldade de elaborar os PDAs e PRAs nos moldes solicitados e num prazo muito exíguo. Apesar dessa manifestação seguida da alteração, a coordenação estadual de uma das prestadoras manteve o prazo original, forçando as equipes sobre sua responsabilidade a entregar as etapas de acordo como havia sido acordado na oficina estadual. Esta atitude teve como justificativa o planejamento financeiro da entidade, o qual estava projetado para receber no final de 2009 os valores referentes a etapa 2 e 3 dos planos. Indiscutivelmente, as equipes técnicas desta prestadora ficaram prejudicadas em relação às demais. Tiveram de elaborar os planos com seis meses de antecedência das equipes das demais prestadoras. Esta desvantagem ficou refletida na avaliação da etapa 1, onde os maiores índices de reprovação foi das equipes desta

prestadora. Até este momento, não se teve acesso à avaliação final do INCRA referente ao produto da segunda etapa, mas a hipótese é que novamente teremos um grande índice de reprovação, tendo em vista o pouco prazo que tiveram para elaborar.

5. A apropriação dos demais agentes e os primeiros conflitos

O inicial descrédito de equipes e famílias assentadas na funcionalidade dos Planos foi o primeiro entrave para a sua ampla discussão e disposição das partes em fazer dele um instrumento fundamental de trabalho. Essa descrença tinha raízes evidentes no processo vivido pelos assentamentos mais antigos de desvalorização dos documentos elaborados anteriormente. No geral, este sentimento de fazê-los novamente simplesmente para “cumprir meta” permeou as equipes e algumas lideranças. Dessa forma se disseminou a idéia de participação das famílias nos debates propostos apenas para “auxiliar a equipe” a cumprir as metas do contrato. Diferentemente dos assentamentos mais novos, em que a situação de expectativa impulsionou as famílias na contribuição para compor-se um trabalho de qualidade.

As equipes não se sentiam parte das decisões expressas no roteiro de trabalho dos PDAs e PRAs. Esta era uma indicação de falha no processo decisório, onde nem as equipes, nem o público-alvo participaram das discussões entre as prestadoras, e a contratante. Os acordos, prescindindo de um amplo processo de discussão, ficaram restritos a agentes que não fariam parte de sua execução prática. Nessas decisões de direção que originaram as primeiras orientações, criou-se um vínculo demandante-demandado, semelhante à tradicional visão patrão-operário com os técnicos (e, no caso dos assentamentos, como produto). Ou até, conforme define a pedagogia de raiz freireana, uma relação opressor-oprimidos. Conforme argumenta Freire (1987) “Não é possível a liderança tomar os oprimidos como meros fazedores ou executores de suas determinações, como meros ativistas a quem negue a reflexão sobre o seu próprio fazer.” E, do ponto de vista da atuação profissional, essa lógica da definição externa das metas de trabalho reduz a racionalidade prática a uma simples racionalidade instrumental, de execução não-reflexiva das ações. Esta é uma lógica que permeou todo o conjunto das metas estabelecidas no contrato, mas que se aplica também de forma direta e específica na elaboração do Planos, objeto de análise do presente estudo.

Entretanto, o trabalho dos técnicos ligados aos assentamentos, também é um trabalho que tem propostas para a realidade da reforma agrária. Todas as prestadoras

