

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
E GOVERNANÇA PÚBLICA**

RONILSON MARQUES CAMPOS

**A EFETIVIDADE DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO DAS
AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL IMPLEMENTADAS
PELO INCRA NO ESTADO DO PARANÁ**

DISSERTAÇÃO

CURITIBA

2020

RONILSON MARQUES CAMPOS

**A EFETIVIDADE DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO DAS
AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL IMPLEMENTADAS
PELO INCRA NO ESTADO DO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Planejamento e Políticas Públicas.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

CURITIBA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Campos, Ronilson Marques

A efetividade dos sistemas de monitoramento e de avaliação das ações de assistência técnica e extensão rural implementadas pelo INCRA no Estado do Paraná [recurso eletrônico] / Ronilson Marques Campos. -- 2020.

1 arquivo eletrônico (170 f.): PDF; 690 KB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Planejamento e Políticas Públicas, Curitiba, 2020.

Bibliografia: f. 113-121.

1. Administração pública - Dissertações. 2. INCRA. Superintendência Regional, 09 - Política governamental - Estudo de casos. 3. Assistência técnica - Avaliação - Paraná. 4. Extensão rural - Paraná - Avaliação. 5. Reforma agrária - Paraná. 6. Assentamentos humanos - Paraná. 7. Efetividade. 8. Política pública. 9. Política social. 10. Desenvolvimento econômico - Aspectos ambientais. I. Meza, Maria Lucia Figueiredo Gomes de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 117

A Dissertação de Mestrado intitulada **A efetividade dos sistemas de monitoramento e de avaliação das ações de assistência técnica e extensão rural implementadas pelo INCRA no Estado do Paraná**, defendida em sessão pública pelo(a) candidato(a) **Ronilson Marques Campos**, no dia 09 de março de 2020, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração **Planejamento Público e Desenvolvimento**, linha de pesquisa Planejamento e Políticas Públicas, e aprovada em sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza – UTFPR (Presidente)

Prof. Dr. Rogério Allon Duenhas – UTFPR

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira – UNILA

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, ____ de _____ de 20__.

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

AGRADECIMENTOS

Certamente estas palavras não contemplarão todas as pessoas que fizeram parte dessa importante fase de minha vida. Portanto, peço desculpas àquelas que porventura não estejam citadas, mas estejam certas de que fazem parte do meu pensamento e por isso têm minha gratidão.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, pela sabedoria com que me guiou nesta trajetória.

Ao INCRA/PR, por me proporcionar esta valiosa oportunidade de cursar o mestrado.

Aos professores do curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, pela excelência da qualidade técnica de cada um.

À secretaria do curso, pela cooperação e prontidão.

Aos meus colegas de trabalho e de sala, por fortalecerem o debate e me manterem engajado aos estudos.

E por fim, à minha família, cujo apoio foi fundamental para vencer esse grande desafio pessoal.

*“Um dos maiores erros que existe é julgar os programas e as políticas públicas pelas intenções e não pelos resultados”
(FRIEDMAN, Milton)*

RESUMO

CAMPOS, Ronilson Marques. **A efetividade dos sistemas de monitoramento e de avaliação das ações de assistência técnica e extensão rural implementadas pelo INCRA no Estado do Paraná.** 170 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2020.

A política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) disponibilizada aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) é uma das principais ações implementadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) após a criação dos assentamentos, tendo a Superintendência do INCRA no Estado do Paraná investido, entre 2003 e 2015, mais de R\$ 71 milhões nesta ação (INCRA, 2019). No entanto, o monitoramento e a avaliação dos convênios e contratos firmados para a disponibilização destes serviços aos assentados não têm analisado a efetividade desta política, ou seja, as mudanças ocorridas na vida dos beneficiários, a partir do momento em que recebem o atendimento técnico. A partir deste contexto, o objetivo central desta pesquisa foi analisar os sistemas de monitoramento e de avaliação (M&A) adotados pelo INCRA/PR nos convênios e contratos de ATER, entre 2003 a 2015, para verificar sua efetividade, conforme a percepção dos beneficiários assentados. Para tanto, parte-se do debate teórico sobre a efetividade das políticas públicas sociais (ARRETCHE, 1998; KRAFT; FURLONG, 2010; REZENDE ET AL, 2012; SANO E FILHO, 2013; SILVA E BARROS, 2015) e a avaliação dos sistemas de monitoramento e de avaliação (BARBOSA, 2001; GUBERMAN; KNOPP, 2011) para realizar um estudo de caso da política de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) implementada pela Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no Estado do Paraná. Os principais resultados mostram que os sistemas de M&A do INCRA/PR têm sido pautados pela avaliação da eficiência e eficácia das ações, em detrimento da efetividade, e que, na percepção dos beneficiários, a ATER se mostra efetiva, principalmente nas dimensões ambiental e econômica.

Palavras-chave: Assistência técnica e extensão rural. Reforma agrária. Efetividade de política pública. Sistemas de monitoramento e de avaliação.

ABSTRACT

CAMPOS, Ronilson Marques. The effectiveness of the monitoring and evaluation systems for technical assistance and rural extension actions implemented by INCRA in the State of Paraná. 170 p. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) - Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PGP). Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Curitiba, Brazil, 2020.

The Technical Assistance and Rural Extension (ATER) policy provided to the beneficiaries of the National Agrarian Reform Program (PNRA) is one of the main actions implemented by the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) after the creation of the settlements, with the Superintendence of the INCRA in the State of Paraná invested, between 2003 and 2015, more than R\$ 71 million in this action (INCRA, 2019). However, the monitoring and evaluation of the agreements and contracts signed for the provision of these services to settlers have not analyzed the effectiveness of this policy, that is, the changes that have occurred in the lives of the beneficiaries, from the moment they receive technical assistance. From this context, the main objective of this research was to analyze the monitoring and evaluation systems (M&E) adopted by INCRA/PR in the ATER agreements and contracts, between 2003 and 2015, to verify their effectiveness, according to the perception of the settled beneficiaries. Therefore, it starts with the theoretical debate on the effectiveness of social public policies (ARRETCHE, 1998; KRAFT; FURLONG, 2010; REZENDE ET AL, 2012; SANO E FILHO, 2013; SILVA AND BARROS, 2015) and the evaluation of systems monitoring and evaluation (BARBOSA, 2001; GUBERMAN; KNOPP, 2011) to carry out a case study of the Technical Assistance and Rural Extension (ATER) policy implemented by the Regional Superintendence of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA) in the State of Paraná. The main results show that INCRA/PR's M&A systems have been guided by the evaluation of the efficiency and effectiveness of the actions, to the detriment of effectiveness, and that, in the perception of the beneficiaries, ATER is effective, mainly in the environmental and economic dimensions.

Key words: Technical assistance and rural extension. Land reform. Public policy effectiveness. Monitoring and evaluation systems.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma da avaliação de políticas públicas.....	28
Figura 2 - Indicadores de acompanhamento de programas de transferência de renda	31
Figura 3 - Metodologia utilizada para atendimento dos objetivos da pesquisa.....	56
Figura 4 - Ganhos e avanços obtidos pelos assentados na dimensão social.....	94
Figura 5 - Ganhos e avanços obtidos pelos assentados na dimensão ambiental.....	97
Figura 6 - Ganhos e avanços obtidos pelos assentados na dimensão econômica.	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Os 3 Es na fase de avaliação de políticas públicas.....	29
Quadro 2 - Comparativo entre os modelos de avaliação de programas sociais.....	36
Quadro 3 - Correlação do questionário semiestruturado aplicado no estudo de caso com os princípios e objetivos da PNATER.....	48
Quadro 4 - Modalidades de atendimentos de ATER realizadas nos contratos do INCRA/PR.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação da ação 210S no orçamento das despesas do INCRA, a nível nacional, no período de 2014 a 2019.....	60
Tabela 2 - Valores gastos e abrangência das ações de ATER nos assentamentos do INCRA no Paraná.....	61
Tabela 3 - Metas estabelecidas no Edital da 3ª Chamada Pública de ATER realizada pelo INCRA/PR.....	64
Tabela 4 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/COTRARA nº 79.000/2004.....	69
Tabela 5 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/EMATER nº 68.000/2004.....	72
Tabela 6 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/EMATER CRT/PR/nº 24.000/2007	74
Tabela 7 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/EMATER CRT/PR nº 105.000/2008	77
Tabela 8 - Contratos de ATER executados pelo INCRA/PR a partir da Lei da ATER 79	

LISTA DE SIGLAS

ANATER	Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INCRA/PR	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária / Superintendência Regional do Estado do Paraná
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SEAD	Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEI/INCRA	Sistema Eletrônico de Informações
Sistemas	Sistemas de Monitoramento e de Avaliação
M&A	
SIATER	Sistema Informatizado de ATER
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
1.1 OBJETIVOS.....	16
1.1.1 Objetivo Geral.....	16
1.1.2 Objetivos Específicos.....	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
2.1 EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.....	18
2.2 AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO (M&A).....	37
3 METODOLOGIA.....	41
3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	41
3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	42
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	57
4.1 A POLÍTICA DE ATER AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA.....	57
4.2 SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO (M&A) IMPLEMENTADOS PELO INCRA/PR NAS AÇÕES DE ATER.....	66
4.2.1 Convênio de ATER INCRA/CCA CRT/PR/nº 11.000/2003.....	67
4.2.2 Convênio de ATER INCRA/COTRARA CRT/PR/nº 79.000/2004.....	69
4.2.3 Convênio de ATER INCRA/EMATER CRT/PR/nº 68.000/2004.....	72
4.2.4 Convênio de ATER INCRA/EMATER CRT/PR/nº 24.000/2007.....	73
4.2.5 Convênio de ATER INCRA/EMATER CRT/PR/nº 105.000/2008.....	75
4.2.6 Contratos de ATER sob a égide da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER).....	78
4.3 PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATER DO INCRA/PR EM RELAÇÃO À SUA EFETIVIDADE (ESTUDO DE CASO).....	84
4.4 SUGESTÕES DE MELHORIAS PARA OS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO (M&A) DAS AÇÕES DE ATER DO INCRA/PR.....	102
5 CONCLUSÃO.....	107
REFERÊNCIAS.....	113
APÊNDICE A – Questionário semiestruturado aplicado às famílias dos assentamentos Fazenda Retiro e Palmares II, para avaliar a percepção das mesmas em relação à efetividade da ATER.....	122
ANEXO 1 - Lei nº 12.188, de 11/01/2010 (Lei da ATER).....	134
ANEXO 2 - Decreto nº 7.215, de 15/06/2010 (Regulamento da Lei da ATER).....	141
ANEXO 3 - Lei nº 12.897, de 18/12/2013 (Instituição da ANATER).....	145
ANEXO 4 - Fontes oficiais para atualização de indicadores utilizados na formulação e avaliação de políticas públicas, segundo Antico e Jannuzzi (2006).....	152
ANEXO 5 - Questionário de avaliação dos serviços de assistência técnica utilizado no Convênio INCRA/CCA nº CRT/PR/nº 11.000/03.....	154
ANEXO 6 - Questionário de avaliação dos serviços de ATER utilizado nos convênios INCRA/EMATER nº CRT/PR/nº 68.000/04 e INCRA/COTRARA nº CRT/PR/nº 79.000/04.....	156
ANEXO 7 - Questionário de avaliação individual dos serviços de ATER utilizado no Convênio INCRA/EMATER nº CRT/PR/nº 105.000/08.....	159
ANEXO 8 - Questionário de avaliação coletiva dos serviços de ATER utilizado no Convênio INCRA/EMATER nº CRT/PR/nº 105.000/08.....	162
ANEXO 9 - Questionário de fiscalização <i>in loco</i> dos serviços de ATER utilizado nos contratos a partir da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER).....	165

ANEXO 10 - Questionário utilizado pelo INCRA/PR nos seminários de avaliação final dos contratos de ATER a partir da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER).....	168
---	-----

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de crise econômica e de intensificação no combate às práticas de corrupção, há uma perspectiva de que a sociedade exija cada vez mais a eficiência, eficácia e efetividade (3 Es) no uso dos recursos públicos, que estes sejam utilizados com ética, responsabilidade, transparência, planejamento e controle, e que tragam os resultados esperados, evitando-se desvios de finalidade e desperdícios.

Sano e Filho (2013) destacam que a falta de comprometimento dos agentes públicos com os conceitos dos 3 Es, quando da implementação de políticas públicas, pode resultar em impactos negativos na vida dos cidadãos.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) é uma das principais políticas públicas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a serem implementadas após a criação dos assentamentos, tendo em vista que a migração do “candidato” (futuro beneficiário do PNRA) para “assentado” (beneficiário do PNRA) se constitui num grande desafio, pois este, ao se defrontar com a nova situação de gestor de sua propriedade, em que terá que planejar a exploração de seu lote e realizar aplicações eficientes dos recursos de investimento disponíveis, necessita deste apoio técnico especializado.

A ATER se insere no contexto da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), instituídos pela Lei nº 12.188/2010 (Anexo 1) e regulamentado pelo Decreto nº 7.215/2010 (Anexo 2) (BRASIL, 2010).

Entre 2003 e 2015, a Superintendência do INCRA no Estado do Paraná (INCRA/PR) disponibilizou mais de R\$ 71 milhões em ações de ATER, beneficiando quase 15 mil famílias assentadas (INCRA/PR, 2018).

No entanto, percebe-se que os sistemas de monitoramento e de avaliação (M&A) utilizados até então pelo INCRA/PR nos convênios e contratos realizados com as entidades para a execução da ATER, têm sido insuficientes para aferir a efetividade desta política pública na vida das famílias assentadas, pois tais sistemas de M&A têm focado em análises quanto ao cumprimento das metas, aferindo principalmente a eficiência e a eficácia, para validar e justificar os investimentos

realizados. Questões como melhoria nos níveis de renda e na qualidade de vida dos assentados, entre outros, não têm sido levadas em consideração nas avaliações das ações de ATER do INCRA/PR.

O próprio Manual de Indicadores de Gestão do INCRA, elaborado em 2014, mantém um foco quantitativo para avaliar as ações de ATER, direcionado apenas para a aferição da eficácia. O indicador de nº 03, denominado de “Índice de provimento efetivo de assistência técnica”, refere-se sucintamente ao “percentual de famílias efetivamente atendidas”. A efetividade, nesse caso, descrita como a “quantidade de famílias que tiveram acesso à ATER, em relação ao total de famílias assentadas”. Assim, o indicador nº 03 não analisa as mudanças ocorridas na vida dos beneficiários em decorrência das ações de ATER (INCRA, 2014).

Ainda, o manual operacional do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES), aprovado pela Norma de Execução INCRA/DD/nº 71 (revogada), de 31 de outubro de 2008, trazia alguns indicadores de avaliação de desempenho nas dimensões econômica, social, ambiental e político-institucional, mas que, pela falta de detalhamento da metodologia para sua utilização, acabou não sendo aplicado na prática de acompanhamento dos convênios de ATER pelo INCRA/PR (INCRA, 2008).

Importante ressaltar que a Lei nº 12.188 (Lei da ATER), de 11 de janeiro de 2010, prevê, em seu artigo nº 24, que a metodologia e as ferramentas para o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com a implementação da política de ATER será objeto de regulamento, o que ainda não ocorreu (BRASIL, 2010).

Em relação à efetividade da PNATER, o “Relatório de Auditoria Operacional nas Ações de Assistência Técnica e Extensão Rural”, do Tribunal de Contas da União (Relat. Fiscalização nº 700/2012), cujo objetivo era analisar se a estratégia para a implementação dos serviços de ATER estava consistente com os objetivos anunciados no Plano Brasil Sem Miséria e se atendia aos princípios da PNATER, apontou, entre outros, falhas na sistemática de diagnóstico e avaliação utilizadas pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculada ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Segundo o TCU, tais falhas “afetam o alcance dos resultados esperados, no sentido de provocar mudanças efetivas nas condições de vida das famílias assistidas” (SERPA, 2012, p. 18).

Informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal demonstram que as ações de ATER nos assentamentos representaram, em média, 4,6% do total das despesas do orçamento realizado pelo INCRA, a nível nacional, no período de 2014 a 2018 (BRASIL, 2019).

Então, considerando o volume de recursos disponibilizados pelo INCRA/PR entre 2003 e 2015, bem como a importância das ações de ATER, é imprescindível que se possa aferir os impactos desta política pública na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, até no sentido de tentar buscar o seu aprimoramento e garantir a sua continuidade.

Portanto, a questão da pesquisa é: quão efetivos são os sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) implementados pelo INCRA/PR para aferir a efetividade das ações de ATER para os beneficiários da reforma agrária?

Com base no acompanhamento e fiscalização dos convênios e contratos de ATER realizados entre 2003 e 2015 pelo INCRA/PR, realizados por este autor, tem-se, como pressuposto, que os sistemas de M&A até então utilizados não têm aferido a efetividade desta política pública, pois os mesmos têm focado na aferição da eficácia e eficiência das ações.

Quanto à aderência ao Programa de Planejamento e Governança Pública, o estudo relaciona-se com a linha de pesquisa “Planejamento e Políticas Públicas”, do projeto de pesquisa “Políticas Públicas em Perspectiva: análises e processos” e poderá servir como base para aprimorar os mecanismos de planejamento, contratação, monitoramento e avaliação das ações nos contratos que vierem a ser firmados para a implementação desta política pública nos assentamentos, a partir da análise da efetividade dos sistemas de M&A do INCRA/PR utilizados nas ações de ATER.

1.1 OBJETIVOS

Os objetivos gerais e específicos da pesquisa são descritos na sequência.

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a efetividade dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A)

das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) implementados pelo INCRA no Estado do Paraná para os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

1.1.2 Objetivos Específicos

a) Debater efetividade em políticas públicas e suas formas de avaliá-la, a partir dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A);

b) Caracterizar os sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) utilizados pelo INCRA/PR nas contratações de ATER, no período de 2003 a 2015, no que se refere à sua efetividade e adequabilidade em relação à PNATER (Lei nº 12.188/2010);

c) Verificar a percepção dos beneficiários em relação à efetividade das políticas de ATER, a partir de estudo de caso nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi/PR, e Palmares II, de Palmeira/PR;

d) Propor melhorias nos sistemas de M&A a serem utilizados pelo INCRA/PR nas futuras contratações de ATER, que possam estar adequados às diretrizes da PNATER e à realidade dos assentamentos paranaenses.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O objetivo geral deste capítulo é compreender o que é efetividade em políticas públicas sociais e as formas de avaliação desta, a partir dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A).

Ele está dividido em dois grandes subitens. No primeiro, buscou-se entender a efetividade em políticas públicas sociais, a partir de uma discussão sobre políticas públicas (PP's) e seu ciclo, as políticas públicas sociais (PPS's) e o conceito de efetividade em políticas públicas sociais (PPS's), com foco na sua avaliação.

No segundo, foi discutida a avaliação dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A), em que foram buscados os conceitos inerentes a esta temática.

2.1 EFETIVIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Souza (2006), resumiu política pública como o campo específico do conhecimento que objetiva colocar o governo em ação, analisar suas ações e propor mudanças, quando necessário. A autora enfatiza que a formulação das políticas públicas é o estágio em que governos democráticos transformam as plataformas eleitorais em programas e ações, produzindo resultados ou mudanças na realidade da população.

Já Saravia (2006), definiu política pública como fluxo de decisões de ordem pública, voltado para manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios para modificar determinada realidade. Pode ser considerada como estratégias que apontam para vários fins desejados pelos grupos que participam do processo decisório, o qual envolve identificar objetivos e estratégias de atuação e alocar os recursos necessários.

Santos (2007) considera que compreender as políticas públicas implica em examinar atentamente os fundamentos que orientam a elaboração e execução das mesmas. As concepções política e ideológica, a estrutura do Estado, bem como o modelo de desenvolvimento influenciam fortemente o caráter e o conteúdo das políticas públicas, que podem atingir segmentos da população em condições específicas, ou toda a sociedade.

O autor entende que as políticas públicas buscam promover a segurança coletiva, expressando as dimensões política, institucional, econômica, social e

ambiental, de forma integrada à política econômica e à estratégia dos governos. No entanto, destaca que a política pública traz o foco universalista, o que a diferencia da política social, que traz o sentido “focalista”, voltada a situações de pobreza ou correção de falhas do mercado (SANTOS, 2007) ou seja, situações em que o mercado não aloca serviços de forma eficiente, causando perda de bem-estar social.

