



## Como Ocorre o Planejamento das Organizações Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural? Uma Análise do Caso da Empaer em Mato Grosso

*How does the planning of state organizations for technical assistance and rural extension occur? An analysis of the case of Company for Agricultural Research, Assistance and Rural Extension of the State of Mato Grosso (Empaer)*

MORAES, Murilo Didonet de<sup>1</sup>; SANT'ANA, Antonio Lázaro<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Ilha Solteira, SP, murilonx7@gmail.com; lazaro@agr.feis.unesp.br.

**Resumo:** Em um ambiente em que as instituições legais e a sociedade exigem uma maior responsabilidade quanto ao uso dos recursos públicos, torna-se conveniente discutir o planejamento das entidades públicas que atuam com esses recursos, especialmente as organizações estaduais de assistência técnica e extensão rural, por serem o principal instrumento mediante o qual o Estado leva até o campo suas iniciativas. Este trabalho objetivou discutir a forma como se dá o planejamento da Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer), o grau de independência das diversas instâncias hierárquicas e quais são os atores participantes desse processo. Os métodos utilizados para coletar as informações de interesse e alcançar os objetivos da investigação foram a pesquisa bibliográfica, documental e a entrevista semiestruturada junto aos nove coordenadores dos escritórios regionais da Empaer. Os resultados demonstraram que o planejamento tem início em cada escritório local quando este faz o seu Plano de Trabalho Anual, baseado no estudo da realidade local, e envia ao escritório regional. Apesar de cada escritório local contar com um planejamento, nota-se que o trabalho por demanda ainda é muito representativo. Além disso, a liberdade que os escritórios locais têm para construir seus planejamentos está condicionada à organização e priorização financeira do escritório central da Empresa. Conclui-se, portanto, que a Empaer deve buscar construir um diálogo entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional, a fim de torná-lo mais dinâmico e flexível, garantindo assim seu papel estratégico junto aos agricultores familiares e a sociedade mato-grossenses e perante o governo estadual.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar, ATER, Plano Estratégico.

**Abstract:** In an environment where legal institutions and society require greater accountability regarding the use of public resources, it is appropriate to discuss the planning of public entities that operate with these features, especially the state organizations for technical assistance and rural extension, for are the main instrument through which the State takes its initiatives to the field. This work aimed to discuss the planning of Company for Agricultural Research, Assistance and Rural Extension of the State of Mato Grosso (Empaer), the degree of independence of the various hierarchical instances and what are the participating actors of this process. The methods used to collect the information of interest and achieve the objectives of the investigation were the bibliographical research, documentation and the semi-structured interview with the nine coordinators of regional offices of Empaer. The results showed that the planning begins in each local office when this



makes your Annual Work Plan, based on the study of the local reality, and sends it to the regional office. Although each local office to have a plan, it should be noted that the work on demand is still very representative. In addition, the freedom that the local offices have to build their planning is subject to the organization and financial prioritization of the main office of the Company. It is therefore concluded that the Empaer should seek to build a dialogue between the strategic planning and organizational structure in order to make it more dynamic and flexible, thus ensuring your strategic role among the family farmers and society of the state of Mato Grosso and the state government.

**Keywords:** Family Farm, Technical Assistance and Rural Extension (ATER), Strategic Plan.

## Introdução

A conjuntura histórica da extensão rural brasileira demonstra que o processo de reestruturação e fortalecimento dos serviços públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER) ocorreu, de maneira mais proeminente (ao menos no campo das políticas públicas), a partir da segunda metade da década de 1990, com a criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), seguido posteriormente pela Lei da Agricultura Familiar e Lei de ATER, instituídas em 2006 e 2010. A Lei de ATER estabeleceu que as organizações públicas de extensão rural em âmbito nacional devem ter suas estratégias alinhadas à Lei, de maneira a mitigar possíveis empecilhos aos processos de execução das políticas públicas, bem como ampliar os programas de fortalecimento ao setor (SCHOLZ, 2014).