defendem uma visão de desenvolvimento, o que, segundo Furtado (2000) advém da própria natureza da ação extensionista. Diferentemente do que apontam seus currículos de formação, a função desses profissionais tem subjacente, além de uma teoria do desenvolvimento, uma teoria da comunicação e uma concepção política sobre sua atuação. Essa condição propiciou que, no decorrer do processo de construção dos planos, os técnicos procurassem se apropriar dos objetivos previamente definidos para o trabalho e passassem também a reelaborar seus próprios objetivos. De modo a tornar essa ferramenta que tinham em mãos algo capaz de qualificar sua atuação segundo a realidade colocada. Tomando por base um diagnóstico bem feito poderiam perceber os limites e potencialidades específicos de cada local. Bem como delinear as ações prioritárias e planejá-las também de acordo com as possibilidades concretas identificadas. Essa realidade precisava então ser descrita e entendida de forma completa, o que dependeria da co-operação das famílias. Por isso também o incentivo de que estes atores pudessem expor a sua visão de contexto. De parte dos assentados e suas lideranças também houve uma reorganização interpretativa de como poderiam ser aproveitados esses Planos e seus processos de construção. Corroborando com uma reflexão sobre a conjuntura dos assentamentos e contendo em si as demandas latentes não supridas pela intervenção do Estado. Dessa forma passaram a alimentar as expectativas das famílias de terem suas necessidades, principalmente as básicas, explicitadas nos documentos e posteriormente atendidas. Assim como dos dirigentes do Movimento Social organizado, que puderam rever a situação do conjunto de suas regiões de atuação e qualificar a pauta de reivindicações que faz parte de sua cobrança diante das diversas instituições e órgãos da sociedade.

Essa trajetória forjada no decorrer do processo de diálogo entre os diferentes agentes envolvidos (INCRA, Articuladores, Equipes técnicas, Direção das prestadoras, Assentados e suas lideranças) comprovou que a experiência é formativa e predominante. Nenhuma das partes sentia-se cumprindo seu papel sem propor uma forma e um conteúdo para essas ações. A atuação crítica não concorda com o mecanicismo, por isso as avaliações mútuas foram demandando adequações contínuas das propostas iniciais.

6. A proposta metodológica prestadoras: discurso e prática na operacionalização dos objetivos.

A intervenção de todas as prestadoras previa o trabalho com metodologias participativas e a atuação conjunta com o público-alvo. O próprio Manual de ATES

(INCRA, 2008) definia como de livre escolha a metodologia utilizada na operacionalização dos diagnósticos e planejamentos contidos nos PDAs e PRAs. Entretanto, trazia no seu referencial teórico voltado para a ATES, específica para o trabalho nas áreas reformadas, apontamentos para o mesmo escopo da ação extensionista indicada na Política Nacional de ATER (MDA, 2007), designada ao público da agricultura familiar em geral. Nesse referencial cita pressupostos como a participação das famílias; o uso de um sistema de planejamento “ascendente”; contemplar os aspectos de gênero, geração e etnia; a inovação como fruto da construção do conhecimento; utilização de ferramentas como intercâmbios e experimentos pedagógicos. O que, a princípio, tem concordância com a disposição das prestadoras em estabelecerem uma parceria com os assentados na elaboração e execução conjunta das ações. Esta consideração esbarra, no entanto, no limitante estabelecido pelos roteiros já definidos nos documentos nacionais e constantes como itens das obrigações contratuais das prestadoras. Nos roteiros para execução do serviço, assim como nos de Planos de Desenvolvimento e de Recuperação havia uma clara definição do resultado esperado para essas ações, implicando em forma e conteúdo estabelecidos. Como exemplo pode-se citar a indicação para a abordagem sistêmica expressa na especificação dos itens obrigatórios. Esse fator diminuiu as possibilidades de uso de Metodologias mais abertas à participação dos atores locais de forma decisória e autônoma, relegando essa participação a algumas etapas e num patamar geralmente consultivo. Métodos amplamente utilizados na extensão de caráter educativo como o Método de Validação Participativa (MVP) utilizado pelos técnicos ligados à COPTEC e Diagnóstico Rural Participativo (DRP), utilizado pelos técnicos da EMATER, não se enquadravam no perfil de diagnóstico e planejamento previsto para os Planos. Algumas equipes que preferiram utilizá-los tiveram de incorporar os resultados obtidos apenas como anexos aos documentos finalizados, pois não se enquadravam no perfil solicitado.