Dye (2011) resumiu política pública como qualquer coisa que os governos decidem fazer ou não fazer. Segundo o autor, os governos fazem várias coisas com o intuito de regular conflitos sociais, organizar a sociedade, fornecer serviços e recolher impostos.

Na mesma linha de raciocínio, Kraft e Furlong (2010) complementam que a política pública é o que os funcionários públicos e os cidadãos que eles representam, optam por fazer ou não, em relação aos problemas públicos existentes, que se referem à determinadas situações percebidas como inaceitáveis e que, portanto, exigem intervenção. Problemas como a degradação ambiental e ameaças à segurança no local de trabalho ou o acesso insuficiente à saúde podem ser abordados através da ação governamental. Em qualquer caso, seguem os autores, a escolha depende da forma como o público define o problema e as atitudes sociais prevalecentes sobre a ação privada em relação ao papel do governo.

Os mesmos autores, na tentativa de conciliar várias perspectivas, conceituam que política pública é um curso de ação (ou inação) governamental em resposta a problemas públicos, associado a metas e meios de política aprovados formalmente, bem como aos regulamentos e práticas das agências que executam o programa (KRAFT e FURLONG, 2010).

Lopes (2016, p. 42) ressalta que as políticas públicas não se limitam a setores da ação de governo para atendimento às expectativas mais tangíveis da sociedade, como por exemplo, saúde, transporte e habitação, mas também podem abranger questões intangíveis, difusas ou transversais aos meios de vida da população, que possam envolver um campo de atividade governamental como política externa, de comércio exterior, econômica ou industrial, de emprego para jovens, contra o tabagismo, de alfabetização de adultos, urbana ou de produtividade agrícola.

Adami (2017), por sua vez, define políticas públicas como o conjunto de atividades estatais cujo propósito é promover o complexo dos deveres de

intervenção atribuídos ao Estado a partir da Constituição de 1988, ou seja, são leis que planificam sua ação na vida social e política de um país.

Assim, têm-se que políticas públicas são ações e intervenções para o atendimento das demandas da população e podem estar associadas a questões sociais, econômicas, de gestão e infraestrutura.

Concluída a conceituação de políticas públicas, passa-se a discutir as políticas sociais, que também são políticas públicas.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 coloca como direitos sociais o acesso à saúde, educação, trabalho, alimentação, transporte, moradia, segurança, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

Augusto (1989, p. 110) cita que os direitos sociais se referem ao bem-estar coletivo e à garantia de um nível mínimo de consumo para todos os indivíduos da sociedade, relacionando-se ao momento contemporâneo e manifestando-se como bem a ser reclamado pela população e propiciado pelo Estado, por meio de políticas sociais. Assim, o autor conclui que a política social é a política pública que exerce, ao menos em tese, impacto direto sobre o bem-estar da população.

Para Höfling (2001), políticas sociais são as ações que definem o padrão de proteção implementado pelo Estado, direcionada para a redistribuição de benefícios sociais, com o objetivo de diminuir as desigualdades estruturais advindas do desenvolvimento socioeconômico.

Segundo Fleury (2003), o conceito de política social, quando delimitado pelas ações públicas, governamentais ou não, direcionadas a dar respostas às demandas do processo de reprodução das pessoas, é bastante complexo pois envolve: a) uma dimensão valorativa num consenso social que responde às regras que direcionam a tomada de decisões; b) uma dimensão estrutural que revela a realidade de acordo com os setores baseados na lógica disciplinar e práticas e estruturas administrativas; c) o cumprimento de funções afetas a processos de legitimação e acumulação que reproduzem uma estrutura social; d) como política pública, envolve processos político-institucionais e organizacionais referentes à tomada de decisões, escalonamento de prioridades, desenho das estratégias e alocação dos recursos e meios necessários para o cumprimento das metas; e) um processo histórico de formação de atores políticos, bem como sua dinâmica

relacional nas disputas pelo poder; e f) geração de normas que definem os critérios de redistribuição, inclusão e exclusão em cada sociedade.

Assim, seguindo a definição de Razera (2013), pode-se considerar que políticas sociais favorecem a promoção do bem-estar da população a partir das políticas públicas e seu desenvolvimento baseia-se na intervenção do Estado para combater ou corrigir problemas sociais, como a desigualdade e a pobreza, marcantes no sistema econômico capitalista.

Tão importante como a conceituação de política social, que também é uma política pública, é compreender as fases do ciclo das políticas, sobretudo em relação à avaliação, com foco na efetividade.

Frey (2000), ao analisar o ciclo das políticas públicas, estabeleceu cinco fases: 1ª) definição do problema; 2ª) configuração de agenda (*agenda setting*); 3ª) elaboração de programa e decisão; 4ª) implementação; e 5ª) avaliação e correção.

Já para Heidemann e Salm (2009), o ciclo das políticas públicas, em termos conceituais, abrange ao menos quatro etapas: 1ª) tomada de decisões políticas para resolver problemas sociais; 2ª) formulação e implementação das políticas; 3ª) verificação quanto à satisfação dos beneficiários frente as suas demandas; e 4ª) avaliação das políticas implementadas.

Dye (2011), foi mais a fundo e, ao descrever o processo de elaboração de políticas norte-americanas, o detalhou em seis fases, que se sobrepõem e se entrelaçam, quais sejam:

1) Identificação do problema: fase em que os problemas da sociedade se tornam públicos, demandando ações por parte do governo e tendo como participantes a imprensa, os grupos de interesse e a opinião pública. Identificar o problema é ainda mais importante de como resolvê-lo, sendo que indivíduos e grupos podem se organizar nesta tarefa de definir os problemas e sugerir soluções. A ausência dessa mobilização popular pode sugerir um indicador de satisfação geral (DYE, 2011).

O “problema” é entendido como o conjunto insatisfatório de condições para as quais se busca alívio, por meio privado ou do governo. É necessário traçar um diagnóstico do problema, ou seja, qual é a essência, quais são as causas, quem é afetado, com qual seriedade, há quanto tempo e quão receptiva seria uma intervenção (KRAFT e FURLONG, 2010).

Segundo Dye (2011), a formulação da política pode ser impulsionada de “baixo para cima”, ou seja, qualquer problema pode ser indicado por indivíduos ou grupos de interesse e, nesse sentido, as pesquisas de opinião pública podem refletir os problemas que mais afligem a população em determinado momento.

No Brasil, como em qualquer outra nação, os problemas são identificados por pessoas e/ou grupos de pessoas, sendo políticos, servidores públicos e, neste caso, a partir da iniciativa dos poderes executivo, legislativo ou judiciário; ou a partir da demanda da sociedade, em seus diversos segmentos. Por exemplo, o Congresso Nacional (poder legislativo) é uma instância para se debater demandas sociais por meio dos portais da Câmara dos Deputados (e-democracia) e do Senado Federal (e-cidadania). O problema público da falta de lei para punir pessoas que usam a internet para roubar dados, foi priorizado e inserido na agenda pública e, posteriormente, se formularam políticas que passaram a incorporar o ordenamento jurídico, como o Marco Civil da Internet (MEDEIROS, 2013). Outro exemplo é a participação da sociedade na definição de problemas, assegurada por lei no Brasil em alguns setores como a educação e saúde. Neste caso, a sociedade participa por meio de Conselhos Gestores, municipais, estaduais e federais da formulação da política, que inclui a definição de problemas (Ibidem).

2) Configuração de agenda: é a fase em que será definido quais problemas serão escolhidos para a ação do governo (DYE, 2011) e quais serão deixados de fora (BRASIL; CEPÊDA, 2015). Como participantes, tem-se os grupos de elite, membros do congresso e o presidente (DYE, 2011).

Definidas as prioridades, a *agenda setting* (configuração de agenda) se refere à avaliação dos custos e benefícios das opções disponíveis e da possibilidade de se impor na arena política, fase em que funcionários e técnicos do governo ganham relevância (GELINSKY e SEIBEL, 2008).

Em se tratando das políticas públicas brasileiras, esta fase envolve reconhecer a emergência e definir as questões que serão tratadas, as quais serão incluídas no processo orçamentário (Plano Plurianual), que estabelece os programas, ações e projetos finalísticos no âmbito do Poder Executivo (SEBRAE, 2008).

Além de poder ser percebida nos orçamentos públicos, a configuração de agenda pode entrar na pauta de candidatos em campanha eleitoral ou ser vista a partir de um conjunto de leis que está na pauta do congresso nacional, sendo uma

agenda parlamentar (SECCHI, 2018). Neste caso, cada ator, desde o político, o partido, o governo, até os meios de comunicação, possui sua agenda com o conjunto de problemas considerado relevante para tratamento público (Ibidem).

Brasil e Cepêda (2015) destacam que, no Brasil, participam os seguintes atores desta etapa: a) governamentais, que representam o governo nas esferas do regime democrático, ou seja, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e suas divisões (ministérios, secretarias e pastas); e b) civis, grupos de pressão e instituições, que pressionam e tentam chamar a atenção dos *policymakers* sobre os problemas e soluções que poderiam ser tratados pelo governo, envolvendo os trabalhadores, estudantes, profissionais liberais, sindicatos, entidades assistenciais, órgãos classistas, dentre outros.

De acordo com estes autores, para que um “estado de coisas” seja visto como um problema público e passe a figurar na agenda governamental, é necessário que apresente, ao menos, uma das características: a) seja uma ação coletiva de pequenos ou grandes grupos, que possuam poder ou estejam estrategicamente situados; b) seja considerada uma situação de crise, catástrofe ou calamidade; c) seja uma situação de oportunidade, na qual algum ator vislumbre vantagens a serem obtidas quando do tratamento do problema (BRASIL; CEPÊDA, 2015).

3) Formulação de políticas: é o desenvolvimento de alternativas para resolver os problemas e ocorre nas burocracias governamentais, escritórios de grupos de interesse (advogados, lobistas e influenciadores), salas do comitê legislativo, reuniões de comissões especiais e organizações de planejamento de políticas (*think tanks*), cujo objetivo é estabelecer as bases para transformar política em lei (DYE, 2011).

As alternativas de políticas podem ser em forma de regulamentação, subsídios, impostos e gastos, incentivos de mercado e educação pública ou fornecimento de informações (KRAFT e FURLONG, 2010).

Os grupos de interesse, segundo Dye (2011), influenciam a política do governo por meio de lobby direto, contribuições de campanha, contatos interpessoais e mobilização popular.

Kraft e Furlong (2010) descreveram as etapas de análise de políticas, enquanto processo importante na formulação desta, quais sejam: i) definição e análise do problema (qual, onde, quem é afetado e causas do problema); ii)

construção de alternativas de solução (opções de políticas); iii) desenvolvimento dos critérios avaliativos (quais critérios, custos da ação, eficácia social, viabilidade política); iv) avaliação das alternativas (quais as melhores); v) conclusões (quais opções são mais desejáveis, frente as circunstâncias e os critérios de avaliação).

Os critérios de avaliação devem ser adequados para que se possa fazer as escolhas corretas para a sociedade. Alguns critérios são: viabilidade política, administrativa e técnica; impacto ambiental; considerações éticas; e valores políticos (KRAFT; FURLONG, 2011).

Para Secchi (2018) uma das formas de se criar alternativas à solução dos problemas por meio das políticas públicas é a criação de leis, definindo punições, reciclagem ou capacitações, conforme o olhar do problema pelo governo.

4) Legitimação de políticas: fase em que ocorre a seleção entre as várias propostas de solução dos problemas elaboradas na fase anterior e na qual se desenvolve o apoio político para a legitimação, elaboração do arcabouço legal e verificação de sua constitucionalidade. Além do Congresso, os tribunais e as burocracias administrativas têm papel importante nesta fase (DYE, 2011).

Dye (2011) demonstrou as fases de como se dá a legitimação de uma política norte-americana, a qual percorre as seguintes etapas: i) introdução, no Senado ou na Casa Representativa; ii) audiências nos comitês, que podem rejeitar ou aprovar o projeto de lei; iii) debate, emenda e votação no Plenário; iv) introdução na Câmara dos Representantes, a 2ª casa; v) audição; vi) ação dos comitês, que rejeitam, aceitam ou elaboram um novo projeto de lei; vii) debate, alteração, voto; viii) comitê de conferência; ix) votação do relatório de conferência; x) submissão aos presidentes das duas casas; e xi) sanção ou veto presidencial.

No Brasil, o processo de legitimação das políticas públicas percorre o seguinte caminho: i) proposição, que pode ser realizada por deputados, senadores, comissões (da Câmara dos Deputados, do Senado ou do Congresso Nacional), presidente da República, Supremo Tribunal Federal ou tribunais superiores, procurador-geral da República e os cidadãos, por meio de iniciativa popular, sendo que os projetos de lei iniciam a tramitação na Câmara dos Deputados; ii) análise de conteúdo, que inicia nas comissões temáticas permanentes, que tratam do mérito das propostas, analisam as sugestões (emendas) dos deputados, podendo alterá-las ou não, seguindo para a comissão especial, criada com o intuito de evitar que a tramitação seja muito longa; iii) análise de admissibilidade, que ocorre nas

comissões de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para verificar se tais propostas estão adequadas ao orçamento federal e à Constituição; iv) votação no Plenário, cujo quórum deve ter a maioria absoluta, ou seja, 257 deputados (50% mais um), sendo que, para aprovação do projeto, é necessário a maioria simples dos votos, em um único turno; v) destaques, em que os deputados aprovam o texto principal do projeto, mas “destacam” alguns pontos, para votação posterior, para confirmar ou retirar alguns trechos da proposta inicial; vi) após a aprovação na Câmara dos Deputados, o projeto pode seguir para o Senado, onde percorrerá praticamente o mesmo caminho da Câmara e será analisado e votado, podendo ser alterado, ocasião em que volta para a Câmara, que analisará somente as alterações, ou aprovado, ocasião em que vai para a sanção ou veto do presidente da República; vii) sanção ou veto do presidente da República, situação em que, caso sancionado, o projeto se torna lei, publicada no Diário Oficial da União e, caso vetado, o projeto volta para análise do Congresso Nacional, em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado, para que, caso haja interesse, se inicie um novo ciclo de adaptações e análises (CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, 2020).

Para Secchi (2018), esta etapa é o momento da formalização da intenção da política pública, podendo ser feita por parte do judiciário, legislativo ou executivo, além das redes de política pública com a sociedade, organizações não governamentais ou até mesmo o mercado, por meio dos instrumentos da tomada decisão, quais sejam: a sanção presidencial, decisão judicial ou decreto legislativo.

5) Implementação das políticas: se dá por meio da organização de departamentos e agências, pagamentos e serviços ou cobrança de impostos. Trata-se da continuação das políticas promulgadas (legitimadas) pelo Legislativo, ou seja, a tradução de leis amplas em regras e regulamentos mais detalhados. Esta fase requer vários procedimentos administrativos, entre eles, o anúncio da nova regra, a realização de audiências, pesquisas de impacto econômico e ambiental, a solicitação de declarações públicas dos grupos de interesse, consultas oficiais ao alto escalão do governo e publicação (DYE, 2011).

Para Secchi (2018), considerando que implementar políticas públicas é transformar a intenção em ações, ela ocorre por meio da ação do burocrata, do servidor público, podendo também ser implementada por meio das empresas privadas, que intervêm, afetando de forma efetiva no problema público.

6) Avaliação de políticas: por meio de relatórios de saídas dos programas governamentais, é feita a avaliação dos impactos nos grupos alvo e não alvo. Engloba os departamentos e agências executivas, as comissões de supervisão do Congresso, a imprensa e os *Think Tanks*. É a fase final, em que os atores procuram saber se determinada política está atingindo seus objetivos, a que custo e com quais efeitos sobre a sociedade, permitindo corrigir erros e inadequações, bem como apontar para novas políticas necessárias. No entanto, destaca Dye (2011), essas avaliações sistemáticas são raras.

No caso brasileiro, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), por meio de suas secretarias, realiza, anualmente, a avaliação de todos os programas executados no âmbito do Governo Federal, embora que tal processo não se dê da forma desejável, tendo em vista as várias dificuldades que apresenta. No entanto, tal esforço é louvável, demonstrando que o Estado tem se preocupado com a qualidade dos investimentos realizados. Os relatórios das avaliações dos programas encontram-se disponíveis para consulta da população, no sítio eletrônico daquele ministério (SEBRAE, 2008).

Discutido o ciclo das políticas públicas, ressalta-se que a fase da avaliação destas merece destaque, tendo em vista que o foco desta pesquisa é avaliar a efetividade dos sistemas de M&A de uma política pública, no caso, a assistência técnica disponibilizada aos beneficiários da reforma agrária.

Trevisan e Bellen (2008) descrevem três modalidades de avaliação de políticas públicas: 1ª) de metas (*ex post facto*), na qual se mede o grau de êxito; 2ª) de processo, que visa detectar defeitos, acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos; e 3ª) de impacto, que foca nos impactos ou efeitos produzidos sobre a sociedade, avaliando a efetividade social, ou seja, mudanças que efetivamente ocorreram pela implementação das ações.

A literatura científica aponta que, ao analisar a temática da efetividade nas políticas sociais, há necessidade de abordar, além do próprio conceito de efetividade, os conceitos de eficiência e eficácia. Tais conceitos são conhecidos como os 3 Es e, pela bibliografia consultada, são indissociáveis quando se objetiva a avaliação de políticas públicas.

Souza (2008), ao explorar as definições dos 3Es, definiu eficácia como “fazer a coisa certa”, pois, caso contrário, pode-se fazer algo que não necessitaria ser feito. A medição da eficácia, segundo o autor, surge da relação entre metas alcançadas e metas almejadas e na sua falta, quebra-se expectativas sobre o que era esperado.

O mesmo autor ainda definiu eficiência como “fazer algo corretamente”, pois caso ocorram erros, provoca-se perda de tempo e recursos. Outra forma simples de pensar eficiência, na visão do autor, é “fazer mais com menos”, utilizando-se os recursos disponíveis de forma racional.

Para Souza (2008), efetividade refere-se a “fazer o que tem que ser feito”, a qual é percebida por meio da avaliação das transformações e efeitos reais ocorridos pela ação, tratando da avaliação qualitativa acerca de como a realidade foi modificada.

Kraft e Furlong (2010) entendem que é imprescindível a compreensão dos critérios de efetividade, eficiência e equidade, que são os mais utilizados na avaliação de políticas públicas.

Com o intuito de garantir a transparência das ações, Rezende et al. (2012) ressaltam que o governo tem interesse em avaliar os programas e políticas públicas, pois tais estudos podem fornecer informações importantes sobre a eficácia, eficiência e efetividade das políticas aos gestores públicos e à sociedade.

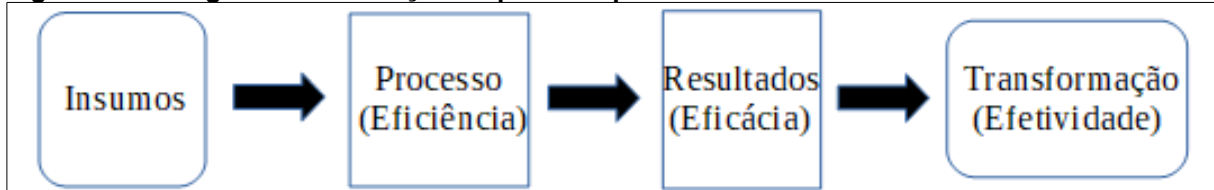
Sano e Filho (2013), por sua vez, colocam os 3 Es como os principais e mais tradicionais critérios a serem levados em consideração, diante dos inúmeros questionamentos que podem surgir na etapa de avaliação de políticas públicas.

Jannuzzi e Patarra (2006) destacam a importância do monitoramento de programas, a partir do raciocínio insumo-processo-resultado-impacto, que pode ser realizado por meio dos 3 Es, incluindo os insumos envolvidos, avaliando a sua influência nas três etapas, conforme pode ser observado na Figura 1, ilustrada mais adiante.

Na perspectiva destes autores, os indicadores-insumo compreendem as medidas referentes à disponibilidade de recursos humanos, financeiros e equipamentos direcionados para uma ação que afeta uma das dimensões da realidade social, sendo indicadores de alocação de recursos para as políticas sociais como, por exemplo, a quantidade de leitos hospitalares por mil habitantes, a

quantidade de professores por número de estudantes ou o gasto *per capita* nas diversas políticas sociais (JANNUZZI; PATARRA, 2006).