Por outro lado, é de conhecimento amplo o fato de que a extensão rural, devido a sua ação e capilaridade, seja o principal instrumento mediante o qual o Estado leva até o campo suas iniciativas, além de ser considerada uma ferramenta primordial para o apoio aos agricultores familiares (MUSSOI, 1985). Neste contexto, as entidades estaduais de ATER surgem como as principais mediadoras entre o Estado e o meio rural, graças à sua ligação histórica em executar os programas e políticas para a agricultura familiar, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Em um ambiente em que a sociedade tem promovido uma pressão crescente sobre os governantes e gestores para o uso responsável dos recursos públicos, não apenas em termos de eficiência, mas também com eficácia, o planejamento tem assumido posição de destaque no atendimento desta demanda (REZENDE, 2012). Para Scholz (2014), discutir o processo de planejamento das organizações estaduais de ATER se justifica a partir do momento em que é função do Estado regular, financiar e fomentar a produção de alimentos, fibras e energias renováveis, os quais são desenvolvidos pelos agricultores (familiares ou não) e suas organizações, público da extensão rural.



O ato de planejar, conforme Oliveira (2010) está relacionado com o rompimento ou restrição ao mínimo possível da lógica do imprevisto. “Quando planejamos, estamos exercitando nossa capacidade de pensar o futuro a partir de análises da realidade presente. Portanto, é fundamental avaliar as experiências passadas, interpretar a realidade presente e saber para onde se deseja ir” (OLIVEIRA, 2010, p. 16).

Grande parte das organizações que atuam no meio social fazem o planejamento a partir de princípios gerais e fundamentais. Neste caso, não deve haver atuação efetiva enquanto não forem compreendidos e definidos os princípios que fundamentarão as ações posteriores. Essas ações podem ser entendidas como os meios a partir dos quais um determinado fim será atingido. Assim, a definição sobre quais são os meios mais ajustados aos fins projetados deve-se pautar nas seguintes questões: definição do público (Para quem?), objetivos (Para quê?), conteúdo (O quê?) e métodos (Como? e com quê?) (OLIVEIRA, 2010).

De um modo geral, o processo de planejamento pode ser dividido em três etapas: diagnóstico da realidade, elaboração do plano de ação ou projeto e a avaliação dos resultados. Embora por questões didáticas seja mais bem compreendida quando analisadas de modo específico, estas etapas não são estáticas e, além de se inter-relacionarem, podem acontecer ao mesmo tempo, como por exemplo, a avaliação dos resultados que, em muitos casos, não é realizada apenas no final, mas sim durante todo o processo.

Portanto, o objetivo deste trabalho é desvendar a forma como são construídas e/ou definidas as diretrizes ou metas a serem adotadas pela Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (Empaer) para a operacionalização de suas atividades. Buscou-se entender, mais especificamente, a forma como se dá o planejamento dessa organização, o grau de independência das diversas instâncias hierárquicas e quais são os atores participantes desse processo.

## **Metodologia**

Há em Mato Grosso, segundo Rossetto e Girardi (2014), 578 assentamentos, onde vivem 103.338 famílias, em uma área aproximada de 6,28 milhões de hectares. A Empaer é o órgão estadual responsável por executar as políticas públicas na área de pesquisa agropecuária e ATER a todas essas famílias assentadas, bem como a todos os indivíduos que compõem o escopo da agricultura familiar, público prioritário no que tange ao atendimento segundo a missão da Empresa (EMPAER, 2016a).

A Empaer foi constituída oficialmente no dia 16 de janeiro de 1992. Nos dias atuais (2018), encontra-se presente em quase todos os municípios do estado, disponibilizando os serviços de assistência técnica e extensão rural, pesquisa e fomento aos agricultores familiares, por meio de 124 escritórios locais, nove



regionais, seis campos experimentais em atividades, quatro viveiros de produção e seis laboratórios (EMPAER, 2018).