Da mesma forma, de parte das prestadoras e equipes, houve certa dinâmica predominante de operacionalização automática. O que pode ser atribuído ao grande volume de Planos a serem elaborados em um curto espaço de tempo; definidos por Projeto de Assentamento e não por território ou localidade ou qualquer outra dinâmica de tempo-espaço. Ou mesmo pode estar ligado à dificuldade de realização prática do discurso e teorizações desses agentes, principalmente tendo prazos definidos para atuação e objetivos estabelecidos. Traduzindo-se em ineficiência no planejamento prévio das ações, que aconteciam geralmente de forma desarticulada de sua finalidade

central. Ainda podem-se recuperar os limitantes presentes nos indivíduos, pelos processos deficitários de formação profissional dos técnicos envolvidos, principalmente para uso do aporte metodológico sugerido e na interpretação da realidade de atuação. Ficando o processo formativo complementar a ser constituído na própria prática de atuação, incorrendo em sucessivas lacunas que nem mesmo a capacitação continuada conseguiria resolver dentro dos prazos determinados para a apresentação dos resultados. Essas indicações ficaram expressas nos diagnósticos, em suas análises dos dados levantados e nos planejamentos, orientadas pelo imperativo técnico, baseados na intervenção pontual (por produto e por setor). A própria constituição das equipes e divisão de tarefas refletia a dificuldade de constituir uma prática multidisciplinar, com aporte das diferentes áreas diante de uma mesma problemática identificada. Na qual os técnicos responsabilizavam-se individualmente por determinadas tarefas ou regiões de atuação. E mesmo na orientação traduzida em meta específica designada pelo contrato, de reservar-se uma vaga nas equipes exclusivamente para Engenheiros Agrônomos tratarem das questões da área ambiental, impossibilitando outras profissões de áreas afins¹⁰ de exercerem esta tarefa e acrescentarem outras visões ao conjunto do trabalho.

7. A “cara” dos produtos finais como reflexo de um processo conturbado de construção.

A partir dos aspectos apontados neste trabalho, é evidente que os produtos entregues refletiriam parte dos conflitos enfrentados no processo de elaboração. De forma geral, o produto da etapa 1 teve como principal problema a participação das famílias assentadas no levantamento e validação das informações sobre a realidade dos assentamentos.

Ao analisar as metodologias utilizadas pelas prestadoras, observa-se que a maioria dos dados contextualizados no diagnóstico partiu da coordenação do assentamento, de entrevistas individuais às famílias e de fontes secundárias. Não houve um processo amplo e participativo das famílias no levantamento e problematização das informações. Este problema tende a se refletir na elaboração da programação das ações (etapa 2), pois um diagnóstico mal feito, deslocado da realidade tem como consequência o planejamento de ações que não correspondem a realidade do assentamento. Outro aspecto que se repete em todos os diagnósticos é a generalização e a superficialidade da

¹⁰ Engenheiros Ambientais, Engenheiros Florestais, Biólogos, Geógrafos, etc

informação. Vejamos alguns casos observados. Caso 01. Ao descrever o item “equipamentos de interesse grupal ou comunitário no assentamento” a equipe de elaboração informou apenas que “Com exceção dos equipamentos para a agroindústria, existe no assentamento apenas um trator de uso coletivo beneficiando três irmãos”. O que esta informação quer dizer? O que podemos planejar a partir deste dado? Caso 2: no item “Condições físicas e edafoclimáticas do assentamento: flora e fauna” a equipe de elaboração descreveu apenas: “A vegetação natural é a floresta subtropical. A mata virgem foi profundamente modificada, com extinção de muitas espécies vegetais característica da unidade mapeamento Erechim”. Se tivéssemos que elaborar um plano ambiental a partir desta informação, seria possível? É a partir destas constatações que identificamos falhas no processo de elaboração dos diagnósticos, principalmente no que se refere a contextualização, qualificação e problemática da informação prestada.