Figura 1 - Fluxograma da avaliação de políticas públicas



Fonte: Jannuzzi e Patarra (2006)

Os indicadores-resultado se referem aos objetivos finais das ações e programas públicos e permite avaliar a eficácia, quanto ao cumprimento das metas, como por exemplo, a diminuição da taxa de mortalidade infantil verificada após a implementação de programa de saúde materno-infantil (JANNUZZI; PATARRA, 2006).

De acordo com Jannuzzi e Patarra (2006), os indicadores-impacto são os efeitos e desdobramentos, positivos ou não, decorrentes da implantação de programas, como por exemplo, redução da incidência de doenças infantis ou melhoria no desempenho escolar, decorrentes do atendimento adequado à gestante e recém-nascidos.

Por fim, os indicadores-processo traduzem em dados quantitativos o esforço operacional da alocação dos recursos humanos, financeiros ou físicos (insumos), para obter as melhorias no bem-estar (resultados e impactos), como por exemplo, a quantidade de consultas pediátricas, de merenda distribuída ou homens-hora destinados a programas sociais (JANNUZZI; PATARRA, 2006).

Ainda, Sano e Filho (2013) situam os 3Es nas fases do processo avaliativo de políticas públicas, ou seja, a que antecede o início da ação (*ex ante*), a que ocorre durante a etapa de implementação (*pari pasu*) e a que sucede a ação (*ex-post*), conforme Quadro 1, ilustrado mais adiante.

Assim, percebe-se que os critérios de eficiência, eficácia e efetividade são pouco utilizados na fase *ex-ante* da avaliação de políticas públicas e que a avaliação da efetividade é a mais recomendada nas avaliações que sucedem a ação (*ex-post*).

Quadro 1 - Os 3 Es na fase de avaliação de políticas públicas

Indicador	Fase		
	<i>Ex-ante</i>	<i>Pari-pasu</i>	<i>Ex-post</i>
Eficiência	Estimativa baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Comparação entre o que foi previsto e o que se está realizando. Utilizada principalmente no controle orçamentário.	Comparação com iniciativas similares ou com o planejado. Mais utilizada.
Eficácia	Baseada em iniciativas comparáveis. Pouco utilizada.	Acompanhamento da realização das metas propostas.	Verificação se as metas propostas foram atingidas.
Efetividade	Expectativa baseada em iniciativas similares. Pouco utilizada.	Avaliações parciais ao término das etapas de um programa.	Vinculação das mudanças, caso tenham ocorrido as ações empreendidas. Mais utilizada e recomendada.

Fonte: Sano e Filho (2013)

Silva e Barros (2015), afirmam que a avaliação em políticas públicas efetiva-se quando são aplicadas técnicas e métodos para verificar, a partir dos critérios dos 3 Es, as mudanças reais que as políticas sociais provocaram em determinada realidade. Aqui, percebe-se que os autores colocam os 3 Es como indissociáveis para uma efetiva avaliação das políticas públicas.

Ainda, a Lei nº 13.249/2016, que Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019, cita que sua gestão observará, entre outros, os princípios de eficiência e efetividade, compreendendo a implementação, o monitoramento e avaliação e a revisão do plano (BRASIL, 2016).

Especificamente sobre efetividade, Arretche (1998), diz que a avaliação desta é feita quando se examina a relação entre a implementação de uma ação e seus impactos/resultados, ou seja, o sucesso/fracasso em relação a uma mudança efetiva nas condições sociais anteriores da vida das populações atingidas pela ação avaliada, permitindo examinar em que medida seus resultados são incorporados permanentemente à realidade do público atingido.

Arretche (1998) descreve que somente com a avaliação da efetividade é possível estabelecer relação de causalidade entre as ações do projeto e seu resultado final, além de permitir verificar se o resultado seria o mesmo na ausência da ação.

Ainda segundo Arretche (1998), a avaliação de efetividade torna-se a mais difícil de ser feita, pois exige que as variáveis intervenientes sejam isoladas, podendo-se atribuir ao projeto avaliado os impactos verificados, sejam positivos ou negativos. Assim, a avaliação de projetos sociais não deve se limitar em relacionar o

programa ao resultado obtido, mas demonstrar que a relação é causal, excluindo-se as externalidades que poderiam ter causado os mesmos resultados, caso a ação não tivesse sido executada.

Já Frasson (2001, p. 165), define efetividade como a “capacidade que os resultados do projeto têm de produzir mudanças significativas e duradouras no público beneficiário”.

De acordo com este autor, a avaliação da efetividade é imprescindível, tendo em vista que determinado projeto pode estar alcançando os objetivos (eficácia) e seus recursos estarem sendo corretamente aplicados (eficiência), sem, contudo, que o projeto esteja atendendo às necessidades ou provocando mudanças efetivas no público-alvo (efetividade). Daí vem a necessidade de se criar mecanismos que possibilitem avaliar o impacto dos projetos implementados.

Para que a avaliação de efetividade seja realizada, são utilizados modelos “experimentais” (com grupo experimental ou tratamento e grupo de controle, com seleção aleatória) ou “quase experimentais” (com grupo experimental ou tratamento e grupo de comparação ou não equivalente, com seleção não aleatória) (FRASSON, 2001).

No entanto, o mesmo autor alerta sobre a carência de metodologias e estratégias para se avaliar projetos sociais do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade, e que tal carência não se refere apenas a estudos teóricos e conceituais, mas também de procedimentos metodológicos.

Antico e Jannuzzi (2006) alertam que, geralmente, não há como esperar que os resultados gerados no âmbito de programas possam ser imediatamente impactantes sobre o público-alvo, citando como exemplos de políticas sociais os Programas de Transferência de Renda, Distribuição de Leite ou Cestas Básicas nas grandes periferias das grandes cidades do Sudeste, que causam impactos sociais menos intensos e rápidos quando comparado à ações de Saneamento Básico, em relação aos impactos sobre a mortalidade infantil. No entanto, continuam os autores, com o passar do tempo, a transferência de renda e a distribuição de produtos de primeira necessidade acabará por contribuir na melhoria nas condições de nutrição de crianças, impactando nos índices de mortalidade infantil. Portanto, fica explícita a dificuldade de atribuir os efeitos dos programas sobre as modificações das condições sociais, o que cresce quando ocorrem problemas de descontinuidade e de implementação nas ações públicas.

Cotta (2014), descreve que as análises de impacto apontam para a efetividade de programas ou projetos, entendida como os resultados concretos atrelados aos fins, objetivos e metas desejadas, e estabelece o grau de correspondência entre os objetivos e resultados, podendo ser prospectivas ou retrospectivas, havendo pré-requisitos para realizar avaliações desta natureza, tais como: a) os objetivos da ação devem ser definidos de forma que permitam identificar metas mensuráveis; b) a implementação deve ter ocorrido de forma satisfatória, pois problemas na formulação e implementação prejudicam ou podem até inviabilizar o processo avaliativo.

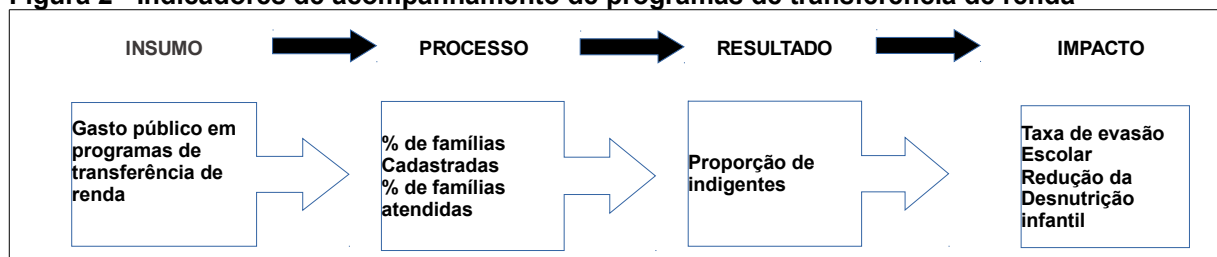
Silva e Barros (2015) citam ainda que a avaliação da efetividade se refere aos impactos diretos e indiretos causados pelos serviços ofertados pela ação pública na vida do público que a recebe, ou seja, são as mudanças efetivas na realidade objeto do programa.

Consequentemente, a avaliação de efetividade de políticas sociais sugere a utilização de indicadores.

Nesta perspectiva, Frasson (2001) cita que os indicadores de insumos avaliam a eficiência, indicadores de produtos avaliam a eficácia e os indicadores de efeitos e impactos avaliam a efetividade dos projetos sociais.

Em outro documento, Jannuzzi (2005) exemplificou, conforme Figura 2, os indicadores utilizados no acompanhamento de programas de transferência de renda.

Figura 2 - Indicadores de acompanhamento de programas de transferência de renda



Fonte: Jannuzzi (2005)

Ainda sobre indicadores, Jannuzzi (2005, p. 143) cita que:

Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida.

Antico e Jannuzzi (2006) citam que a avaliação de programas públicos requer indicadores pelos quais seja possível dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos (eficácia), seu nível de utilização de recursos em relação aos custos para disponibilizá-lo (eficiência) e sua efetividade social ou impacto do programa.

Mais uma vez constata-se a indissociabilidade dos 3 Es na avaliação de políticas públicas.

Portanto, conforme Antico e Jannuzzi (2006), deve-se utilizar indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos gerados pelos programas, avaliando os efeitos sobre o público-alvo, em relação à renda, idade, raça, sexo ou localização. Caso os programas tenham públicos-alvo preferenciais, de certas regiões ou rendas, deve-se utilizar indicadores que privilegiem a avaliação dos mesmos e não da população como um todo, que podem estar sendo impactadas por efeitos estruturais mais gerais.

Há ainda a necessidade, segundo os autores, de desenvolver metodologias avaliativas de natureza qualitativa, que utilizem pesquisas de opinião e grupos de discussão, incluindo indicadores subjetivos, por meio dos quais os impactos possam ser avaliados sob uma perspectiva mais ampla ou restrita, de acordo com o tamanho do público-alvo, espaço de tempo de referência dos indicadores e a natureza (objetiva ou subjetiva) dos impactos percebidos.

Nesta perspectiva, Antico e Jannuzzi (2006) sugerem a utilização de indicadores de naturezas e propriedades diferentes para avaliar a efetividade, na tentativa de captar as mudanças ocorridas e alertam para a necessidade de realizar avaliações qualitativas.

Ainda sobre indicadores, Antico e Jannuzzi (2006) afirmam que o fácil acesso à informações administrativas e estatísticas estruturadas, viabilizadas pelas tecnologias de informação, tem contribuído para disseminar a utilização de indicadores na gestão pública, pois os dados cadastrais, que antes eram armazenados em armários, passaram a ser disponibilizados em rede, transformando-se em informações estruturadas úteis nas tomadas de decisão. Ao mesmo tempo, dados estatísticos, que antes eram inacessíveis pelos tamanhos dos arquivos, são disponibilizados agora em formas de tabelas, modelos e mapas qualitativos.

Antico e Jannuzzi (2006) discorrem sobre os indicadores requeridos nas etapas do ciclo de formulação e de avaliação de políticas públicas (elaboração do

diagnóstico, formulação de programas, implementação/execução e avaliação). Sobre a implementação e execução dos programas, os autores citam a necessidade de indicadores de monitoramento que possuam certa periodicidade para a atualização das informações, cujas fontes são relacionadas no Anexo 4.

Antico e Jannuzzi (2006) concluem que atualmente, a grande dificuldade para o acompanhamento de programas públicos é a pouca disponibilidade de informações periódicas, válidas e específicas sobre o processo de implementação, alcance dos resultados e impactos sociais e, portanto, é necessário, na formulação dos programas, a previsão de procedimentos de coleta e tratamento de dados confiáveis para todas as fases do ciclo de implementação da ação, que permitam a construção dos indicadores almejados.

Cardoso (2011) destaca que o objetivo principal da avaliação *ex-post* é analisar a efetividade da política ou programa, e compreende em que medida os resultados esperados foram atingidos e os impactos gerados pelo mesmo. O autor também cita que a efetividade ocorre por uma avaliação de impactos, em que há uma análise da relação ocorrida entre a implementação de um programa e os seus impactos/resultados. Nestes termos, prevalece uma avaliação das alterações sociais surgidas com a implementação da política. Para isso, utiliza-se “Indicadores da efetividade social” ou “impacto do programa”, que mensuram os seus efeitos.

Conforme Cardoso (2011), a avaliação da efetividade precisa demonstrar as relações de causalidade entre a realidade social e uma política em particular, representando a metodologia mais complexa, pois necessita demonstrar que os resultados são vinculados aos produtos oferecidos pelas políticas públicas analisadas. Tal indicador com sua respectiva avaliação atende as dimensões técnica e política da política.

Sobre isso, Sano e Filho (2013) ressaltam que a “efetividade está relacionada ao impacto social que procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social” e que, avaliar o impacto social significa medir o valor real de um investimento social. A dificuldade reside em garantir que as ações do programa estejam vinculadas às mudanças ocorridas. O mesmo autor cita ainda que a eficácia permite que as instituições respondam à pressões por transparência, demonstrando o alcance dos resultados esperados.

Sano e Filho (2013) citam que uma avaliação sistemática, eficaz e contínua se constitui numa poderosa ferramenta gerencial, ao fornecer aos formuladores e

gestores públicos as condições para aumentar a eficiência e a efetividade dos recursos empregados, fazendo-se necessário o desenvolvimento de um conjunto sistemático de indicadores que englobem os 3Es, assim como suas inter-relações. No entanto, segundo os autores, há uma falta de consenso sobre a definição do que seriam os indicadores sociais.

Com foco na demanda por metodologias de avaliação de políticas públicas, Sano e Filho (2013) analisaram sete propostas de utilização de indicadores 3Es, visando o desenvolvimento de políticas sociais na gestão pública.

Os autores abordaram as seguintes metodologias:

1ª) *Balanced Scorecard*, utilizado para medir e avaliar o desempenho empresarial na área pública, descrito por Guelman (2006), em que há necessidade de monitorar sistematicamente e de forma conjunta o desempenho das ações quanto a eficiência (otimização da utilização dos recursos públicos); eficácia (melhoria da qualidade das ações) e efetividade (pleno atendimento do beneficiário). No entanto, este modelo é passível de aplicação somente em órgãos públicos que possuem um planejamento estratégico estruturado, bem como uma cultura consolidada de aferição de desempenho organizacional, devendo ser adaptado a cada especificidade.

2ª) Quadro Lógico, descrito por Pfeiffer (2006), procura demonstrar a efetividade de projetos de cooperação internacional, não possuindo elementos do aspecto empresarial e não sendo de fácil domínio, o que requer um sistema mais amplo de gerenciamento. A dificuldade na sua elaboração reside em selecionar e combinar os processos capazes de gerar resultados de forma eficiente, embora permita acompanhar e avaliar sistematicamente de forma objetiva, pois relaciona os resultados e objetivos a um indicador vinculado a uma fonte que o comprova.

3ª) Entidades de fiscalização, descrito por Oliveira (2008), em que os órgãos de controle como Tribunal de Contas, demandados para realizar auditorias de desempenho em outros órgãos, buscam avaliar, além dos 3 Es, a economicidade dos programas e ações implementados por aqueles. Dentre os tipos de auditorias de desempenho, a de eficiência objetiva examinar as funções, processos e elementos de programas para avaliar se os insumos estão sendo otimizados, focando nos custos, e a de efetividade examina os impactos dos programas, tornando-a mais ampla, abstrata, complexa e sem padronização, o que exige um amplo conhecimento multidisciplinar. Porém, a capacidade contributiva de tais auditorias

pode ser limitada, ao se considerar a ausência de recursos técnicos, humanos e financeiros dos órgãos auditados.

4ª) Planilhas, proposto por Garcia (2008), que prevê a utilização de duas planilhas, sendo a primeira para avaliar a eficiência na gestão pública, por meio de indicadores que avaliam a gestão (orçamentária, financeira e patrimonial), índice de inovação, iniciativas sociais e serviços prestados, o que dificulta o seu preenchimento, pois tais informações geralmente são de alcance restrito. A segunda planilha, empregada para gerar o indicador “serviços prestados”, preenchida pelos beneficiários das ações, deve refletir a satisfação destes em relação a: serviços pela internet, atendimento prestado, instalações, processo de solicitação do serviço, solução do mesmo e pós-atendimento. A crítica é de que alguns indicadores se referem mais ao grau de qualidade da prestação do serviço do que a sua eficiência.

5ª) Estado para resultados, estudado por Lemos (2009), investiga o modelo de gestão de Minas Gerais, orientado para melhorar a eficácia, eficiência, produtividade e efetividade na utilização dos recursos, visando melhorar o desempenho das organizações e servidores, permitindo reformular a gestão, sendo necessário estabelecer relações claras entre resultados das ações e seus indicadores de eficácia e efetividade.

6º) Transparência Orçamentária Municipal via Internet (*TOM Web*), proposto por Pires (2010), consiste na prestação de contas pela internet, cujas informações sobre execução orçamentária e financeira dos municípios são disponibilizadas em tempo real, a exemplo do que já ocorre nas esferas estadual e federal.

7º) Sistema de indicadores, proposto por Jannuzzi e Patarra (2006), utilizado para avaliar programas sociais por meio de indicadores, específicos e sensíveis, cuja escolha baseie-se numa avaliação crítica das suas propriedades, não se pautando apenas pela tradição de uso. Nesta metodologia, deve-se avaliar os impactos sobre os beneficiários, por meio de indicadores subjetivos, empregando-se, para tanto, avaliações qualitativas. A eficiência é analisada a partir dos recursos alocados (indicadores de insumos), a eficácia é vinculada aos objetivos finais dos programas (indicadores-resultados) e para a efetividade, em que há dificuldade de vincular a mudança ocorrida (impacto social) com a ação implementada, é desejável saber a opinião dos beneficiários, para fornecer indícios da efetividade social.

A síntese comparativa entre as metodologias abordadas por Sano e Filho (2013), pode ser verificada no Quadro 2.

Quadro 2 - Comparativo entre os modelos de avaliação de programas sociais

Modelo	Vantagens	Desvantagens	Pode induzir o desenvolvimento ao:
Sistema de indicadores	Possibilidade de acompanhamento da eficiência no uso dos recursos, a eficácia no cumprimento das metas e a efetividade das mudanças.	Dificuldade de vinculação da política pública à mudança ocorrida.	Fornecer informações sobre o uso dos recursos públicos, o cumprimento dos compromissos governamentais e a mudança na vida dos cidadãos.
Balanced Scorecard	Monitoramento sistemático dos resultados.	Dificuldades de motivação dos funcionários públicos para um desempenho por resultados.	Direcionar o foco de toda gestão pública para a realização de efetivas mudanças sociais.
Quadro Lógico	Relaciona cada resultado e objetivo a um indicador.	Necessidade de especialistas por não ser de fácil domínio.	Demonstrar com clareza, quais são as mudanças desejadas.
Entidades de Fiscalização	Experiência em auditorias e independência funcional.	Conflitos resultantes de possíveis diferentes conclusões sobre os aspectos subjetivos da efetividade das ações. Necessidade de um amplo domínio de conhecimentos multidisciplinares.	Ampliar seu papel de fiscalização introduzindo a efetividade no rol de suas auditorias operacionais.
Planilhas	Fácil estabelecimento e entendimento.	Desconsidera os aspectos da eficácia e efetividade.	Permitir que os cidadãos avaliem a qualidade e eficiência dos serviços públicos prestados.
Estado para Resultados	Abrange os 3Es.	Difícil aceitação pelos executantes (servidores públicos). Não avalia a coerência dos indicadores entre si.	Mudar a cultura vigente de baixa eficiência, efetividade e eficácia dos serviços públicos.
TOM Web	Fomento a transparência e eficiência no uso dos recursos municipais.	Desconsidera os aspectos da eficácia e efetividade.	Facilitar a fiscalização da aplicação dos recursos municipais.

Fonte: Sano e Filho (2013)

Então, de acordo com a análise efetuada por Sano e Filho (2013), existem várias opções de metodologias para avaliar a efetividade de políticas públicas. No entanto, alertam os autores, cada uma possui diferentes graus de aplicabilidade e complexidade, sendo que algumas se complementam, o que de certa forma inviabiliza a utilização exclusiva de um único método. Concluem os autores que, diante desta variedade, deve-se buscar métodos com baixo custo de implementação e manutenção (eficiência), que possibilitem abranger o maior número de metas (eficácia) e que contribuam para alcançar as transformações desejadas (efetividade).