Esta pesquisa pode ser classificada como do tipo descritiva, pois se baseia na descrição dos fatos e fenômenos de determinada população, coletados a partir do contato direto do investigador com a situação estudada. Para Martins e Campos (2003), o pesquisador qualitativo estuda a realidade em seu contexto natural, tal como ocorre, e procura dar sentido ou interpretar os fenômenos de acordo com os significados que possuem para as pessoas implicadas nesse contexto.

Os métodos utilizados para coletar as informações de interesse e alcançar os objetivos da investigação foram, além de entrevistas semiestruturadas, a pesquisa bibliográfica e documental.

O levantamento bibliográfico se fundamentou, sobretudo, em temas relacionados ao planejamento e a extensão rural. O levantamento documental, em contrapartida, focou nos textos e documentos oficiais da Empaer, de circulação aberta ou restrita. Apesar da pesquisa documental se assemelhar a pesquisa bibliográfica, a natureza das fontes é um fator que as difere. Enquanto a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de um material já elaborado, a documental está voltada à utilização de materiais que ainda não foram analisados e constitui-se numa fonte rica e estável de dados (GIL, 2002).

As entrevistas semiestruturadas, por sua vez, contemplaram os nove coordenadores dos escritórios regionais da Empaer (Cuiabá, Rondonópolis, Cáceres, Barra do Garças, Alta Floresta, Barra do Bugres, Sinop, Juína e São Félix do Araguaia), durante os meses de agosto a novembro de 2016. O principal objetivo dessas entrevistas foi compreender a forma com que o planejamento da Empaer está estruturado, o grau de independência dos escritórios locais e os atores envolvidos no processo.

## **Resultados e discussões**

Quanto ao planejamento da Empaer, dentro dos Órgãos de Apoio Estratégico Especializado, a Unidade de Gestão Estratégica para Resultados (Uniger) assume as funções de planejamento no âmbito da Empresa. Entre inúmeros objetivos, a Uniger deve: I) disseminar a metodologia e capacitar as equipes setoriais para elaboração do Plano Plurianual (PPA), dos planos setoriais, do Plano de Trabalho Anual (PTA) e da Lei Orçamentária Anual – LOA; II) coordenar a elaboração e revisão do PPA, dos planos setoriais e do PTA/LOA; III) coordenar o monitoramento e a avaliação do PPA e o acompanhamento do PPA/LOA; IV) elaborar recomendações para o alinhamento dos planos setoriais com o PPA; V) acompanhar e analisar os principais indicadores e resultados do PPA (EMPAER, 2016b).



Contudo, conforme informações captadas com as entrevistas, esse planejamento tem início em cada escritório local quando este faz o seu PTA, baseado no estudo da realidade local, e envia ao escritório regional. Alguns coordenadores regionais afirmaram que já não está mais havendo um diagnóstico local nos moldes como eram feitos anteriormente, de visitar lote por lote. Atualmente, devidos aos custos, falta de pessoal e a morosidade do processo, o diagnóstico é feito a partir de algumas visitas aleatórias, dados secundários (como do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e da própria experiência dos técnicos que já estão naquela localidade há bastante tempo.

O depoimento de outro Coordenador Regional pareceu-nos mais preciso, ao afirmar que não há um planejamento padrão para os escritórios locais. O que existe são metas a serem atendidas pela Empaer, como, por exemplo, número de famílias atendidas, as quais devem estar obrigatoriamente no PTA, já que estes dados funcionam como um termômetro para barganha e reivindicação de recursos da Empresa junto ao governo estadual. Com isso, o planejamento dos escritórios locais vai depender das atividades agropecuárias existentes no município (se predomina a pecuária ou a agricultura) e da presença de políticas públicas. Existem municípios que trabalham com as Chamadas Públicas do governo federal e outros que demandam um trabalho mais próximo com o crédito rural e a elaboração de projetos, por exemplo. Neste caso, o planejamento de cada um desses escritórios será diferenciado e deverá atender às diretrizes das respectivas políticas públicas existentes.