Para a elaboração da etapa 2, foi acordado entre o INCRA/RS e as prestadoras de ATES que deveria constar a contextualização do diagnóstico sistematizado em limitações e potencialidades e a programação das ações. Nessa programação deveria aparecer o objetivo da ação, o projeto/metabol, as ações, o como, quando e por quem seria feito. De maneira geral, o que se observa é a falta de ações destinadas ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos. A maioria delas reflete o tradicional, sem perspectivas inovadoras para o assentamento ou para a região. Muitas ações são generalistas e sem relação com o diagnóstico do assentamento. Considerando que a maioria dos diagnósticos apontaram a questão ambiental como problema, nas ações este tema não aparece com frequência ou suficientemente problematizado ao ponto de ter a programação de soluções ou alternativas. Vamos alguns exemplos.

Caso 01:

Tabela 02: cronograma de trabalho para o aumento de renda-leite no PRA de um assentamento

Cronograma exigido	Programa	Objetivo	Projeto/meta	Ação	Como	Quando	quem
Elaboração da equipe	Aumento da renda-leite	produção de estratégias de logística e organização da produção leiteira.	A meta é produzir no prazo de dois anos, estudos técnicos sistêmicos	Elaboração de estudos de técnicos de viabilidade de rotas e organização da produção de leite nos assentamentos.	Formação de comitê envolvendo representantes dos assentados, equipe técnica e outras	Até 2011	Equipe e assentados

					organizações ligadas ao setor.		
--	--	--	--	--	--------------------------------	--	--

Observa-se que através deste exemplo retirado do produto da etapa 2 de um dos PRAs fica difícil compreender com a “formação de comitê” dará conta de “produzir no prazo de dois anos estudos técnicos sistêmicos”. Além disto, o prazo determinado (até 2011) e quem vai fazer (equipe e assentados) carece de um detalhamento e uma maior especificação dos reais responsáveis.

Caso 2:

Tabela 03: cronograma de trabalho para aumentar a capacidade produtiva do solo de um assentamento

Cronograma exigido	Programa	Objetivo	Projeto/meta	Ação	Como	Quando	quem
Elaboração da equipe	Aumentar a capacidade produtiva do solo	Proporcionar as famílias assentadas o conhecimento, na busca e adoção de praticas que venham a melhorar as condições físicas e químicas do solo.	9 Famílias para 60 ha	Implantar espécies de plantas recuperadoras do solo	Reunião e demonstração de semeadura de plantas	Até dezembro de 2011	Assentados e equipe técnica

Com relação a este exemplo, observa-se que o programa tende a refletir um dos grandes problemas enfrentados na atualidade pelos assentados no RS: a dificuldade em aumentar a capacidade produtiva do solo. No entanto, será que apenas com a ação “implantar espécies de plantas recuperadoras do solo” a equipe juntamente com os assentados terão condição de atingir este programa? Além disto, “reunião e demonstração de semeadura de plantas” da conta de tal ação? Na nossa compreensão a resposta destas duas perguntas é negativa.

Para ambos os casos, compreende-se que é necessário uma maior clareza das ações propostas, além de um maior detalhamento destas a fim de proporcionar o cumprimento do programa e do objetivo proposto. Deste modo, identificamos que na maioria dos casos a maior problemática esta na descrição e identificação de ações claras e objetivas de acordo com o programa estabelecido, bem como de uma maior clareza e determinação do como e quando ira ser feito tal ação.