2.2 AVALIAÇÃO DE SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO (M&A)

O monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos passou a ganhar importância no setor público brasileiro, a partir da metade da década de 90, com a modernização da Administração Pública, a qual foi alicerçada nos princípios de um Estado voltado para o cidadão, focado em resultados, *accountable*, eficiente, eficaz e efetivo (GUBERMAN; KNOPP, 2011). Estes sistemas de M&A em políticas são processos sistemáticos que geram informações confiáveis, úteis e qualificadas para subsídio ao planejamento, implementação, reformulação, ajustes, decisões sobre a manutenção, correção, priorização de esforços e alocação de recursos nas ações governamentais, servindo também como instrumento de promoção da aprendizagem organizacional, racionalidade do gasto público, melhoria da gestão, transparência e *accountability*.

Barbosa (2001) define monitoramento de um projeto como a atividade regular e sistemática em que se observa as ações e se coletam informações sobre a sua execução, para verificar desvios das ações inicialmente programadas, facilitando a sua avaliação e tomada de decisões. Portanto, continua o autor, o monitoramento possui importante papel no desenvolvimento de projetos, visto que, para uma avaliação eficiente, faz-se necessária a coleta de informações relevantes sobre as ações, impactos e efeitos no público-alvo, alcance das metas e recursos utilizados.

Embora este autor tenha direcionado seu estudo para o monitoramento de projetos, este debate se mostra útil e amplo, passível de ser compreendido no contexto de políticas públicas e programas.

Barbosa (2001) cita ainda que, entre os diversos sistemas de monitoramento existentes, cada qual possui características distintas, sendo necessário, no entanto, que para um bom desempenho, estes sejam muito bem planejados, com os indicadores definidos previamente, assim como os dados e fontes de informação necessárias. O autor define os elementos básicos entre grande parte dos sistemas de monitoramento, destacando: a) objetivos claros, tendo em vista que um projeto em que suas metas e objetivos não sejam claros resultará num sistema de monitoramento ineficiente; b) métodos ou combinação deles, que permitam medir, avaliar, registrar, analisar e difundir o que se descobriu; c) frequência de aferições e

análise dos dados, que permitam identificar tendências; e d) reflexão permanente sobre a metodologia de monitoramento.

Ainda sobre monitoramento, Barbosa (2001) descreve o sistema de Monitoramento Participativo, por meio do qual há o envolvimento dos diversos atores em todas as etapas do projeto, o que pode possibilitar a superação de problemas verificados em metodologias não participativas. Este sistema, segundo o autor, deixa de ser realizado exclusivamente por agentes externos e utiliza o público-alvo, que passa a possuir papel central através de seu conhecimento, cultura e costumes, o que aumenta sua eficiência pela análise sob diferentes perspectivas. O Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), que deve ser realizado a partir da ótica do público-alvo, é uma forma de fazer o Monitoramento Participativo, pois permite que se construa um conjunto de dados, de onde deve iniciar o monitoramento, possíveis de serem comparados com uma situação mais adiante, posterior à implementação de determinada ação.

No entanto, alerta Barbosa (2001), o DRP exige capacitação tanto para os agentes externos, no entendimento do sistema local, como para o público-alvo, para entender os sistemas externos, além do que deve haver motivação de todos os envolvidos durante o processo.

Enfim, pode-se compreender o monitoramento de políticas públicas como um processo de acompanhamento do cumprimento das atividades planejadas, a partir de parâmetros (objetivos, métodos, frequências) que assegurem o alcance dos objetivos, envolvendo funcionários públicos, burocráticos, agentes políticos e os beneficiários das ações.

Quanto à avaliação, Barbosa (2001) enfatiza que, apesar de causar inquietação e ansiedade por ser percebida por muitos como uma ameaça, trata-se de uma oportunidade de redirecionamento das ações e é definida como um conjunto de atividades em que os dados são coletados, analisados e interpretados, de modo a realizar um julgamento objetivo de uma ação, ou seja, um processo para verificar o desempenho da ação na solução de um problema, que visa determinar em que medida os objetivos estão sendo alcançados, bem como as mudanças necessárias identificadas. O autor afirma que a avaliação deve se fazer presente em todas as fases do projeto, para que se detectem pontos fortes e fracos no sentido de garantir a sua continuidade, devendo ser capaz de avaliar a permanência das mudanças e abrangência no público-alvo ao longo do tempo.

Dentre os tipos de avaliação, Barbosa (2001) distingue as avaliações *ex-ante*, realizada no início do projeto para decidir sobre a implementação ou não do mesmo, e avaliação *ex-post*, realizada quando os projetos estão em andamento e/ou concluídos, a qual define pela sua continuidade ou mudança de direcionamento, e subdividida em avaliação de processo, que analisa se os métodos usados no projeto são compatíveis com os objetivos propostos, e de impacto, realizada em projetos concluídos, para identificar o alcance de objetivos e efeitos secundários.

Quanto a quem realiza, são quatro tipos de avaliação: a) externa, quando o avaliador não participa da execução do projeto/ação; b) interna, realizada dentro da organização; c) mista, que une os dois tipos de avaliação anteriores; d) participativa, na qual há participação do público-alvo, o que minimiza a distância com os avaliadores. Este último tipo de avaliação é considerado como um processo educativo, ao propiciar aprendizado mútuo aos agentes da ação (BARBOSA, 2001).

A avaliação é uma ação que deveria ser constante em todas as fases do ciclo das políticas públicas, desde a formação da agenda até a análise das mudanças sociais resultantes de sua implementação. Enfim, requer a análise dos efeitos das políticas públicas sobre a sociedade, mensurando-os, e envolvendo funcionários públicos, agentes políticos, sociedade e os beneficiários das ações, necessitando, para sua avaliação, dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

Guberman e Knopp (2011) citam que, para a institucionalização de um sistema de Monitoramento e de Avaliação (M&A) no setor público, é importante que tais sistemas sejam construídos sob a perspectiva da demanda dos potenciais beneficiários, mais do que sob a ótica da oferta. Os autores citam ainda que os requisitos para essa institucionalização passam pela utilidade e credibilidade das informações geradas, bem como a capacidade de integração ao planejamento e orçamento governamentais.

Ao analisarem as experiências internacionais já consagradas de M&A de políticas públicas, Guberman e Knopp (2011), relatam que alguns países como Canadá, México, Colômbia, EUA e Austrália possuem sistemas de M&A com as seguintes características: a) início a partir de diagnóstico de capacidades e necessidades; b) a forte demanda dos poderes executivo e legislativo por informações é crítica para a institucionalização do sistema; c) inserção em estruturas fortes do poder executivo, os quais são responsáveis pela operacionalização e

controle; d) possuem um importante patrocinador (presidente da república e/ou ministros), com garantia das informações geradas; e) são integrados ao planejamento e orçamento governamental, com alto grau de diversificação instrumental/funcional e dispõem de ferramentas para atender necessidades de informação para todo o ciclo da política e de vida dos programas; f) possuem coerência interna (integração e coordenação interna dos subsistemas do sistema de M&A); g) as informações geradas são fornecidas para o órgão central de coordenação do sistema; h) possuem incentivos que garantem o uso das informações geradas; i) as informações são utilizadas nos principais processos de governo, na melhoria da gestão e processos, alocação de recursos e transparência.

Como benefícios da adoção de um sistema de M&A, Guberman e Knopp (2011) citam o fortalecimento das relações de *accountability* para dentro e fora do governo; o incremento na transparência na gestão; tomada de decisão mais eficiente; intercâmbio de experiências sobre ações públicas; implementação das inovações; e geração de conhecimento na Administração Pública. Além disso, tais sistemas são importantes, pois possibilitam a tomada de decisões quanto à continuidade, reestruturação ou extinção das políticas públicas.

Assim, compreendidos os conceitos de efetividade em políticas públicas sociais, bem como as formas de avaliá-la, utilizando-se de sistemas de Monitoramento e de Avaliação adequados, parte-se para a descrição da metodologia utilizada nesta pesquisa.

3 METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é caracterizar as etapas realizadas durante a pesquisa, partindo da sua classificação (natureza, objetivo, forma de coleta e tratamento de dados e método) para, na sequência, descrever os procedimentos metodológicos utilizados, abrangendo a pesquisa bibliográfica (políticas públicas, políticas sociais, sistemas de M&A, análise da efetividade de políticas públicas), a definição das categorias analíticas (política social, avaliação de políticas sociais, efetividade de políticas sociais, sistemas de M&A), a análise documental (sistemas de M&A das ações de ATER do INCRA), o estudo de caso (pesquisa sobre a satisfação dos beneficiários da ATER em dois assentamentos) e a análise dos resultados.

3.1 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

De acordo com Marconi e Lakatos (2001), do ponto de vista da natureza, a pesquisa é classificada como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática na solução de problemas específicos. Nesse caso, tem o propósito de gerar informações que possam ser utilizadas no aprimoramento dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) adotados pelo INCRA/PR nas contratações de ATER, considerando que o pesquisador é servidor do INCRA e está envolvido com tais atividades, tendo, portanto, possibilidades de propor ações de melhorias sobre esta temática.

Quanto aos objetivos, a pesquisa é classificada como descritiva, pois, segundo Gil (1991), visa descrever as características de determinado fenômeno, no caso, os Sistemas de M&A adotados pelo INCRA/PR nas contratações de ATER.

Quanto à forma de coleta e tratamento de dados, a pesquisa é classificada como qualitativa pois, segundo Marconi e Lakatos (2001), considera a existência de um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do tema, impossível de ser traduzido em números. Baseia-se, portanto, na interpretação de fenômenos e atribuição de significados e não requer o uso de técnicas estatísticas. Neste caso, a pesquisa procura avaliar o impacto ou a efetividade das ações da ATER implementadas pelo INCRA/PR, segundo a percepção dos beneficiários.

Do ponto de vista dos métodos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, pois houve a necessidade de consultar previamente materiais já publicados sobre avaliação de políticas públicas e sistemas de M&A, e documental sobre este segundo assunto, tendo em vista que foi elaborada a partir de materiais que ainda não tinham recebido tratamento, ou seja, os relatórios de M&A implementados pelo INCRA/PR nas contratações de ATER realizadas entre 2003 e 2015, cujos processos administrativos se encontram digitalizados e disponibilizados no Sistema de Informações Eletrônicas (SEI/INCRA).

A pesquisa também é classificada como pesquisa ação, pois foi realizada em estreita associação com a solução de um problema coletivo, estando o pesquisador atuando de forma participativa, ou seja, no próprio ambiente de trabalho no INCRA/PR e com possibilidades de propor mudanças no objeto de análise.

Ainda sob o ponto de vista dos métodos, a pesquisa também é classificada como estudo de caso, pois analisou profundamente duas unidades de estudo, ou seja, os assentamentos Fazenda Retiro, do município de Tibagi/PR, e Palmares II, do município de Palmeira/PR. O estudo de caso visa a análise detalhada de um ambiente, sujeito ou situação em particular, dentro de seu contexto de vida real (YIN, 2005).

3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos procedimentos, a fase exploratória foi iniciada pela realização de uma pesquisa bibliográfica, a qual é definida por Almeida Júnior (1994) como “a atividade de localização e consulta de fontes diversas de informação escrita, para coleta de dados gerais ou específicos a respeito de determinado tema”.

Assim, foram realizadas consultas a diversos pesquisadores que tratam sobre avaliação da efetividade de políticas públicas, políticas sociais, sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A), indicadores de desempenho e política pública de ATER, dentre outros assuntos inerentes à pesquisa, o que permitiu uma análise sistemática e interpretativa da temática, focando no resgate dos conceitos e suas interpretações.

A partir de um levantamento realizado entre os meses de maio e junho de 2018 por este autor, por meio de uma análise bibliométrica, foi percebido que

inexistem artigos científicos relacionados a efetividade da política pública de ATER em assentamentos de reforma agrária. A pesquisa foi realizada no Portal de Periódico CAPES, utilizando-se as combinações das derivações de três grupos de palavras-chave: 1º) avaliação de impacto; 2º) Assistência Técnica e Extensão Rural; e 3º) reforma agrária, traduzidas para o idioma inglês, cujos testes iniciais de aderência, realizados no portal de periódicos CAPES e Google Acadêmico, revelaram as derivações mais representativas de cada grupo, quais sejam: 1º) “*impact analysis*”, “*impact assessment*” e “*impact assessments*”; 2º) “*agricultural extension*” e “*rural extension*”; e 3º) “*agrarian reform*”, “*land reform*”, “*family farming*”, “*family farmers*” e “*family farmer*”. Estas derivações foram combinadas entre si e submetidas à busca avançada do Portal de Periódicos CAPES, tendo encontrado 127 artigos científicos, em 20 das 84 combinações relevantes.

No entanto, após a análise dos artigos, foi constatado que nenhum se referia ao tema central da pesquisa, ou seja, avaliação dos impactos da ATER em assentamentos de reforma agrária. Apesar do resultado prático da análise bibliométrica ter sido pouco satisfatório, a mesma foi importante no sentido de revelar uma lacuna a ser preenchida, o que denota o caráter de ineditismo desta pesquisa, tendo em vista que a avaliação dos impactos de qualquer política pública deveria ser uma das principais preocupações daqueles que as implementam.

Posteriormente, foram definidas as categorias analíticas desta pesquisa, do ponto de vista conceitual e operacional, da seguinte forma:

1º) **Política social**

Definição conceitual: entendida como uma ação pública (DYE, 2011; KRAFT; FURLONG, 2010), de natureza focalista, ou seja, foca nos problemas relacionados à pobreza ou falhas de mercado (SANTOS, 2007), para a promoção do bem-estar (AUGUSTO, 1989; RAZERA, 2013), diminuição da pobreza (RAZERA, 2013) e da desigualdade social (HÖFLING, 2001), materializada em políticas, programas e ações governamentais (SOUZA, 2006) e abrangendo objetivos e estratégias (SARAIVA, 2006).

Definição operacional: São as ações de assistência técnica e extensão rural (ATER) que o INCRA direciona aos assentamentos de reforma agrária do Estado do Paraná, enquanto política pública social que objetiva, dentre outros, a construção da cidadania e melhoria da qualidade de vida dos beneficiários. As ações de ATER

compreendem os atendimentos individuais (visitas técnicas nos lotes dos assentados, elaboração de projetos de crédito rural) e coletivos (reuniões técnicas, cursos, seminários, excursões, implantação de unidades demonstrativas) disponibilizados aos assentados.

2º) Avaliação de políticas sociais

Definição conceitual: se dá por meio dos relatórios de saída dos programas e ações (DYE, 2011), na qual são medidos os procedimentos e o alcance dos objetivos, compreendido pela relação entre metas alcançadas e metas almejadas (eficácia), a utilização racional dos recursos disponíveis (eficiência) e os efeitos ou impactos produzidos no público-alvo (efetividade) (SOUZA, 2008) ou a efetividade social (ARRETCHE, 1998; COTTA, 2014; TREVISAN; BELEN, 2008), o que requer a utilização de indicadores apropriados (FRASSON, 2001; JANNUZZI, 2005; ANTICO; JANNUZZI, 2006).

Definição operacional: consiste no processo de avaliação das ações de ATER disponibilizadas aos assentamentos do Estado do Paraná, por meio da descrição dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação utilizados pelo INCRA/PR nos convênios e contratos realizados entre 2003 e 2015 com as entidades prestadoras de ATER e estudo de caso realizado em dois assentamentos, Palmeiral II (Palmeira/PR) e Fazenda Retiro (Tibagi/PR), cujo objetivo foi verificar a percepção dos beneficiários em relação à efetividade da ATER.

3º) Efetividade de políticas sociais

Definição conceitual: são as mudanças que ocorreram na vida dos beneficiários após a implementação de determinada política pública ou ação governamental (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015) e permite examinar em que medida essas mudanças são incorporadas permanentemente à realidade destes (ARRETCHE, 1998; FRASSON, 2001, p.165), cuja avaliação, realizada geralmente na fase *ex-post* (CARDOSO, 2011; SANO; FILHO, 2013), se dá ao examinar a relação de causalidade entre as mudanças e a ação implementada (ARRETCHE, 1998; CARDOSO, 2011; SANO; FILHO, 2013; COTTA, 2014).

Definição operacional: consiste nas mudanças ocorridas nas vidas dos assentados, beneficiários das ações de ATER do Estado do Paraná, após serem atendidos pelas entidades contratadas, em relação a qualidade de vida, cidadania,

produção, produtividade e sustentabilidade das atividades agrícolas desenvolvidas, dentre outros objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Será avaliada nas dimensões social, ambiental e econômica, a partir da percepção dos beneficiários, assentados de dois assentamentos do Paraná (Palmares II, de Palmeira/PR e Fazenda Retiro, de Tibagi/PR), entrevistados para esse fim (estudo de caso).

4°) **Sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A)**

Definição conceitual: são processos e metodologias que agregam um conjunto de atividades de coleta, análise e interpretação de dados de desempenho de determinada ação, de forma sistemática e regular (BARBOSA, 2001), que geram informações para subsidiar o planejamento, implementação, reformulação, ajustes e decisões sobre a sua manutenção, correção, priorização e alocação de recursos (GUBERMAN; KNOPP, 2011).

Definição operacional: são as ferramentas de acompanhamento e fiscalização utilizadas pelo INCRA/PR nas contratações de ATER realizadas entre 2003 e 2015 e serão analisadas do ponto de vista de sua efetividade em avaliar os impactos das ações disponibilizadas aos beneficiários assentados.

Outros temas relevantes que ajudam a compreensão das categorias analíticas são: 1°) **Eficácia das políticas públicas**, consiste no estabelecimento da relação entre as metas alcançadas e metas planejadas de programas e ações governamentais (SOUZA, 2008; SANO; FILHO, 2013) ou o grau de cumprimento dos objetivos propostos (ANTICO; JANNUZZI, 2006); 2°) **Eficiência das políticas públicas**, consiste na racionalidade na utilização dos recursos públicos para executar as metas propostas (SOUZA, 2008), sendo usada principalmente no controle orçamentário dos programas e ações governamentais (SANO; FILHO, 2013).

Continuando a fase exploratória da pesquisa, foi realizada uma análise documental, utilizando-se como fontes de informação os processos administrativos dos convênios e contratos realizados pelo INCRA/PR com as diversas entidades que prestaram serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) às famílias assentadas, dos convênios realizados a partir de 2003 até os contratos de ATER de 2015, executados sob a égide da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER). O objetivo desta etapa foi analisar os Sistemas de M&A utilizados pelo INCRA/PR, em cada

instrumento de contratação, principalmente em relação à avaliação da efetividade das ações de ATER implementadas.

Estabeleceu-se os convênios realizados a partir de 2003 como ponto de partida, pela existência de documentos disponíveis para consulta no INCRA/PR, por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI/INCRA).

Esta etapa foi importante para compreender o histórico das ações do INCRA/PR, no que se refere a ATER.

Nesta análise documental, foram verificados os termos dos convênios e contratos, as metas estabelecidas, os resultados obtidos, as obrigações das partes e, principalmente, os formulários de fiscalização e relatórios de monitoramento e de avaliação, com o objetivo de estudar a forma como tais convênios e contratos foram monitorados e avaliados.

Objetivou-se, nesta análise documental, verificar de que forma os sistemas de M&A adotados pelo INCRA/PR ao longo dos anos trataram os critérios avaliativos quanto a eficiência (racionalidade na utilização dos recursos públicos), eficácia (cumprimento dos compromissos assumidos pelas prestadoras) e efetividade (mudança na vida das famílias beneficiadas) das ações de ATER implementadas. Nesta etapa foram descritas as metodologias de monitoramento e de avaliação de cinco convênios e de todos os contratos de ATER, realizados entre 2003 e 2015.

Ainda, baseado na bibliografia levantada sobre avaliação da efetividade de políticas públicas, indicadores e sistemas de Monitoramento e de Avaliação, foi analisado se os sistemas de M&A utilizados pelo INCRA/PR avaliam a efetividade das ações de ATER junto às famílias assentadas.

E para verificar a percepção do público beneficiário das ações de ATER em relação à efetividade desta política pública, foi feito um estudo de caso, por meio de entrevistas realizadas com as famílias beneficiárias de dois assentamentos de reforma agrária, criados pelo INCRA/PR.