Em alguns casos, as prefeituras, por meio de suas secretárias municipais de agricultura, procuram estabelecer parcerias com a Empaer para atender alguma demanda ou programas específicos. Quando isto ocorre, o planejamento da Empresa é realizado em conjunto com a programação da secretaria municipal de agricultura, e até mesmo do sindicato rural, mediante o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Desse modo, a partir de um planejamento colaborativo, a Empresa busca executar suas ações de acordo com as demandas locais.

No entanto, um Coordenador Regional apontou que o planejamento é ainda um gargalo da Empaer. Para o entrevistado, apesar da situação estar mudando e cada escritório confeccionar sua programação mensal de atividades baseado no PTA, o trabalho por demanda eventual ainda é muito representativo. Na época em que o Coordenador Regional entrou na Empresa, esta ainda era Emater-MT (de 1975 até o ano de 1992) e, segundo ele, o planejamento era muito rígido e deveria ser seguido à risca. Com a diminuição do quadro de funcionários (sucateamento da Empresa), a saída de extensionistas (devidos às condições precárias de trabalho) e a criação, na década de 1990, de muitos assentamentos em Mato Grosso, a Empaer foi utilizada, praticamente, apenas para elaborar crédito, primeiro do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera) e depois do Pronaf. Como se sabe, o



trabalho com crédito rural não tem uma metodologia estabelecida e se restringe à coleta dos dados, elaboração da proposta, confecção do projeto, liberação do recurso e o serviço de fiscalização, que nada mais é do que a vistoria de crédito. Neste período, a maioria dos escritórios da Empaer era composto por apenas um extensionista. Em resumo, o serviço de extensão rural propriamente dito ficou esquecido, assim como as ações de planejamento.

Esta situação começou a modificar, segundo o entrevistado, após o ano de 2007 quando surgiram os primeiros convênios com o MDA, oriundos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, elaborada em 2003. Após a promulgação da Lei de ATER, em 2010, e a possibilidade da realização das Chamadas Públicas, as ações de extensão rural foram impulsionadas, sendo que as ações de planejamento, influenciadas por este processo, seguiram o mesmo rumo. Para o entrevistado, a vantagem desses convênios e das Chamadas Públicas está no fato de haver “uma metodologia de trabalho estabelecida, um público definido, compromissos contratuais e metas a serem cumpridas” (ENTREVISTA, 01). Em outras palavras, há um planejamento embutido nessas Chamadas e que “obrigam” a Empresa a agir dentro das metas estabelecidas.

Entretanto, cabe fazer alguns questionamentos sobre o modo de agir descrito acima: Será que as metas estabelecidas nessas Chamadas não são excessivamente quantitativas e de curto prazo? Qual a qualidade dessas metas? Qual a possibilidade de se ajustarem a um trabalho de extensão com continuidade e de longo prazo?

Apesar das Chamadas Públicas terem sido um avanço quanto ao processo de execução dos serviços extensionistas pelas organizações governamentais ou não governamentais, não dá para considerar que este seja o modelo ideal para a solução dos problemas de planejamento da Empaer. Longe disso, o instrumento legal das Chamadas Públicas, ao contrário do que pressupõe a Lei, recebeu algumas críticas justamente por estar centrado em aspectos produtivistas e metodologias insuficientes e/ou inibidoras de processos participativos (CAPORAL, 2011; DINIZ et al., 2011). É óbvio que deixar de atender uma demanda não é o ideal de uma agência pública de ATER, do mesmo modo que o planejamento deve buscar ser concluído sempre que possível. O fato é que o planejamento deve ser dinâmico e flexível de maneira a aceitar correções e aperfeiçoamentos das propostas e metas. Todavia, o objetivo principal deve ser mantido e alcançado. Daí a importância da realização de um bom diagnóstico, pois grande parte das demandas estará prevista dentro do plano de trabalho.