8. Conclusão

Pensar do desenvolvimento de localidades e realidades específicas como a da Reforma Agrária coloca-se atualmente com o grande desafio da Sustentabilidade, diferentemente do que no período da Modernização da Agricultura e dos demais setores produtivos. Os efeitos degradantes do crescimento econômico concentrador e da artificialização dos ambientes necessários ao ritmo incessante da produção industrial em escala foram sentidos pela natureza e pela sociedade de forma intensa. A revisão desses padrões de desenvolvimento aponta para a necessidade de diferenciação da atuação degradante nos ambientes produtivos. Para a agricultura, e, de forma geral, para o Desenvolvimento Rural, trabalhar com a Sustentabilidade exige pensá-la nas diferentes dimensões em que precisa ocorrer concomitantemente. Fundamentalmente os seus aspectos sociais, ambientais e econômicos devem ser considerados nesse atendimento simultâneo. Em se tratando do público de beneficiários das áreas reformadas, é importante considerar a vulnerabilidade social dos ambientes e situações de origem, bem como das dificuldades iniciais de estabelecimento e manutenção nos assentamentos. Assim como da identificação de existência de passivos ambientais a serem sanados, e da necessidade de convivência e trabalho garantindo a produtividade dos agroecossistemas a longo prazo. No que tange ao aspecto econômico se sombreiam as dificuldades de viabilização econômica dos lotes do ponto de vista da produção, beneficiamento e comercialização do produtos, bem como a geração interna de serviços agrícolas e não-agrícolas garantindo trabalho e renda para as famílias.

A difícil tarefa imposta aos diferentes agentes que atuam nessa realidade é conseguir detectar esses elementos de forma clara e específica, de modo a constituir subsídios para suas propostas de trabalho. Estas devem estar em consonância com as necessidades das famílias assentadas, a organização das lideranças, as possibilidades institucionais, as competências dos técnicos, as estruturas das prestadoras, entre outros fatores. Sendo que a contrapartida de cada uma das partes envolvidas é a própria qualificação e garantia de

eficiência interna, assim como o cumprimento de suas funções específicas. Para chegar-se a essa clareza é imprescindível uma leitura de realidade e constituição conjunta e efetivamente participativa do plano de ação envolvendo a todos, de forma a encadear as atividades numa proposta única. Assim os objetivos já não seriam encarados de maneira fragmentada, dando origem a mais conflitos do que convergências dentro do mesmo campo de trabalho.

Entende-se que a construção dos Planos de Desenvolvimento e de Recuperação dos Assentamentos podem ser tomados como exemplos de um processo como o qual se pode aprender dentro das falhas e dos avanços. Que a sua avaliação não deve restringir-se à pontuação e remuneração pelos produtos obtidos, mas deve ser ampliada para uma análise ampla de resultados em todas as suas fases. E considerar que, mesmo em suas deficiências esses documentos constituíram-se em importantes registros do contexto atual da Reforma Agrária no Rio Grande do Sul. Refletem também expectativas em grande proporção por parte do público alvo da política pública denominada Reforma Agrária, da mesma forma que contém propostas concretas a serem refletidas e implementadas pelas equipes de assessoria. E, enquanto documentos oficiais, ficam abertos para outros estudos e inclusive cobranças de parte da sociedade organizada, comprometendo o poder público com todo o seu conteúdo e significado.

9. Bibliografia consultada

CORREIA, M.C.B. **A observação participante enquanto técnica de investigação.** Pensar Enfermagem Vol. 13 N.º 2, 2009. Disponível em: <http://pensarenfermagem.esel.pt/files/2009_13_2_30-36.pdf> Acesso em: maio 2009.

FONTANELI, Renato Serena; SANTOS, Henrique Pereira dos; FONTANELI, Roberto Serena. **FORAGEIRAS PARA A INTEGRAÇÃO LAVOURA-PECUÁRIA-FLORESTA NA REGIÃO SUL-BRASILEIRA.** Passo Funo: Embrapa Trigo, 2009, 340 p.

FURTADO, R. **A Intervenção participativa dos atores – INPA:** uma metodologia de capacitação para o desenvolvimento local sustentável / Ribamar Furtado, Eliane Furtado – Brasília : Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2000.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido.** 17º Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GODOY, A.S. **Pesquisa qualitativa:** tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas Vol 35 N.º 3. pag 20-29. São Paulo, 1995.

INCRA. Norma de Execução nº.39, de 30 de março de 2004. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 8 maio 2004. Com anexos I, II e III.

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

INCRA. **Manual Operacional de ATES.** Brasília: MDA/INCRA, 2008.

MDA. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural.** Brasília: MDA, 2007.