Trata-se do assentamento Palmares II, localizado no município de Palmeira/PR, o qual foi criado em 1999 e possui dez famílias assentadas e o assentamento Fazenda Retiro, criado em 1993 no município de Tibagi/PR, com oito famílias assentadas. O tamanho médio das famílias é de seis pessoas no primeiro e quatro pessoas no segundo assentamento.

Tal procedimento foi inspirado no modelo “sistema de indicadores”, proposto por Jannuzzi e Patarra (2006) e estudado por Sano e Filho (2013), utilizado para avaliar programas sociais do ponto de vista da eficiência, eficácia e efetividade (3Es), o qual evidencia a importância de saber a opinião dos beneficiários, para fornecer indícios sobre efetividade social das políticas públicas.

As famílias de ambos assentamentos foram beneficiadas por todas as ações de ATER disponibilizadas pelo INCRA/PR, entre o período de janeiro de 2005 a dezembro de 2015.

Optou-se por realizar as entrevistas avaliando todo o período de cada assentamento, ou seja, todas as ações de ATER realizadas em cada caso, independente de quem prestou o serviço, desde a entrada das famílias nos seus respectivos lotes.

Seria inviável restringir a pesquisa a alguns períodos e/ou entidades prestadoras de ATER específicos, tendo em vista o caráter de descontinuidade desta política pública observado ao longo do tempo, bem como o fato de não existir um diagnóstico inicial, cujas informações pudessem ser comparadas com a situação atual diagnosticada.

Importante destacar que as últimas ações de ATER do INCRA/PR nos referidos assentamentos encerraram em dezembro de 2015. A disponibilização de recursos para qualquer ação é uma opção governamental, em que as demandas prioritárias da sociedade podem exercer influência ou não. Por conta disso, entende-se que as ações de ATER passaram a possuir menor importância em relação a outras políticas públicas, o que pode explicar a diminuição do montante de recursos disponibilizados a partir de 2015, conforme será visto mais adiante.

Assim, procurou-se obter uma percepção geral das famílias em relação as ações de ATER recebidas durante suas vidas nos assentamentos.

Por envolver seres humanos, o roteiro das entrevistas (Apêndice A) foi previamente submetido, mediante projeto, ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR), em novembro de 2019, a quem coube analisar os aspectos éticos da mesma.

Partindo-se do fato de que uma política pública é efetiva quando contempla seus princípios e atinge seus objetivos, o roteiro semiestruturado das entrevistas foi elaborado a partir de questões, cujas respostas pudessem ser relacionadas ao

atendimento (ou não) do disposto nos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188/2010 (Anexo 1), que trata, respectivamente, dos princípios e objetivos da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Tal correlação é descrita no Quadro 3.

Quadro 3 - Correlação do questionário semiestruturado aplicado no estudo de caso com os princípios e objetivos da PNATER

(continua)

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PNATER	QUESTÕES RELACIONADAS DO APÊNDICE “A”	
	Questão	Podem indicar a “efetividade social” ou “impactos” das ações de ATER em relação a:
PRINCÍPIOS (Artigo 3º da Lei nº 12.188/2010) I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;	4, 5, 21, 21.1, 21.2, 22, 23, 23.1, 24, 24.1, 25, 25.1, 26, 27, 28, 30, 43 (Bloco III)	Destino do lixo/ esgoto doméstico; utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos; ocorrência de erosão; situação das áreas de mata nativa e preservação permanente; manejo do solo e práticas agrícolas; sistema de produção; ganhos e avanços nas dimensões ambiental e econômica.
II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;	2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4 (Bloco II)	Entidade prestadora; modalidade profissional; fase do assentamento; e frequência dos atendimentos recebidos.
III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;	1, 2.2, 3, 7 (Bloco II)	Compreensão sobre ATER e PNATER; modalidade profissional que prestou o atendimento; e participação em instâncias deliberativas.
	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 39, 39.1, 39.2, 39.3 (Bloco III)	Acesso a saúde, moradia, internet, telefonia, energia elétrica, esporte, cultura, lazer, estradas, crédito rural; e ganhos e avanços na dimensão social.
IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;	26, 27, 28, 30, 43 (Bloco III)	Manejo do solo; práticas agrícolas; sistema de produção; e ganhos e avanços nas dimensões ambiental e econômica.
VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.	30, 41 (Bloco III)	Sistema de produção e destino da produção.
OBJETIVOS (Artigo 4º da Lei nº 12.188/2010) I - promover o desenvolvimento rural sustentável;	4, 5, 21, 21.1, 21.2, 22, 23, 23.1, 24, 24.1, 25, 25.1, 26, 27, 28, 30, 43 (Bloco III)	Destino do lixo e esgoto doméstico; utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos; ocorrência de erosão; situação das áreas de mata nativa e preservação permanente; manejo do solo e práticas agrícolas; sistema de produção; e ganhos e avanços nas dimensões ambiental e econômica.

Quadro 3 - Correlação do questionário semiestruturado aplicado no estudo de caso com os princípios e objetivos da PNATER

(conclusão)

PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PNATER	QUESTÕES RELACIONADAS DO APÊNDICE “A”	
	Questão	Podem indicar a “efetividade social” ou “impactos” das ações de ATER em relação a:
III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;	29, 30, 36, 37, 38, 43 (Bloco III)	Atividades produtivas; sistema de produção; aumento na produção, qualidade e produtividade; e ganhos e avanços na dimensão econômica.
IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;	17, 28 e 43 (Bloco III)	Ganhos e avanços obtidos nas dimensões social, ambiental e econômica.
V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;	32, 41 (Bloco III)	Controle de receitas e despesas das atividades produtivas; destino da produção.
VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;	21, 21.1, 21.2, 22, 23, 23.1, 24, 24.1, 25, 25.1, 26, 27, 28, 30, 43 (Bloco III)	Utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos; ocorrência de erosão; situação das áreas de mata nativa e preservação permanente; manejo do solo e práticas agrícolas; sistema de produção; e ganhos e avanços nas dimensões ambiental e econômica.
VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;	21, 21.1, 21.2, 22, 23, 23.1, 24, 24.1, 25, 25.1, 26, 27, 28, 30, 43 (Bloco III)	Utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos; ocorrência de erosão; situação das áreas de mata nativa e preservação permanente; manejo do solo e práticas agrícolas; sistema de produção; e ganhos e avanços nas dimensões ambiental e econômica.
VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;	31, 32, 33, 34, 40, 43 (Bloco III)	Renda bruta mensal atual e pregressa; lucro; beneficiamento da produção; e ganhos e avanços na dimensão econômica.
IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;	15, 17 (Bloco III)	Participação em cooperativa, associação, sindicato, movimento social, conselho municipal; e ganhos e avanços na dimensão social.

Fonte: BRASIL (2010)

Nota: Elaborado pelo autor (2019)

Os princípios e objetivos da PNATER possuem elementos que podem ser segmentados nas dimensões ambiental, social e econômica.

A dimensão ambiental contempla os princípios e objetivos dos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188/2010 relacionados ao: desenvolvimento rural sustentável; utilização adequada e conservação dos recursos naturais, agroecossistemas e biodiversidade;

preservação do meio ambiente; adoção de princípios de agricultura de base ecológica; e adoção de sistemas de produção sustentáveis.

Na dimensão social tem-se os princípios e objetivos dos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188/2010 relacionados a: gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços; adoção de metodologia participativa com enfoque multidisciplinar; construção da cidadania; democratização da gestão da política pública; promoção da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários; e apoio ao associativismo e cooperativismo.

Por fim, a dimensão econômica contempla os princípios e objetivos dos artigos 3º e 4º da Lei nº 12.188/2010 referentes a: contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional; promoção do desenvolvimento rural sustentável; aumento da produção, qualidade, produtividade, renda e agregação de valor às atividades e serviços agropecuários e não agropecuários; e promoção da melhoria da qualidade de vida dos beneficiários.

Como exemplo de interpretação da correlação descrita no Quadro 3 (p. 48), supondo-se que um dos entrevistados afirme que, após ser beneficiado com ações de ATER, percebeu avanços em relação a: correta destinação de lixo e esgoto doméstico; utilização racional de defensivos e fertilizantes químicos; controle de erosão; preservação de áreas de mata ciliar e reserva legal; e adoção de práticas agrícolas e de manejo de solo adequadas; entende-se que, neste caso, a ATER foi efetiva, na percepção do entrevistado, pois tais avanços são efeitos afetos aos princípios e objetivos da PNATER relacionados ao desenvolvimento rural sustentável (Inciso I do artigo 3º e Inciso I do artigo 4º da Lei nº 12.188/2010).

Como outro exemplo para interpretação do Quadro 3 (p. 48), supondo-se que um dos entrevistados tenha relatado ganhos e avanços em relação a: participação em instâncias deliberativas da ATER e em cooperativas; adoção de práticas agrícolas e de manejo de solo adequadas; e aumento da renda, lucro, produtividade e qualidade da produção; entende-se que a ATER foi efetiva, na percepção do entrevistado, pois tais ganhos ou avanços são efeitos afetos aos princípios e objetivos da PNATER relacionados a: adoção de metodologia participativa (Inciso III do artigo 3º da Lei nº 12.188/2010); apoio ao associativismo e cooperativismo (Inciso IX do artigo 4º da Lei nº 12.188/2010); desenvolvimento rural sustentável (Inciso I do artigo 3º e Inciso I do artigo 4º da Lei nº 12.188/2010); e

aumento da produção, qualidade, produtividade, renda e qualidade de vida do público beneficiário (Incisos III, IV e VIII do artigo 4º da Lei nº 12.188/2010).

Dada a limitação da disponibilidade de tempo para a realização das entrevistas, optou-se por avaliar somente alguns tópicos dos princípios e objetivos da PNATER, referentes a: i) promoção do desenvolvimento rural sustentável, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; ii) gratuidade e acessibilidade da ATER; iii) aumento da produção, qualidade e produtividade das atividades produtivas; iv) promoção da melhoria da qualidade de vida; v) desenvolvimento de ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais; vi) aumento da renda e agregação de valor à produção; vii) apoio ao cooperativismo e associativismo; viii) adoção de metodologia participativa e enfoque multidisciplinar; ix) acessibilidade das ações ofertadas; e x) adoção de princípios da agricultura de base ecológica. Os tópicos “i” a “x” relacionados se referem, nesta pesquisa, aos indicadores de efetividade social das ações de ATER.

Assim, as questões foram elaboradas no sentido de verificar, sob a perspectiva dos beneficiários, algum vínculo entre as ações de ATER recebidas entre 2005 e 2015 e o alcance ou contemplação dos itens citados no parágrafo anterior, sem a pretensão de avaliar se tais impactos foram única e exclusivamente decorrente das ações de ATER, pois para isso seria necessário isolar as outras variáveis, tais como outros programas sociais como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Minha Casa Minha Vida, Bolsa Verde e Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI), o que não foi possível nesta pesquisa.

Para tanto, o questionário semiestruturado (Apêndice A) foi dividido em três seções: I) identificação da unidade familiar (nome dos entrevistados, idade, escolaridade, composição familiar); II) percepção dos entrevistados sobre a ATER; e III) diagnóstico da unidade familiar, dividida nas dimensões social, ambiental e econômica.

Na seção II do questionário, procurou-se compreender de que forma os beneficiários compreendem a ATER (questão aberta); tipos de atendimentos recebidos, entidade prestadora dos serviços, modalidades profissionais e frequência com que receberam atendimentos individuais e/ou coletivos; participação em

instâncias deliberativas da ATER; qualidade da ATER que eventualmente estejam recebendo no momento atual (boa, regular ou ruim) ou os prejuízos em não possuírem ATER ativa no momento; possibilidades de desenvolvimento sem o atendimento de ATER; importância da ATER; e conhecimento sobre a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

Portanto, na seção II procurou-se verificar algum vínculo entre as ações de ATER e os princípios e objetivos da PNATER referentes a: gratuidade e continuidade dos serviços; adoção de metodologia participativa; e enfoque multidisciplinar.

Na dimensão social da seção III do questionário (Apêndice A), foram abordados assuntos referentes a: membros da unidade familiar que se dedicam ao lote e nível de instrução dos mesmos; destino de esgoto e lixo doméstico; acesso a saúde, internet, telefonia, esporte, cultura, lazer e assistência financeira governamental; tipo de moradia; situação das estradas de acesso; participação em cooperativas, sindicatos, conselhos municipais; e filhos em idade laboral e a intenção destes em permanecer no lote.

Nesta subseção, procurou-se verificar algum vínculo das ações de ATER com os princípios e objetivos da PNATER referentes a: apoio ao cooperativismo e associativismo; promoção da melhoria da qualidade de vida; promoção do desenvolvimento rural sustentável, com utilização adequada dos recursos naturais; preservação do meio ambiente; e desenvolvimento de ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais.

Já na dimensão ambiental da seção III do questionário (Apêndice A), os entrevistados foram questionados em relação a: disponibilidade e suficiência de água para consumo e atividades produtivas; utilização de agrotóxicos (uso de equipamentos de proteção individual e destino de embalagens); utilização de fertilizantes químicos; ocorrência e tipos de erosão no lote; ocorrência e situação das áreas de reserva legal e preservação permanente; e práticas agrícolas e de manejo de solo adotadas.

Nesta subseção, procurou-se estabelecer algum vínculo entre as ações de ATER recebidas e os princípios e objetivos da PNATER relativos a: desenvolvimento rural sustentável; preservação do meio ambiente; uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais; e princípios da agricultura de base ecológica, por meio de suas práticas.

Por fim, na dimensão econômica da seção III (Apêndice A), questionou-se sobre: atividades produtivas do lote; sistema de produção adotado; renda familiar bruta, pregressa e atual, e origem desta; lucro das atividades atuais; adoção de controles de receitas e despesas nas atividades produtivas do lote; aumentos na produtividade e qualidade da produção do lote, comparando com o início do assentamento; acesso a crédito rural, modalidade e situação de adimplência junto às instituições financeiras; beneficiamento e destino da produção; e máquinas e equipamentos existentes.

Pretendeu-se, nesta subseção, estabelecer algum vínculo entre as ações de ATER recebidas e os princípios e objetivos do PNATER referentes a: aumento da produção, qualidade e produtividade das atividades produtivas; melhoria da qualidade de vida; e aumento da renda e agregação de valor à produção.

Ainda, ao final de cada subseção da seção III do Apêndice A, abriu-se um questionamento, nas dimensões social, ambiental e econômica, quanto aos ganhos e avanços obtidos pelos entrevistados após receberem os serviços de ATER. O objetivo desta questão foi verificar, na percepção dos assentados, se as ações de ATER tiveram alguma influência nos eventuais avanços obtidos em cada dimensão.

No que se refere à aplicação do questionário, os participantes do estudo de caso foram as famílias de agricultores dos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi/PR, e Palmares II, de Palmeira/PR, sendo que cada unidade familiar correspondeu a uma entrevista, ou seja, uma amostra, que foi respondida por um ou mais membros de cada família.

No assentamento Palmares II, foram entrevistadas sete, das oito famílias assentadas, pois uma das famílias deste assentamento não estava presente nos dias da visita. Já no assentamento Fazenda Retiro, foram entrevistadas todas as dez famílias assentadas, o que totalizou 17 entrevistas.

Os critérios de inclusão na pesquisa foram: agricultores assentados nos assentamentos Palmares II (Palmeira/PR) e Fazenda Retiro (Tibagi/PR), maiores de 18 anos e legalmente capazes, que tivessem sido beneficiados com serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), durante sua trajetória nos respectivos assentamentos. Não foram estabelecidos critérios de exclusão da pesquisa.

A opção pelos dois assentamentos se deu por conveniência e acessibilidade, ou seja, as entrevistas às famílias assentadas foram realizadas durante os trabalhos

de rotina do pesquisador, que é servidor do INCRA/PR, nas residências dos assentados, de forma individualizada e ocorreram em fevereiro de 2020. Sendo assim, tal amostragem foi intencional, ou seja, previamente selecionada, o que se traduz num método não-probabilístico.

Justifica-se a inviabilidade de uma amostragem por critérios estatísticos para a realização das entrevistas, pois havia a necessidade de realizá-las individualmente, nas residências dos assentados, sendo que no Paraná existem mais de 18 mil famílias assentadas, em 318 assentamentos, os quais são distribuídos em 111 municípios paranaenses. Portanto, uma amostragem nessa população inviabilizaria a realização das entrevistas, considerando os recursos disponíveis, bem como o tempo necessário para executá-las.

Os participantes foram convidados a responder ao questionário (Apêndice A), com duração inicial prevista de uma hora e trinta minutos, o que variou para mais e para menos, sendo que as entrevistas foram gravadas em arquivos de áudio, quando permitido pelo entrevistado.

Foi priorizada a livre adesão dos participantes à pesquisa, bem como a possibilidade de interrupção ou cancelamento após o início desta, por eventuais constrangimentos, desconfortos e cansaço durante a abordagem de temas afetos ao cotidiano das famílias.

Também foi explicado quanto aos possíveis benefícios diretos aos entrevistados, uma vez que os resultados da pesquisa poderão ser utilizados para o aprimoramento dos sistemas de M&A adotados pelo INCRA, no sentido de buscar uma maior efetividade da política pública de ATER junto ao público beneficiário e, por conseguinte, melhorias nas suas condições de vida.

Além disso, pretende-se também justificar a importância da ATER para o desenvolvimento socioeconômico dos assentados, a partir de suas percepções quanto aos ganhos obtidos, de forma que se possa justificar a relevância da continuidade das ações de ATER do INCRA.

As entrevistas não demandaram qualquer custo financeiro aos participantes, apenas o tempo dispendido para a resposta do questionário. Também foi esclarecido aos entrevistados que, no caso de eventuais danos por ação ou omissão, o pesquisador assumiria a responsabilidade de prestar assistência integral às complicações e danos decorrentes, em conformidade com a legislação vigente, não

sendo exigido, sob nenhuma hipótese, renúncia de direitos por parte dos entrevistados.

Os questionários foram aplicados uma única vez, de forma individualizada, no local de residência de cada participante, mediante explicação prévia, de forma objetiva e em linguagem apropriada, quanto aos objetivos e metodologia da pesquisa, bem como leitura e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

As questões, de múltipla escolha e abertas, foram lidas e explicadas pelo pesquisador. As questões abertas possibilitaram que os participantes ficassem livres para responder com suas próprias palavras.

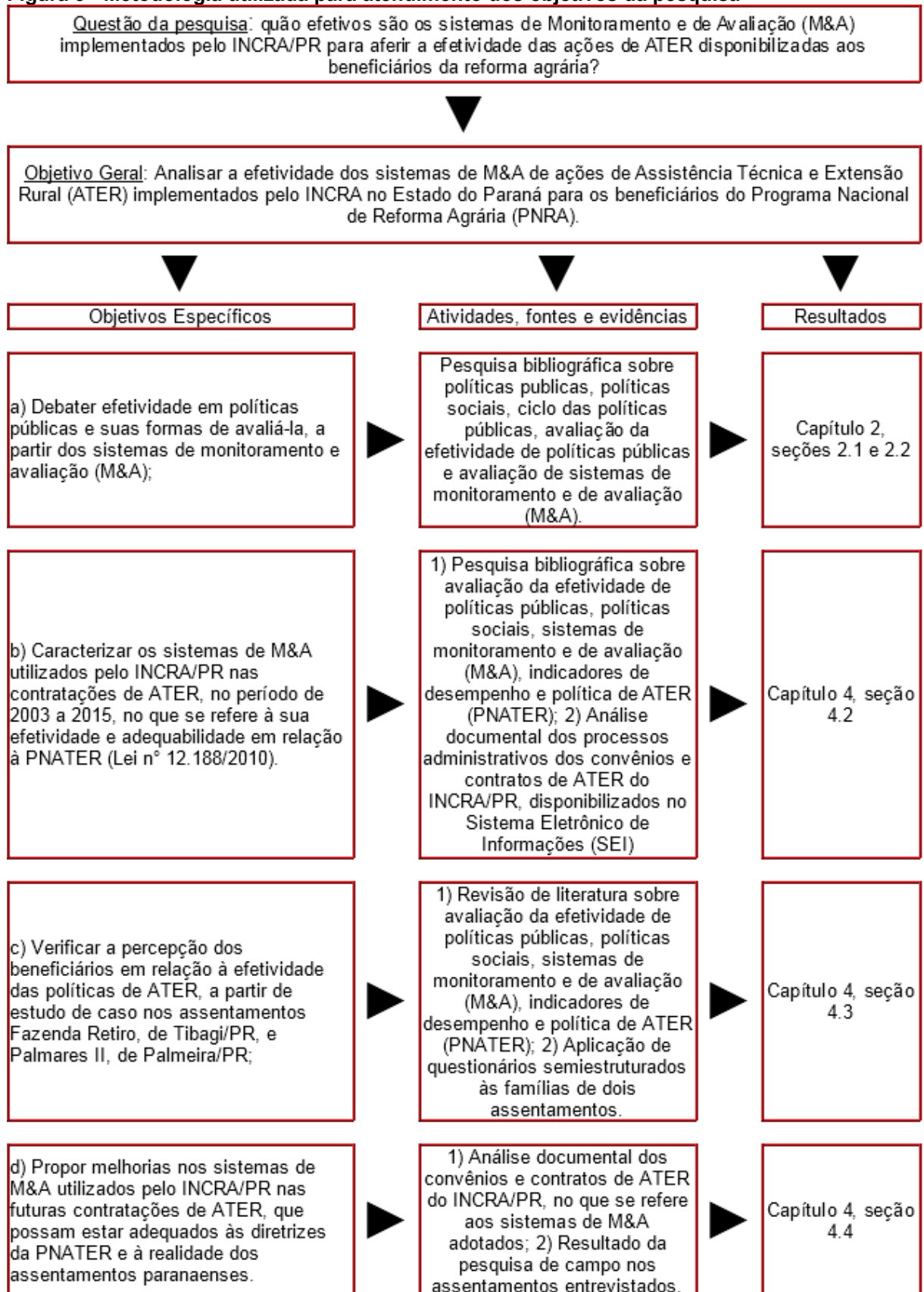
Posteriormente à realização das entrevistas, os questionários respondidos foram tabulados e analisados conforme a frequência das respostas, que foram categorizadas nas dimensões social, ambiental e econômica, o que possibilitou atribuir às ações da ATER, em caráter não exclusivo, as melhorias percebidas pelos beneficiários nas respectivas dimensões. Quanto às questões abertas, houve um tratamento, por meio de metodologia qualitativa, no sentido de verificar a percepção dos entrevistados em relação à efetividade da ATER.