A questão das Chamadas Públicas pode ser discutida, de maneira mais ampla, a partir de dois pontos de vista. Por um lado, essas Chamadas, sobretudo as de Sustentabilidade, possibilitaram um planejamento e um trabalho extensionista mais próximo aos princípios da agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável, pois apesar do Plano Estadual de Agricultura Familiar, lançado em 2017, buscar, entre



suas metas, promover a agroecologia e produção orgânica na agricultura familiar, as ações práticas neste sentido só puderam ser observadas com a execução das Chamadas Públicas de Sustentabilidade.

Por outro, embora incentivem a utilização de metodologias participativas, essas Chamadas apresentam um período de execução curto (três anos) se levarmos em consideração que a formação de laços de confiança recíprocos entre extensionistas e agricultores, especialmente no caso de uma transição a um modelo de agricultura mais sustentável, requer um trabalho a longo prazo. Soma-se a isso, a presença de um corpo de funcionários reduzido, a pouca experiência em ações que envolvem os princípios de uma agricultura de base ecológica e o trabalho rotineiro baseado num planejamento que visa, em grande medida, o atendimento de demandas. Todos esses fatores acabam por gerar pouca intensidade dos trabalhos (pois as ações tendem a se manter restritas ao acompanhamento das metas) e a descontinuidade no atendimento aos agricultores dentro dos princípios da sustentabilidade após o encerramento da Chamada.

Ao chegarem ao escritório regional, todos os PTAs dos escritórios locais são reunidos e constrói-se um PTA de âmbito regional. Posteriormente, no início de cada ano, há uma reunião de âmbito estadual mediada pelo Uniger, na qual estarão presentes apenas os diretores, coordenadores regionais e coordenadores dos centros regionais de pesquisa para discutirem o planejamento da Empresa para aquele ano. Contudo, destaca-se que este PTA deve estar de acordo com o PPA e a LOA já estabelecidos.

As entrevistas realizadas com os coordenadores regionais demonstraram também que há certa autonomia para que os escritórios locais façam seu próprio planejamento, porém, quando há gastos financeiros envolvidos para promoção de um dia de campo, por exemplo, deve haver uma autorização do escritório central, já que não há uma regularidade dos repasses mensais. Portanto, essa liberdade encontra-se condicionada à organização e priorização financeira do escritório central da Empaer. Por outro lado, um dos coordenadores regionais afirmou que mesmo nas situações em que não há o suporte financeiro do escritório central, pode-se buscar o apoio de outras instituições, como as prefeituras, comércio local e até mesmo a ação conjunta entre extensionistas e produtores, na qual alguns componentes do primeiro grupo abrem mão de alguma diária e os do segundo se unem para o fornecimento de toda a infraestrutura necessária para a realização do evento.

Quanto ao processo avaliativo, os coordenadores regionais afirmaram que há um planejamento de executar supervisões trimestrais e assessoramentos mensais em cada escritório. Mensalmente, cada escritório local deve mandar sua programação para o regional, a qual será analisada posteriormente para verificar o que foi ou não cumprido. Trimestralmente é feito um relatório de atividades chamado Prorel, no



qual deve constar um panorama de todas as ações desenvolvidas nos três meses, o que foi concluído e o que faltou concluir dentro da programação estabelecida no PTA.

O processo avaliativo, segundo Campos et al. (2010), possui caráter mais momentâneo ao estabelecer um recorte temporal, a partir do qual se pode realizar uma análise mais detalhada. É o que se observou na Empaer, onde os relatórios de avaliação devem ser confeccionados mensalmente e trimestralmente pelos técnicos locais. No entanto, o discurso dos entrevistados deixou transparecer que há um maior nível de exigência e aprofundamento no Prorel por parte dos coordenadores regionais, pois estes relatórios servirão, posteriormente, como subsídios ao planejamento da Empresa.

Não obstante, Campos et al. (2010) afirmam que as atividades de avaliação, em última instância, servem para alimentar os processos de planejamento e tomada de decisão nas instituições. Para os autores, esta retroalimentação possibilita a realização de ajustes táticos necessários ao alcance dos objetivos estabelecidos e/ou mudanças de caráter mais estratégico, de maior profundidade, nos projetos ou processos avaliados como, por exemplo, a ampliação do projeto, mudanças dos objetivos inicialmente traçados ou mesmo sua total suspensão.