As informações coletadas durante as entrevistas encontram-se armazenadas em local seguro, com acesso somente do pesquisador e os dados obtidos com os questionários são confidenciais, sendo que o anonimato dos entrevistados será preservado em quaisquer publicações posteriormente realizadas.

De posse dos resultados da pesquisa, foram propostas melhorias para os sistemas de M&A a serem utilizados pelo INCRA/PR nas futuras ações de ATER.

A figura 3 traz a representação da metodologia adotada para atender aos objetivos propostos nesta pesquisa.

Figura 3 - Metodologia utilizada para atendimento dos objetivos da pesquisa



Fonte: o próprio autor (2020)

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados encontrados nesta pesquisa, em quatro seções. Na primeira, são tratados os conceitos, a base legal e como a política pública de ATER se dá nos assentamentos do Estado do Paraná.

Na segunda seção, discute-se a efetividade das ações de ATER, a partir da análise dos sistemas de M&A utilizados nos convênios e contratos firmados pelo INCRA/PR, de 2003 a 2015, para a disponibilização de assistência técnica aos assentamentos do Estado do Paraná.

A terceira seção trata do estudo de caso, a partir das entrevistas realizadas nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi/PR, e Palmares II, de Palmeira/PR, cujo objetivo foi verificar a percepção dos assentados em relação à efetividade das ações de ATER recebidas.

Por fim, a quarta seção traz sugestões de melhorias nos sistemas de M&A a serem utilizados pelo INCRA/PR nas futuras contratações de ATER.

4.1 A POLÍTICA DE ATER AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA

Para a extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), o principal objetivo dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias do meio rural, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, dos mecanismos de acesso aos recursos, serviços e renda, com foco na sustentabilidade (BRASIL, 2018).

O Inciso I, artigo 2º da Lei nº 12.188/2010 (lei da ATER) conceitua Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) como:

Serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (BRASIL, 2010, art. 2º, Inciso I).

Para atender o objetivo dos serviços de ATER, foi criada, ainda em 2004, no âmbito do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Política Nacional

de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), a qual foi promulgada em 2010, por meio da Lei nº 12.188 (Lei da ATER), conjuntamente ao Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PRONATER). A referida lei foi regulamentada ainda em 2010, por meio do Decreto nº 7.215, de 15/06/2010 (BRASIL, 2010).

Um dos princípios da PNATER é assegurar aos agricultores familiares, assentados de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, povos da floresta, seringueiros e outros públicos o acesso a serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, de forma pública, gratuita, com qualidade e quantidade suficiente, buscando fortalecer a agricultura familiar (BRASIL, 2010).

De forma mais detalhada, a Lei nº 12.188/2010 traz, em seu artigo 3º, os princípios da PNATER:

- I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;
- II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;
- IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;
- V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e
- VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Nota-se que os princípios que norteiam as ações de assistência técnica e extensão rural focam no resgate de sistemas produtivos mais sustentáveis, os quais são fundamentais para a viabilização socioeconômica e ambiental da agricultura de pequena escala, além de trazer questões como metodologia participativa, gratuidade, multidisciplinaridade e equidade como diretrizes.

Os objetivos da PNATER, elencados no artigo 4º da Lei nº 12.188/2010, são:

- I - promover o desenvolvimento rural sustentável;
- II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;
- III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;

- IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;
- VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;
- VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;
- IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;
- XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e
- XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro.

A PNATER é uma política pública fundamental para o desenvolvimento socioeconômico dos assentados. Tendo como objetivos, dentre outros, melhorar a renda e a qualidade de vida dos beneficiários, assume um caráter de política social, pois trata-se de uma ação pública (KRAFT, FURLONG, 2010; DYE, 2011), para a promoção do bem-estar (AUGUSTO, 1989; RAZERA, 2013), diminuição da pobreza (RAZERA, 2013) e da desigualdade social (HÖFLING, 2001).

Sendo assim, a PNATER é aderente aos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, mesmo que indiretamente, pois seus princípios e objetivos favorecem a promoção do bem-estar, ao elevar a produção, produtividade, qualidade e renda do público beneficiário.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), órgão responsável por implementar estas políticas, tem disponibilizado recursos humanos e financeiros ao longo dos anos, por meio de convênios e contratos com diversas entidades, a nível nacional.

Dentre as várias ações do INCRA, a ATER atualmente está inserida no contexto da PNATER e do PRONATER.

No plano plurianual 2016-2019, instituído pela Lei nº 13.249/2016, a ATER faz parte do Programa 2012 (Fortalecimento e Dinamização da Agricultura Familiar), objetivo 0412, que é o de ampliar e qualificar os serviços de ATER, promovendo a

inovação e a sustentabilidade dos sistemas produtivos de agricultores familiares, assentados da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais, cuja meta (04QH) é prestar ATER qualificada e continuada a 700 mil famílias assentadas da reforma agrária e extrativistas, assegurando que pelo menos 50% dos beneficiários sejam mulheres e que 30% do orçamento seja destinado a atividades específicas deste público específico (BRASIL, 2016).

Internamente ao INCRA, a ATER está vinculada à Ação 210S, que se refere à programação orçamentária 02,03,04 (Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária).

Informações disponíveis no Portal da Transparência do Governo Federal (Tabela 1) mostram que, entre 2014 e 2018, a Ação 210S (Assistência Técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária) representou, em média, 5,4% do total das despesas do INCRA a nível nacional no orçamento atualizado e 4,6% do total das despesas do INCRA a nível nacional no orçamento realizado (BRASIL, 2019).

Tabela 1 - Participação da ação 210S no orçamento das despesas do INCRA, a nível nacional, no período de 2014 a 2019.

ANO	ORÇAMENTO ATUALIZADO ⁽¹⁾			ORÇAMENTO REALIZADO ⁽²⁾		
	(em milhões R\$)			(em milhões R\$)		
	DESPESA TOTAL	AÇÃO 210S	AÇÃO 210S / DESP.TOTAL	DESPESA TOTAL	AÇÃO 210S	AÇÃO 210S / DESP.TOTAL
2014	4.170,17	395,01	9,47%	1.736,19	79,98	4,61%
2015	4.760,61	355,37	7,46%	1.429,73	87,58	6,13%
2016	3.612,37	199,57	5,52%	1.615,43	97,14	6,01%
2017	3.384,40	85,06	2,51%	1.553,80	50,63	3,26%
2018	3.364,50	68,52	2,04%	1.553,00	48,87	3,15%
2019	4.318,21	19,71	0,46%	96,28	0,00	0,00%

⁽¹⁾ Orçamento atualizado: orçamento inicial, atualizado pelas alterações na previsão das despesas durante o ano

⁽²⁾ Orçamento realizado: valor do orçamento atualizado que foi executado

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (2019)

Nota: Elaborado pelo autor (2019)

O governo federal trabalha com um orçamento inicial e um orçamento atualizado das despesas. O orçamento inicial é aquele previsto antes do ano começar. O orçamento atualizado reflete mudanças que influenciaram, para cima ou para baixo, a previsão das despesas (BRASIL, 2019).

No orçamento atualizado, é possível perceber que houve um decréscimo no volume de recursos orçados para a ação 210S pois, em 2014, esta representava

9,47% das despesas totais do INCRA nacional, chegando a 2,04% em 2018 e 0,46% em 2019.

No entanto, no orçamento realizado, percebe-se que o decréscimo inicia em 2015, em que a ação 201S representava 6,13% das despesas totais do INCRA nacional, chegando a 3,15% em 2018. Isto reflete a opção do governo em priorizar alguns programas e ações, em detrimento de outros.

Assim, é fato que a ação 210S (Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária), vem perdendo espaço no orçamento federal desde 2015 e isto pôde ser constatado na prática, tendo em vista que no Estado do Paraná, as últimas ações de ATER nos assentamentos ocorreram justamente naquele ano.

Num histórico recente, é possível observar na Tabela 2 que a Superintendência Regional do INCRA no Paraná descentralizou, entre 2003 e 2015, mais de R\$ 71 milhões de reais para a operacionalização das políticas de assistência técnica, visando o atendimento de quase 15 mil famílias assentadas no Estado do Paraná (INCRA/PR, 2018).

Tabela 2 - Valores gastos e abrangência das ações de ATER nos assentamentos do INCRA no Paraná

Vigência	Convenente/ Contratada	Famílias beneficiadas	Assentamentos beneficiados	Valor repassado pelo INCRA (R\$)	Valor gasto por família/ano (R\$)	Índice de provimento efetivo de assistência técnica no PR
2003/nov a 2004/dez	CCA	4.154	83	951.440,00	196,32	25,9%
2005/jan a 2006/jun	COTRARA	10.585	191	5.231.562,40	329,50	62,9%
2005/jan a 2007/ago	EMATER/PR	3.278	81	1.457.625,00	166,75	19,1%
2007/nov a 2008/mai	EMATER/PR	13.707	263	2.841.718,75	355,40	79,4%
2008/ago a 2013/mar	EMATER/PR	11.735	215	20.899.646,31	381,64	64,2%
2011/set a 2015/nov	CEAGRO	1.596	4	4.727.875,87	697,02	8,6%
2011/out a 2015/dez	ADEOP e COOPERIGUAÇU	2.216	40	8.180.006,02	885,92	11,9%
2013/nov a 2015/dez	COOPTRASC, COOPERIGUAÇU, CEAGRO, ADEOP, FUNDAÇÃO TERRA, IBS	10.947	197	27.638.643,12	1.211,89	58,7%

Fontes: Divisão de Desenvolvimento INCRA/PR (2018); INCRA (2014)

Nota: Elaborado pelo autor (2019)

Ainda na Tabela 2 acima, é possível verificar o “índice de provimento efetivo de assistência técnica”, entendido como a quantidade de famílias beneficiadas pelas ações de ATER em relação ao total de famílias assentadas, conforme Manual de Indicadores de Gestão do INCRA (INCRA, 2014). O número total de famílias assentadas no Estado Paraná era de 16.013 em novembro de 2003, evoluindo para 18.645 em dezembro de 2015, quando foram encerrados os últimos contratos de ATER do INCRA/PR (INCRA, 2020).

E o valor médio gasto anualmente por família beneficiada com as ações de ATER evoluiu, de R\$ 196,32 em 2003, para R\$ 1.211,89 em 2015, esclarecendo que tais valores receberam um maior incremento a partir de 2010, quando da promulgação da Lei da ATER (Lei nº 12.188/2010).

Para compreender o indicador “índice de provimento efetivo de assistência técnica”, é preciso analisar os períodos de vigência, na primeira coluna da Tabela 2 (p. 61), uma vez que em alguns períodos há uma sobreposição de convênios e/ou contratos, sendo necessário realizar a soma dos índices.

Assim, nota-se que os maiores índices de provimento efetivo de assistência técnica foram alcançados nos períodos de novembro de 2007 a maio de 2008 (79,4%) e novembro de 2013 a dezembro de 2015 (79,2%), embora que, no primeiro, o convênio com a EMATER tenha durado apenas seis meses.

Já no segundo período (nov/2013 a dez/2015), os contratos ocorreram sob a égide da Lei de ATER (Lei nº 12.188/2010) e foram executados por várias entidades, chegando a beneficiar 14.759 famílias, das 18.642 famílias assentadas até dezembro de 2015, o que resulta num índice de provimento efetivo de 79,2%.

No entanto, o “índice de provimento efetivo de assistência técnica” utilizado pelo INCRA, apesar de trazer a temática da efetividade em sua denominação, não traz, na prática, a aferição desta e sim a sua eficácia (SOUZA, 2008; ANTICO; JANNUZZI, 2006 SANO; FILHO, 2013), o que reforça a complexidade e carência de metodologias e estratégias para avaliar projetos sociais do ponto de vista dos 3 Es, tal como relatado por Frasson (2001). Observa-se, portanto, que o conceito de “efetividade” utilizado pelo INCRA em seu manual de indicadores de gestão não condiz com a teoria tratada nesta pesquisa.

Antes de 2010, a ATER era operacionalizada principalmente por meio de convênios do INCRA/PR com entidades como a Cooperativa Central de Reforma

Agrária (CCA), Cooperativa de Trabalhadores em Reforma Agrária (COTRARA) e Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/PR).

A partir da Lei 12.188/2010, as contratações de serviços de ATER para os assentados estão sendo realizadas por meio de chamadas públicas, nas quais diversas entidades têm prestado este tipo de serviço.

Resumidamente, o processo de contratação inicia pela elaboração do projeto básico e edital pelo INCRA, a partir de um quantitativo de recursos disponíveis para o atendimento das famílias assentadas, elencadas como prioritárias para receberem ATER. Então, as entidades de ATER, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas, participam do processo seletivo de chamada pública, restando vencedoras aquelas que apresentarem melhor técnica, que contempla os critérios de: a) experiência da entidade em ATER; b) proposta técnica de execução dos serviços; c) qualificação da equipe técnica; e d) infraestrutura disponível para execução dos serviços (INCRA, 2015).

Uma vez contratadas, as entidades iniciam a execução das metas, disponibilizando seu corpo técnico, constituído por profissionais das áreas de Ciências Agrárias, Sociais, Ambientais e Econômicas, para prestarem os serviços de assistência técnica diretamente aos assentamentos beneficiados, mediante visitas técnicas nos lotes, reuniões técnicas, cursos, seminários, implantação de unidades demonstrativas, dentre outras modalidades.

As temáticas trabalhadas nos serviços de ATER junto aos beneficiários relacionam-se com os seguintes eixos: a) produtivo: produção agroecológica, sistema de transição a agroecológica, sistemas agroflorestais, adubação orgânica, adubação verde, associativismo e cooperativismo, comercialização da produção, planejamento e gerenciamento do lote, manejo de bovinos de leite, pastagens (implantação e manejo), programas institucionais de aquisição de alimentos, produção de sementes crioulas, biofertilizantes, defensivos agroecológicos, pastoreio racional *Voisin* (piqueteamento de pastagens), inseminação artificial, controle/manejo de plantas daninhas, crédito rural, derivados do leite, implantação e manejo florestal, plantio direto na palha, entre outros; b) ambiental: recuperação de áreas degradadas, licenciamento ambiental, área de preservação permanente, conversão para agricultura ecológica, práticas de conservação do solo e água, cadastro ambiental rural, entre outros; e c) socioeconômico: economia

doméstica/rural, saneamento básico na propriedade rural, preparo de alimentos, gênero, entre outros.

A título de exemplificação, a Tabela 3 traz as metas estabelecidas para as entidades contratadas, referente à 3ª Chamada Pública de ATER realizada pelo INCRA/PR, em outubro de 2013 (INCRA, 2013).

Tabela 3 - Metas estabelecidas no Edital da 3ª Chamada Pública de ATER realizada pelo INCRA/PR

METAS	SIGLA	Qtde
META 01 - Seminário Institucional	SE-I	5
META 02 - Planejamento Participativo no Assentamento	PP-A	65
META 03 - Visitas Técnicas de Curta Duração à unidade produtiva familiar	VT-CD	22000
META 04 - Visitas Técnicas de Longa Duração à unidade produtiva familiar	VT-LD	950
META 05 - Oficina de Capacitação	OF	200
META 06 - Atendimento Técnico na Sede (Outros)	AT	2028
META 07 - Cursos de Curta Duração	CR	30
META 08 - Implantação de Unidades Demonstrativas	UD	40
META 09 – Intercâmbios (até 400km ida e volta)	IN	100
META 10 – Elaboração de Projetos Diversos	EP	1564
META 11 - Reuniões ou Palestras Técnicas	RT	314
META 12 - Dias de Campo	DC	10
META 13 - Visita Técnica a Grupos e Organizações	VT-G&O	300
META 14 - Elaboração de Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA)	PDA	2
META 15 – Planejamento Participativo da unidade produtiva familiar	PP-U	100
META 16 – Diagnóstico dos Assentamentos do contrato	DA	2
META 17 – Estudos Técnicos Especializados	ETE	15
META 18 - Seminário de Avaliação	SE-A	4

Fonte: INCRA (2013)

Cumpridas as metas em termos quantitativos, mediante monitoramento e fiscalização do INCRA, as entidades contratadas recebem do INCRA/PR os valores correspondentes.

É importante destacar que, por meio da Lei nº 12.897/2013 (Anexo 3), foi instituída, durante o governo Dilma Roussef, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), um serviço nacional autônomo, cujo objetivo é o de promover a execução das políticas de ATER a nível nacional, sobretudo aquelas que favoreçam a elevação da produção, produtividade e qualidade dos produtos e serviços rurais, visando incrementos nas condições de renda, qualidade

de vida, promoção social e desenvolvimento rural sustentável no meio rural (BRASIL, 2013).

As competências da ANATER estão relacionadas no parágrafo 2º, artigo 1º da Lei nº 12.897/2013:

- I - promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, com vistas à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social;
- II - promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;
- III - apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais pelos produtores rurais;
- IV - credenciar e acreditar entidades públicas e privadas prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural;
- V - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável;
- VI - contratar serviços de assistência técnica e extensão rural conforme disposto em regulamento;
- VII - articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas, inclusive com governos estaduais, órgãos públicos estaduais de assistência técnica e extensão rural e consórcios municipais, para o cumprimento de seus objetivos;
- VIII - colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e cooperação de mecanismo com objetivos afins aos da ANATER;
- IX - monitorar e avaliar os resultados dos prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural com que mantenha contratos ou convênios;
- X - envidar os esforços necessários para universalizar os serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares e os médios produtores rurais; e
- XI - promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade da Federação e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários. (BRASIL, 2013)

Percebe-se que a ANATER foi criada com o intuito de coordenar as contratações de ATER no território brasileiro e, portanto, suas competências estão correlacionadas com os princípios e objetivos da PNATER.

No entanto, o que se percebe é que a ANATER ainda não se encontra estruturada e consolidada, de forma que consiga dar conta das finalidades para a qual foi criada e isto é percebido nas ações de ATER direcionadas aos beneficiários da Reforma Agrária do Estado do Paraná, em que a atuação da ANATER ainda não foi percebida.

Compreendida a forma como se dá a política de ATER do INCRA nos assentamentos do Estado do Paraná, passa-se para a análise dos sistemas utilizados pelo órgão para monitorar e avaliar esta política pública.

4.2 SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO (M&A) IMPLEMENTADOS PELO INCRA/PR NAS AÇÕES DE ATER

Ao longo dos anos, a Superintendência do INCRA no Estado do Paraná tem disponibilizado serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) aos assentamentos, por meio de convênios e contratos com diversas entidades. Percebe-se, nestes instrumentos de contratação, que os sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) das ações de ATER têm sido conduzidos de forma não padronizada/regulamentada, fato que dificulta a análise da efetividade das ações implementadas.

Entre 2003 e 2009, as ações de ATER do INCRA/PR foram executadas por meio de convênios, havendo a nomeação de um fiscal técnico, responsável por acompanhar e fiscalizar a execução das metas de atendimento, e um fiscal financeiro, responsável por acompanhar e fiscalizar a prestação de contas dos recursos repassados à conveniente.

A partir da Lei de ATER (Lei nº 12.188/2010), as ações de ATER passaram a ser executadas por meio de contratos, mediante chamada pública, que dispensavam a necessidade de prestação de contas dos recursos gastos. Por conta disso, havia a nomeação apenas do fiscal técnico, responsável por acompanhar e fiscalizar a execução das metas pactuadas.

Percebe-se que, até então, não se falava em sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) e sim, acompanhamento e fiscalização das ações de ATER.

Assim, é importante entender de que forma os convênios e contratos de ATER realizados pelo INCRA/PR entre 2003 e 2015 foram monitorados e avaliados, a partir das informações disponíveis.

Para tanto, serão descritos os sistemas de M&A dos convênios e contratos que estão listados na Tabela 2 (p. 61).

4.2.1 Convênio de ATER INCRA/CCA CRT/PR/n° 11.000/2003

Este convênio foi celebrado em 31 de outubro de 2003, entre a Superintendência Regional do INCRA no Paraná e a Cooperativa Central de Reforma Agrária (CCA) e foi encerrado em dezembro de 2004, cujo processo administrativo, disponível no Sistema de Informações Eletrônicas (SEI/INCRA), é o de n° 54200.002479/2003-42 (CCA, 2003).

O objeto era a execução de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), contemplando 1200 visitas aos assentamentos, para o acompanhamento da implementação das atividades agropecuárias, elaboração de 500 projetos de crédito agrícola e realização de dois cursos de capacitação da equipe técnica e três cursos para os assentados, beneficiando 4154 famílias, em 83 assentamentos do Estado do Paraná (CCA, 2003).

No respectivo termo de convênio, constava, entre outros, como obrigação do concedente (INCRA), “acompanhar e orientar os trabalhos conveniados, através de técnicos devidamente habilitados, verificando a exata aplicação dos recursos do convênio e avaliando os resultados” (CCA, 2003, p. 196).

À conveniente (CCA) cabia, entre outros, “prestar contas ao concedente dos recursos financeiros locados, observando a legislação federal pertinente e os prazos estabelecidos; fornecer o apoio técnico e livre acesso à fiscalização do INCRA para execução integrada dos serviços; apresentar ao INCRA o relatório de cumprimento do objeto” (CCA, 2003, p. 198).

Havia uma cláusula específica no referido termo, que tratava do acompanhamento, controle e supervisão das ações do convênio, obrigando a conveniente a garantir o acesso dos servidores do INCRA, a qualquer tempo e lugar, a todos os atos e fatos relacionados ao objeto, bem como o pleno exercício do controle e fiscalização sobre a execução das metas estabelecidas (CCA, 2003).

Como forma de comprovar o cumprimento das metas, foi estabelecido que a conveniente enviasse um relatório mensal das atividades realizadas pelo corpo técnico, o qual continha informações concisas como data, atividade desenvolvida, local (assentamento) e número de pessoas envolvidas. Tal relatório trazia a assinatura do profissional, bem como de um representante regional dos assentados e possuía, no máximo, a extensão de uma página.

O monitoramento e a avaliação adotados pelo INCRA/PR para este convênio consistiu em: a) análise da prestação de contas da convenente, por meio das notas fiscais e demais comprovantes das despesas realizadas para a execução do objeto do convênio; b) análise dos relatórios mensais das atividades desenvolvidas nos assentamentos, encaminhados pelo corpo técnico da convenente; e c) fiscalizações nos beneficiários da política pública, mediante aplicação de questionário.

Da análise da prestação de contas, foi concluído que, do orçamento previsto no plano de trabalho do convênio, na ordem de R\$ 1.665.020,00, houve a descentralização de R\$ 951.440,00 para a convenente, o que equivale a 57% do total previsto. A diferença, no valor de R\$ 713.580,00, acabou não sendo descentralizada para a convenente, pois este convênio foi incluído em tomada de contas especial, seis meses antes de seu término, cujas informações se mantêm em sigilo.

Com relação ao item “b”, foi realizada uma análise parcial sobre os relatórios de atividades da convenente, até o mês de junho de 2004, a qual concluiu que as metas de atendimento estavam sendo cumpridas gradativamente.

Quanto ao item “c”, o INCRA realizou algumas visitas de fiscalização *in loco* para a avaliação dos serviços prestados pela convenente junto aos assentados, por meio de aplicação de questionário (Anexo 5). As entrevistas individuais aos beneficiários dos serviços de ATER foram realizadas por amostragem e os formulários de fiscalização traziam questões abertas e de múltipla escolha como: nome do assentamento, nome do assentado, situação do assentamento na visão do entrevistado (questão aberta), nome da entidade prestadora dos serviços de ATER, tipo de atendimento recebido (individual, grupal ou misto), nível de participação da comunidade (boa, regular, parcial, nenhuma), efetividade em relação à quantidade de trabalhos desenvolvidos pela prestadora (suficiente, precária, atende parcialmente, não houve atendimento), qualidade dos serviços prestados (boa, regular ou ruim) e observações/sugestões (questão aberta). Por meio destas visitas de fiscalização, foi constatado que as metas estavam sendo cumpridas gradativamente.

No entanto, pelo fato do convênio ter sido incluído em tomada de contas especial, não houve um relatório conclusivo sobre o cumprimento das metas propostas.

4.2.2 Convênio de ATES INCRA/COTRARA CRT/PR/nº 79.000/2004

O Convênio CRT/PR/nº 79.000/04 de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), celebrado entre o INCRA/PR e a Cooperativa de Trabalhadores em Reforma Agrária (COTRARA), foi formalizado em dezembro de 2004, com início das atividades em janeiro de 2005 e término em junho de 2006, cujo processo administrativo, disponível no SEI/INCRA, é o de nº 54200.002163/2004-31 (COTRARA, 2004).

O Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), regido pela Norma de Execução INCRA no 71/2008, Manual Operacional e legislações complementares, previa a disponibilização de serviços de assessoria técnica, social e ambiental às famílias assentadas em assentamentos de reforma agrária, de forma pública e gratuita, visando o desenvolvimento dos assentamentos no contexto produtivo, econômico e social compreendido pela agricultura familiar. Este é o programa que antecedeu a Lei da ATER (Lei nº 12.188/2010), para a disponibilização de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural ao público da reforma agrária (INCRA, 2008).

O objeto do convênio CRT/PR/nº 79.000/2004 era a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) para os assentados da reforma agrária no Paraná (COTRARA, 2004), por meio do qual a convenente atendeu 10.585 famílias, de 191 assentamentos distribuídos pelo território paranaense, disponibilizando uma equipe de 112 técnicos, de nível médio e superior, para os trabalhos de campo.

Conforme plano de trabalho, tem-se na Tabela 4 as metas pactuadas neste convênio.

Tabela 4 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/COTRARA nº 79.000/2004

Meta	Especificação	Indicador Físico	
		Unidade	Quantidade
01	Assessoria Técnica, Social e Ambiental às famílias assentadas.	Famílias Assentadas	11.281
02	Capacitação dos técnicos	Seminário	06
03	Seminário para os assentados	Seminários	09
04	Elaboração de projetos	Projetos	4500
05	Visitas às famílias	Visitas	9000

Fonte: COTRARA (2004)

Observa-se, conforme Tabela 4 acima, que a meta de nº 01 é um tanto genérica, o que dificultou o seu monitoramento e avaliação.

O termo de convênio trazia como obrigação do concedente (INCRA), entre outros, “analisar e aprovar os Relatórios de Atividades e as prestações de contas dos recursos financeiros a ela transferidos” (COTRARA, 2004, p. 842).

À conveniente (COTRARA) cabia, “prestar contas ao INCRA dos recursos financeiros descentralizados, observando a legislação federal e os prazos estabelecidos; apresentar à concedente “Relatório de Atividades”, trimestralmente” (COTRARA, 2004, p. 844).

Também havia uma cláusula no referido termo, que obrigava a COTRARA fornecer apoio técnico e facilitar a fiscalização do INCRA, para a execução integrada dos serviços de ATES (COTRARA, 2004).

O sistema de Monitoramento e de Avaliação adotado pelo INCRA/PR para este convênio consistiu em: a) análise da prestação de contas da conveniente, por meio das notas fiscais e demais comprovantes das despesas realizadas para a execução do objeto do convênio; b) análise dos relatórios trimestrais de atividades desenvolvidas nos assentamentos, encaminhados pelo corpo técnico da conveniente; e c) fiscalizações *in loco* em todos os assentamentos beneficiados pelo convênio, por meio de entrevista grupal, para avaliar as ações de ATER realizadas.

Da análise da prestação de contas, foi concluído que houve o repasse da totalidade dos recursos previstos no plano de trabalho do convênio, na ordem de R\$ 5.231.562,40, e que as despesas efetuadas foram devidamente comprovadas mediante documentação apresentada pela conveniente.

A conveniente apresentou, a cada trimestre, um relatório com a síntese das atividades desenvolvidas pelos técnicos de campo nos assentamentos beneficiados. Com tais informações, foi possível verificar a quantidade trimestral de atividades desenvolvidas em cada assentamento durante todo o período do convênio.

De posse destes dados, foi realizada a análise, propondo-se um “coeficiente de efetividade”, que variou de 0 a 1 (0 a 100%). Tratou-se de um índice proporcional à quantidade de atividades individuais e coletivas realizadas trimestralmente em cada assentamento, durante o período de vigência do convênio, levando-se em consideração a data de início e término dos trabalhos em cada assentamento. Um coeficiente 1 (100%) indicava a ocorrência de atendimentos em determinado assentamento em todos os trimestres do período de vigência do convênio (jan/2005

a jun/2006), o que equivale ao total de 6 trimestres atendidos. Proporcionalmente, um coeficiente 0,83 (83%) indicava que não houve atividades em determinado assentamento durante um trimestre do período de vigência do convênio, totalizando 5 trimestres atendidos. Já um coeficiente 0,66 (66%) indicava que não houve atividades em determinado assentamento durante dois trimestres do período de vigência do convênio, restando 4 trimestres atendidos.

O relatório final de acompanhamento e fiscalização deste convênio apurou um coeficiente de efetividade médio de 0,6.

Com relação às fiscalizações *in loco*, o INCRA/PR visitou todos os assentamentos atendidos pela COTRARA, onde foram realizadas reuniões de avaliação, as quais contaram com a participação da maioria dos assentados (beneficiários diretos), coordenadores de assentamentos, representantes regionais dos assentados, lideranças comunitárias e membros do corpo técnico da COTRARA.

Nessas reuniões em cada assentamento, foram aplicados questionários para a avaliação dos Serviços de ATEs (Anexo 6), em que os beneficiários das ações puderam se manifestar sobre os trabalhos de assessoria técnica, social e ambiental prestados pela COTRARA, durante o prazo de vigência do convênio, em relação ao tipo de atendimento (individual, grupal), número de atendimentos individuais e grupais, temas abordados, efetividade em relação à quantidade de atendimentos (suficiente ou insuficiente) e qualidade dos serviços prestados (boa, regular ou ruim).

Depois de concluídas as visitas em todos os assentamentos, os formulários de avaliação foram analisados e, de acordo com a opinião dos beneficiários, os serviços foram classificados como: 1º) Satisfatório, em que os serviços foram considerados a contento pelos entrevistados; 2º) Não executado, em que os entrevistados consideraram que o assentamento não foi atendido; e 3º) Execução parcial, em que os entrevistados consideraram que os serviços foram prestados parcialmente.

As fiscalizações *in loco* apuraram ao final do convênio que 54,4% das famílias consideraram o atendimento “satisfatório”, 30,2% das famílias consideraram como “execução parcial” e 15,4% consideraram como “não executado”.

4.2.3 Convênio de ATES INCRA/EMATER CRT/PR/n° 68.000/2004

O Convênio CRT/PR/n° 68.000/04 de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), celebrado entre o INCRA/PR e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/PR), foi formalizado em dezembro de 2004, com início das atividades em janeiro de 2005 e término em agosto de 2007, cujo processo administrativo, disponível no SEI/INCRA, é o de n° 54200.002378/2004-52 (EMATER, 2004).

O objeto do convênio era a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental para os assentados da reforma agrária no Paraná, por meio do qual o EMATER/PR atendeu 3.278 famílias, de 81 assentamentos distribuídos pelo território paranaense, disponibilizando uma equipe de 89 técnicos, de nível médio e superior, para os trabalhos de campo (EMATER, 2004).

Conforme plano de trabalho, tem-se na Tabela 5 a meta pactuada no convênio.

Tabela 5 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/EMATER n° 68.000/2004

Meta	Especificação	Indicador Físico	
		Unidade	Quantidade
01	Prestar assessoria a 76 assentamentos rurais reconhecidos pelo INCRA, distribuídos em 48 municípios do Estado, utilizando metodologias adequadas para o desenvolvimento de ações nas áreas técnica, social e ambiental, em apoio às 3.610 famílias assentadas.	Famílias Assentadas	3.610

Fonte: EMATER (2004)

Observa-se, conforme Tabela 5 acima, que a meta de n° 01 é um tanto genérica, o que dificultou o seu acompanhamento, tendo em vista que não foi estipulado qualquer indicador para realizar a avaliação dos resultados, ou seja, não foram estabelecidos critérios objetivos que pudessem ser utilizados pelos fiscais do convênio sobre o que estaria englobado na meta única.

Neste convênio, as obrigações das partes, as formas de avaliação e monitoramento, os relatórios das atividades desenvolvidas nos assentamentos, os questionários de avaliação junto aos beneficiários nas fiscalizações *in loco*, bem como os critérios de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade foram os mesmos

descritos no Convênio INCRA/COTRARA nº 79.000/2004, tendo em vista que ambos ocorreram concomitantemente, variando apenas os assentamentos atendidos.

Assim, o sistema de Monitoramento e de Avaliação adotado pelo INCRA/PR para este convênio consistiu em: a) análise da prestação de contas da convenente, por meio das notas fiscais e demais comprovantes das despesas realizadas para a execução do objeto do convênio; b) análise dos relatórios trimestrais de atividades desenvolvidas nos assentamentos, encaminhados pelo corpo técnico da convenente; e c) fiscalizações em todos os assentamentos beneficiados pelo convênio, por meio de entrevista grupal, para avaliar as ações de ATER realizadas.

Da análise da prestação de contas, foi concluído que houve o repasse da totalidade dos recursos previstos no plano de trabalho do convênio, na ordem de R\$ 1.457.625,00, e que as despesas efetuadas foram devidamente comprovadas conforme documentação apresentada pela convenente.

Utilizando-se da mesma metodologia citada no Convênio CRT/PR/nº 79.000/2004, o relatório final de acompanhamento e fiscalização deste convênio apurou um coeficiente médio de efetividade de 0,8.

E as fiscalizações *in loco* apuraram que 48,7% das famílias consideraram o atendimento “satisfatório”, 43,0% das famílias consideraram como “execução parcial” e 8,3% consideraram como “não executado”.

4.2.4 Convênio de ATER INCRA/EMATER CRT/PR/nº 24.000/2007

O Convênio CRT/PR/nº 24.000/07 de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (ATES), celebrado entre o INCRA/PR e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/PR), foi formalizado em novembro de 2007, com início das atividades no mesmo mês e término em maio de 2008, cujo processo administrativo, disponível no SEI/INCRA, é o de nº 54200.002138/2006-09 (EMATER, 2006).

O convênio teve como objeto a prestação de serviços de ATER em 263 assentamentos de reforma agrária no Estado do Paraná, beneficiando cerca de 13.707 famílias, bem como a capacitação dos técnicos e assentados (EMATER, 2006).

Conforme plano de trabalho, as metas do convênio eram (Tabela 6):

Tabela 6 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/EMATER CRT/PR/nº 24.000/2007

META	ATIVIDADE	Unidade	Quantidade
1.2	Contratação de técnicos via OSCIP	Técnico	100
2.1	Reuniões de Planejamento	Planos de ação	263
2.2	Unidades Demonstrativas	UD	23
2.3	Dias de Campo	DC	23
2.4	Excursões	Excursão	21
3.0	Diagnóstico Rural Familiar	Diagnóstico/lote	13.707
4.0	Levantamentos - Saneamento Básico e Abastecimento d'água	Levantamento	263
5.0	Reuniões de Monitoramento e Avaliação das	Reunião	8
10.0	ações e serviços prestados		60
6.0	Visitas técnicas	Visita	27.042
7.0	Treinamentos/Cursos para os técnicos	Treinamento	8
8.0	Seminários/Cursos/Congressos	Evento	30
9.0	Treinamentos para o Diagnóstico Rural Familiar	Treinamento	9

Fonte: EMATER (2006)

Por este instrumento, o EMATER/PR disponibilizou uma equipe de 137 profissionais, de nível médio e superior, para os trabalhos de campo. Compunha este grupo os técnicos do próprio quadro funcional do EMATER, bem como técnicos da OSCIP Fundação Terra, que participou do convênio por meio de termo de parceria firmado com aquele instituto.

A exemplo dos convênios anteriores, o termo trazia como obrigação do concedente (INCRA), entre outros, acompanhar e orientar os trabalhos, por meio de técnicos habilitados, verificando a correta aplicação dos recursos do convênio e avaliando os seus resultados (EMATER, 2006).

À conveniente (EMATER) cabia prestar contas dos recursos financeiros utilizados, observando a legislação pertinente e os prazos estabelecidos; fornecer o apoio técnico e acesso à fiscalização do INCRA para execução integrada dos serviços; apresentar ao INCRA o relatório de cumprimento do objeto (EMATER, 2006).

Também havia uma cláusula no referido termo, que tratava do acompanhamento, controle e supervisão das ações do convênio, a qual obrigava o EMATER a garantir ao INCRA o exercício do controle e fiscalização sobre a execução das metas pactuadas (EMATER, 2006).

Da análise da prestação de contas, foi concluído que houve o repasse da totalidade dos recursos previstos no plano de trabalho do convênio, na ordem de R\$

2.841.718,75, e que as despesas efetuadas foram devidamente comprovadas mediante documentação apresentada pela convenente.

Para avaliar os serviços de ATES prestados pela convenente, foram utilizadas duas fontes de informação: 1º) Análise do relatório de execução física das metas do convênio e 2º) Avaliação dos serviços prestados, a partir de reuniões com os beneficiários.

O relatório de execução fornecido pela convenente continha a síntese dos serviços executados ao longo do convênio, por meta, porém apenas sob o enfoque quantitativo, sem a descrição das atividades desenvolvidas.

Foram realizadas 19 reuniões de avaliação dos serviços de ATES junto aos assentados, com a aplicação de questionários, por meio de reuniões, que tiveram o objetivo de avaliar os trabalhos efetuados, segundo a visão e testemunho dos beneficiários, bem como o grau de satisfação em relação aos serviços de ATES. Tais reuniões contaram com a participação de representantes dos assentamentos, entre famílias assentadas e lideranças locais, representando uma amostra do público beneficiário.

Os questionários de avaliação continham informações como: i) tipo ou método de atendimentos prestados (individual ou grupal); ii) modalidades de atendimento, de acordo com as metas (diagnóstico, visita técnica, dias de campo, curso, entre outros); iii) frequência dos atendimentos (semanal, quinzenal, mensal); iv) temas abordados nos atendimentos (culturas agrícolas, pecuária, agroecologia, organização rural, agroindústria, crédito rural, entre outros); e v) opinião dos assentados em relação aos serviços de ATES prestados pela convenente.

O relatório final de acompanhamento e fiscalização do INCRA/PR apurou que as metas 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 3.0, 7.0 e 8.0 da Tabela 6 (p. 74) foram integralmente cumpridas (100%) quantitativamente. No entanto, as metas 5.0 e 10.0, 6.0 e 9.0 tiveram cumprimento parcial de 35,3%, 77,2% e 55,6%, respectivamente. Já a meta 4.0 não foi cumprida.