Por fim, deve-se destacar que o processo de avaliação é mediado por relações de poder, as quais não devem ser ignoradas por aqueles que têm a responsabilidade de conduzi-lo, comprovando assim a necessidade de se implementar mecanismos que assegurem a participação democrática dos envolvidos neste processo (BRASIL, 2005).

## **Conclusões**

A análise sobre o planejamento da Empaer demonstrou que, apesar de cada escritório local contar com um planejamento, nota-se que o trabalho por demanda ainda é muito representativo.

Além disso, a liberdade que os escritórios locais têm para construir seus planejamentos está condicionada à organização e priorização financeira do escritório central da Empresa.

Dessa forma, conclui-se que a Empaer deve buscar construir um diálogo entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional, a fim de torná-lo mais dinâmico e flexível, garantindo assim seu papel estratégico junto aos agricultores familiares e a sociedade mato-grossenses e perante o governo estadual.





## Referências bibliográficas

BRASIL. **Avaliação na atenção básica em saúde:** caminhos da institucionalização. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005. 36 p.

CAMPOS, F. C. C.; FARIA, H. P.; SANTOS, M. A. **Planejamento e avaliação das ações em saúde.** 2 ed. Belo Horizonte: Nescon/UFMG, 2010. 114 p.

CAPORAL, F. R. Lei de ATER: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Cadernos de Agroecologia**, Cruz Alta, v. 6, n. 2, p. 1-7, dez, 2011.

DINIZ, P. C. O.; LIMA, J. R. T.; ALMEIDA, A. Chamadas públicas de ATER: primeiras reflexões. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA, 28, 2011, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 2011. Disponível em: [https://xa.yimg.com/kq/groups/23055274/771161992/name/PauloDiniz-Artigo\\_Chamadas\\_ATER\\_v5.pdf](https://xa.yimg.com/kq/groups/23055274/771161992/name/PauloDiniz-Artigo_Chamadas_ATER_v5.pdf). Acesso em: 12 mai. 2018.

EMPAER. Empresa Mato-grossense de Pesquisa Assistência e Extensão Rural. **Dados institucionais – Atuação.** 2018. Disponível em <http://www.empaer.mt.gov.br/atuacao>. Acesso em: 12 mai. 2018.

EMPAER. **Estatuto da Empaer.** Cuiabá: EMPAER, 2016a. 17 p.

EMPAER. **Regulamento geral da Empaer.** Cuiabá: EMPAER, 2016b. 73 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

MARTINS, R. M.; CAMPOS, V. C. **Guia prático para pesquisa científica.** Rondonópolis: Unir, 2003. 90 p.

MUSSOI, E. M. Extensão rural: uma contribuição ao seu repensar. **Revista Centro de Ciências Rurais**, Santa Maria, v. 15, n. 1, p. 37-50, 1985.

OLIVEIRA, V. L. Projetos de desenvolvimento rural: trajetórias e concepções. In: BRACAGIOLI NETO, A.; GEHLEN, I.; OLIVEIRA, V. L. (Orgs.). **Planejamento e gestão de projetos para o desenvolvimento rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010, p. 11-18.

ROSSETTO, O. C.; GIRARDI, E. P. **DATALUTA – Banco de dados da luta pela terra (Mato Grosso):** Relatório 2013. 2014. Disponível em: <http://www.ufmt.br/ufmt/site/userfiles/>. Acesso em: 10 mai. 2018.



REZENDE, D. A. **Planejamento estratégico público ou privado: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios.** 2 ed. 165 p. São Paulo: Atlas, 2012.

SCHOLZ, G. A. G. **Planejamento nas organizações estaduais de assistência técnica e extensão rural – ATER: percepções do alinhamento estratégico frente às políticas setoriais.** 2014. 211 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba. 2014.