4.2.5 Convênio de ATES INCRA/EMATER CRT/PR/nº 105.000/2008

O Convênio de ATES CRT//PR/Nº 105.000/2008, firmado entre o INCRA/PR e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/PR) foi formalizado em 19/05/2008, com início das atividades em agosto de 2008, por meio

do qual o EMATER atendeu, até março de 2013, a 215 assentamentos, distribuídos em 93 municípios paranaenses, totalizando 11.735 famílias, por meio das equipes multidisciplinares compostas por 142 técnicos de nível médio e superior, do próprio quadro funcional do EMATER e da OSCIP Fundação Terra. O processo administrativo deste convênio, disponível no SEI/INCRA, é o de nº 54200.001222/2008-88 (EMATER, 2008).

O objeto do convênio era a prestação de serviços de assessoria técnica, social e ambiental (ATES) para os assentados da reforma agrária no Paraná (EMATER, 2008).

Este foi o último convênio realizado sob a égide da Norma de Execução nº 71/2008 (Programa de ATES). A partir de 2010, com a promulgação da Lei da ATER (Lei nº 12.188/2010), a disponibilização de assistência e extensão rural aos beneficiários da reforma agrária passou a ser operacionalizada a partir de contratos com entidades previamente credenciadas no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio de chamadas públicas.

Constituíam-se, como obrigação do INCRA/PR efetuar o controle, monitoramento e fiscalização das atividades desenvolvidas pela convenente junto aos beneficiários, de forma que os objetivos fossem atingidos, ou seja, que as famílias assentadas recebessem os serviços de assessoria técnica, social e ambiental em quantidade e qualidade adequada. Nesta prerrogativa, foram utilizados alguns parâmetros que permitiram avaliar os serviços prestados nos assentamentos, nos aspectos qualitativos e quantitativos (EMATER, 2008).

Conforme plano de trabalho, tem-se na Tabela 7 mais adiante, as metas pactuadas no convênio.

O sistema de Monitoramento e de Avaliação adotado pelo INCRA/PR para este convênio consistiu em: a) análise da prestação de contas da convenente, por meio das notas fiscais e demais comprovantes das despesas realizadas para a execução do objeto do convênio; b) análise dos relatórios de atividades desenvolvidas nos assentamentos, encaminhados pelo corpo técnico da convenente; c) fiscalizações nos assentamentos beneficiados pelo convênio, por meio de entrevista individual e grupal, para avaliar as ações de ATER realizadas; e d) análise dos documentos comprobatórios das atividades (relatórios de visitas técnicas, fotos dos eventos de capacitação coletiva, listas de presenças de reuniões e cursos, entre outros).

Tabela 7 - Metas pactuadas no Convênio INCRA/EMATER CRT/PR nº 105.000/2008

META	MÉTODO	SIGLA	PROGRAMADO
1.1	Visitas técnicas	VT	115.835
1.2	Reuniões gerais	RG	2.625
1.3	Reuniões técnicas	RT	3.004
1.4	Cursos	CR	1.746
1.5	Seminários	SE	116
1.6	Unidades demonstrativas	UD	1.125
1.7	Dias de campo	DC	311
1.8	Excursões	EX	582
1.9	Oficinas	OF	567
1.10	Elaboração de projetos	EP	-
1.11	Atendimento em escritório	ES	-
2.0	Elaboração de planos de recuperação de assentamentos	PRA	18

Fonte: EMATER (2008)

Da análise parcial da prestação de contas, foi constatado que houve o repasse da totalidade do orçamento previsto no plano de trabalho do convênio, na ordem de R\$ 20.899.646,31. No entanto, este convênio foi incluído em tomada de contas especial antes de seu término, cujo detalhamento das informações sobre a prestação de contas se mantém em sigilo.

Com relação ao item “b”, ao longo do convênio, a conveniente apresentou relatórios das atividades executadas pelo corpo técnico, nos quais foram discriminadas as quantidades de eventos de capacitação realizados nos assentamentos, nas suas diferentes modalidades de atendimento (visitas técnicas, dias de campo, excursões, cursos, unidades demonstrativas, entre outros), o número de participantes, bem como os assuntos tratados.

Por meio da análise destes documentos, foi possível verificar quais assentamentos receberam atendimentos nos referidos períodos.

Tais relatórios de atividades também traziam informações sobre a quantificação global das atividades executadas, por modalidade de atendimento (cursos, visitas técnicas, excursões, oficinas, entre outros), por meio do qual foi possível estabelecer um comparativo com as metas planejadas.

Concluiu-se, a partir destas informações, que a maioria das metas destacadas na Tabela 7 foram cumpridas (100%), com exceção da 1.6, referente à implantação de unidades demonstrativas, que teve 74% da meta cumprida.

Quanto ao item “c”, o INCRA realizou visitas aos assentamentos beneficiados durante o convênio, objetivando obter junto às famílias assentadas uma

avaliação dos serviços prestados pela convenente, nos aspectos qualitativo e quantitativo.

Nessas visitas, foram aplicados questionários de avaliação dos serviços de ATES de forma individual (Anexo 7) e coletiva (Anexo 8), nos quais os beneficiários das ações puderam se manifestar em relação aos métodos de atendimento (individual, grupal ou ambos), modalidades de atendimento (cursos, visitas técnicas, excursões, entre outros), frequência de atendimentos (número de vezes no mês que o técnico da ATES esteve presente no lote ou assentamento), temas abordados (culturas agrícolas, pecuária, agroecologia, crédito rural, entre outros), bem como a opinião dos entrevistados em relação à quantidade de atendimentos recebidos (suficiente ou insuficiente) e qualidade dos serviços prestados (boa, regular ou ruim).

O relatório final de acompanhamento e fiscalização deste convênio apurou que, com relação à quantidade de atendimentos recebidos durante o período de convênio, 70% dos beneficiários consideraram como “suficiente”, 25% consideraram como “insuficiente” e 5% consideraram como “não atendidos”.

Já com relação à qualidade dos serviços prestados pela convenente, 75% dos beneficiários consideraram “boa”, 18% consideraram “regular”, 2% consideraram “ruim” e 5% consideraram como “não atendidos”.

Como parâmetro complementar de acompanhamento e fiscalização dos serviços de ATES executados pela convenente, foi analisada toda a documentação comprobatória das atividades executadas, quais sejam: formulários de visitas técnicas individuais, listas de presença de eventos coletivos, atas de reuniões e documentação fotográfica, chegando-se num índice médio de comprovação documental de 66%, ou seja, de todas as atividades realizadas pela equipe técnica nos assentamentos, 66% foram comprovadas por documentos.

4.2.6 Contratos de ATER sob a égide da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER)

A partir da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER), a política de Assistência Técnica e Extensão Rural aos beneficiários da reforma agrária passou a ser implementada mediante contratos com entidades previamente credenciadas, por meio de chamadas públicas, em regime de empreitada por preço global.

Assim, neste tópico foram analisados todos os contratos de ATER operacionalizados pelo INCRA/PR, relacionados na Tabela 8, uma vez que os sistemas de Monitoramento e de Avaliação foram comuns a todos.

Tabela 8 - Contratos de ATER executados pelo INCRA/PR a partir da Lei da ATER

Chamada Pública de ATER	Entidade contratada	Vigência do contrato	Assentamentos atendidos	Famílias atendidas
PRIMEIRA	Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação para Agroecologia (CEAGRO)	2011/set a 2015/nov	4	1.596
	Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná (ADEOP)		20	920
SEGUNDA	Cooperativa Iguazu de Prestação de Serviços (COOPERIGUAÇU)	2011/out a 2015/dez	20	1.296
	Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná (ADEOP)		14	999
	Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação para Agroecologia (CEAGRO)		5	1.323
TERCEIRA	Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva (COOPTRASC)	2013/nov a 2015/nov	74	3.799
	Cooperativa Iguazu de Prestação de Serviços (COOPERIGUAÇU)		44	2.253
	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural (FUNDAÇÃO TERRA)		26	1.031
	Instituto Biosistêmico (IBS)		34	1.542

Fonte: INCRA (2020)

Nota: Elaborado pelo autor (2020)

Algumas das entidades de ATER relacionadas na Tabela 8 acima executaram mais de um contrato, tendo em vista que, no projeto básico do edital das chamadas públicas, o INCRA dividiu do Estado do Paraná em 12 núcleos operacionais (Rio Bonito do Iguazu, Guarapuava, Londrina, Planaltina do Paraná, Palmeira, Palmas, Marmeleiro, Pitanga, Quedas do Iguazu, Cascavel, Ortigueira, Loanda e Ibaiti), os quais foram configurados de acordo com a distribuição dos assentamentos no território paranaense, para otimizar os trabalhos das entidades contratadas.

Com relação à primeira chamada pública, o processo administrativo, disponível no SEI/INCRA, é o de nº 54200.002397/2011-16 (CEAGRO, 2011). Da segunda chamada pública, os processos administrativos disponíveis no SEI/INCRA são os de nº 54200.003137/2011-50 (ADEOP, 2011), 54200.003136/2011-13 (COOPERIGUAÇU, 2011) e 54200.003138/2011-02 (COOPERIGUAÇU, 2011). Da terceira chamada pública de ATER, os processos são os de nº 54200.003451/2013-02 (COOPTRASC, 2013), 54200.003450/2013-50 (COOPERIGUAÇU, 2013),

54200.003449/2013-25 (COOPERIGUAÇU, 2013), 54200.003448/2013-81 (COOPTRASC, 2013), 54200.003447/2013-36 (CEAGRO, 2013), 54200.003446/2013-91 (ADEOP, 2013), 54200.003445/2013-47 (FUNDAÇÃO TERRA, 2013), 54200.003444/2013-01 (IBS, 2013) e 54200.003443/2013-58 (COOPTRASC, 2013).

O objeto dos contratos era a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), por meio de atividades individuais e coletivas, compreendendo o planejamento, a execução e avaliação, no contexto da implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – (PRONATER), atendendo prioritariamente as demandas das famílias assentadas.

Tais contratos beneficiaram, entre setembro de 2011 a dezembro de 2015, 14.759 famílias, de 241 assentamentos do Estado do Paraná, a um custo de R\$ 40,5 milhões para o INCRA/PR.

Por tais contratos, as entidades disponibilizaram 126 profissionais de nível médio e superior (Engenheiros Agrônomos, Médicos Veterinários, Engenheiros Florestais, Zootecnistas, Assistentes Sociais, Técnicos Agrícolas, Técnicos em Agroecologia, entre outros) para realizar os trabalhos de campo junto aos beneficiários.

Os contratos possuíam a duração de 12 meses, podendo ser prorrogados, até o limite de 60 meses, cujas metas consistiam no desenvolvimento de atividades de cunho individual e coletivo nos assentamentos, conforme disposto no Quadro 4 mais adiante, em quantidades previamente estabelecidas nos editais das respectivas chamadas públicas.

No que se refere a questões afetas ao monitoramento e avaliação dos contratos, cabia ao contratante (INCRA/PR): a) designar servidores para realizar o monitoramento e fiscalização (*in loco*), do ponto de vista quantitativo e qualitativo; b) efetuar o pagamento pelos serviços prestados pela contratada, mediante realização de relatório técnico de acompanhamento da execução do contrato; e c) assegurar, durante o contrato, o cumprimento dos dispositivos constantes na lei da ATER nº 12.188/2010 e seu regulamento (Decreto nº 7.215/2010), no que coubesse.

Quadro 4 - Modalidades de atendimentos de ATER realizadas nos contratos do INCRA/PR

METAS	SIGLA
META 01 - Seminário Institucional	SE-I
META 02 - Planejamento Participativo no Assentamento	PP-A
META 03 - Visitas Técnicas de Curta Duração à unidade produtiva familiar	VT-CD
META 04 - Visitas Técnicas de Longa Duração à unidade produtiva familiar	VT-LD
META 05 - Oficina de Capacitação	OF
META 06 - Atendimento Técnico na Sede (Outros)	AT
META 07 - Cursos de Curta Duração	CR
META 08 - Implantação de Unidades Demonstrativas	UD
META 09 – Intercâmbios (até 400km ida e volta)	IN
META 10 – Elaboração de Projetos Diversos	EP
META 11 - Reuniões ou Palestras Técnicas	RT
META 12 - Dias de Campo	DC
META 13 - Visita Técnica a Grupos e Organizações	VT-G&O
META 14 - Elaboração de Plano de Desenvolv.de Assentamento (PDA)	PDA
META 15 – Planejamento Participativo da unidade produtiva familiar	PP-U
META 16 – Diagnóstico dos Assentamentos do contrato	DA
META 17 – Estudos Técnicos Especializados	ETE
META 18- Seminário de Avaliação	SE-A

Fonte: INCRA (2011)

À contratada, cabia: a) executar os serviços do objeto do contrato, de acordo com os padrões de qualidade exigidos pela Lei da ATER n° 12.188/2010 e Decreto n° 7.215/2010, observando os prazos de início de execução, as metas, as etapas e resultados; b) prestar os esclarecimentos solicitados pela fiscalização do INCRA, no tocante a eficácia e qualidade dos resultados esperados quando da execução das metas; c) apresentar ao contratante, mensalmente, os relatórios de atividades e resultados obtidos, com dados e meios de comprovação do que foi feito a campo; e d) submeter-se aos dispositivos e procedimentos de acompanhamento, controle e avaliação das atividades realizadas.

Os relatórios de execução das atividades continham informações como: identificação dos beneficiários assistidos, descrição das atividades realizadas, quantidade de horas de trabalho utilizadas, dificuldades e obstáculos encontrados, resultados obtidos e o ateste do beneficiário da ação.

Além dos relatórios de execução, a contratada era fiscalizada quanto ao cumprimento de obrigações trabalhistas e sociais, mediante apresentação de comprovantes de impostos e taxas afetos.

Havia uma cláusula contratual, citando que o monitoramento seria realizado periodicamente e à distância, por meio de sistema eletrônico e a fiscalização seria realizada *in loco*, por amostragem.

Assim, os fiscais de cada contrato, todos servidores do INCRA/PR, acompanharam o cumprimento das metas via sistema eletrônico (SIATER), por meio do qual eram inseridos os relatórios de atividades das contratadas, nos quais constavam os documentos comprobatórios dos “produtos”, compreendidos pelos relatórios, fotos, listas de presenças e atestes dos beneficiários atendidos pelas modalidades descritas no Quadro 4 (p. 81).

Nas fiscalizações *in loco*, por amostragem, os questionários (Anexo 9) aplicados aos beneficiários das ações traziam informações como identificação do assentamento e do titular do lote, atividades recebidas (individuais e coletivas), procedimentos adotados pelo (s) técnico (s) no atendimento (vistoria das áreas produtivas, tempo da visita, entrega de orientações por escrito e nível de legibilidade e clareza das mesmas), nível de aproveitamento e aplicabilidade prática do atendimento, interesse por novos atendimentos, melhorias identificadas no lote devido a ATER, avaliação do técnico (em relação a conhecimento, gentileza, compromisso, linguagem no atendimento) e sugestões de melhoria nos serviços prestados.

Ao final de 12 meses de cada contrato, era realizado um seminário de avaliação final, em que eram convocados, por amostragem, alguns assentados que receberam algum tipo de atendimento durante o prazo de execução anterior à avaliação.

Nestes seminários, era aplicado um outro tipo de questionário (Anexo 10), denominado de “pesquisa de satisfação”, contendo a identificação do beneficiário (nome, assentamento, contatos, escolaridade), informações sobre as atividades da qual participou (modalidade e nome do técnico), e a avaliação da(s) atividade(s), quanto a fornecimento de material didático e sua qualidade, tempo de duração, qualidade do técnico e da entidade contratada e possibilidade do beneficiário colocar em prática o que foi tratado nos atendimentos.

Percebeu-se, mediante os procedimentos de monitoramento e avaliação descritos que, num caráter geral, as metas estabelecidas nos contratos foram cumpridas, uma vez que os pagamentos ocorriam após a comprovação, pela contratada, dos serviços executados nos assentamentos.

Percebe-se, na questão nº 15 do Anexo 8, que houve a tentativa de adentrar na avaliação da efetividade das ações de ATER, ao questionar ao beneficiário se houve ou não melhoria do lote após o atendimento. Apesar disso, com tal questionamento não foi possível avaliar quais tipos de mudanças ocorreram no lote do beneficiário, ou seja, a efetividade social da ação (ARRETCHE, 1998; COTTA, 2014; TREVISAN; BELEN, 2008). Ainda, o apurado nas fiscalizações em relação à questão nº 15 do Anexo 8 acabou ficando restrito ao servidor que aplicou os questionários, não recebendo, portanto, qualquer tratamento posterior.

Assim, da descrição dos sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) implementados pelo INCRA/PR nas ações de ATER entre 2003 e 2015, tratados neste tópico 4.2, pôde-se constatar que:

i) Os primeiros convênios de ATER (CRT/PR/nº 79.000/2004 e CRT/PR/nº 68.000/2004) tiveram suas metas estipuladas de forma genérica, o que dificultou o monitoramento e a avaliação das ações, sendo que, sobre isso, Barbosa (2001) já alertava que projetos e programas em que as metas e objetivos não sejam claros resultam em sistemas de monitoramento ineficientes;

ii) Por falta de metodologias padronizadas, houve imprevisto no monitoramento e na avaliação das ações de ATER do INCRA/PR, o que foi percebido pela variação nos formulários de fiscalização utilizados para tal, conforme pode ser visto nos Anexos 4 a 9;

iii) A eficiência das ações, que consiste na racionalidade dispensada à utilização dos recursos públicos para executar as metas propostas (SOUZA, 2008), foi avaliada mediante a análise da prestação de contas dos recursos financeiros repassados pelo INCRA às convenientes (Convênios CRT/PR/nº 11.000/2003, CRT/PR/nº 79.000/2004, CRT/PR/nº 68.000/2004, CRT/PR/nº 24.000/2007 e CRT/PR/nº 105.000/2008);

iv) A eficácia das ações, que consiste no estabelecimento da relação entre as metas alcançadas e metas planejadas (SOUZA, 2008; SANO; FILHO, 2013) ou o grau de cumprimento dos objetivos propostos (ANTICO; JANNUZZI, 2006), foi avaliada por meio da análise dos relatórios de atividades do corpo técnico, a partir dos quais foi possível verificar a quantidade de atendimentos realizados e confrontar tais números com as metas pactuadas; e visitas de fiscalização nos assentamentos atendidos (Convênios CRT/PR/nº 11.000/2003, CRT/PR/nº 79.000/2004, CRT/PR/nº

68.000/2004, 24.000/2007, CRT/PR/nº 105.000/2008 e Contratos sob a égide da Lei nº 12.188/2010);

v) A análise da efetividade das ações de ATER ficou restrita a visões superficiais, ou seja, se a quantidade de atendimentos recebidos pelos beneficiários foi “suficiente” ou “insuficiente” (Convênios CRT/PR/nº 11.000/2003 e CRT/PR/nº 105.000/2008), se os atendimentos foram de qualidade “boa”, “regular” ou “ruim” (Convênios CRT/PR/nº 11.000/2003 e CRT/PR/nº 105.000/2008), ou “satisfatórios” ou “não satisfatórios” (Convênios CRT/PR/nº 79.000/2004 e CRT/PR/nº 68.000/2004). Ou seja, os sistemas de M&A citados não permitiram que se avaliasse as mudanças ocorridas nas vidas das famílias beneficiárias em decorrência das ações de ATER (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015), tais como aumento da produção, produtividade e renda, melhoria da qualidade de vida e adoção de princípios de agricultura de base ecológica, dentre outros.

vi) As informações sobre efetividade das ações de ATER levantadas no monitoramento e na avaliação dos convênios e contratos, ainda que superficiais e equivocadas no que diz respeito à conceituação teórica trazida nesta pesquisa, não tiveram o devido tratamento por parte do INCRA/PR;

vii) Houve progresso a partir dos contratos de ATER realizados após a promulgação da Lei de ATER, em 2010, no que diz respeito à avaliação da efetividade das ações (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015), ocasião em que haviam questões relacionadas a esta temática nas pesquisas de satisfação, além de ter ocorrido maior participação dos beneficiários nas etapas de planejamento inicial e avaliação final das ações.

4.3 PERCEPÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ATER DO INCRA/PR EM RELAÇÃO À SUA EFETIVIDADE (ESTUDO DE CASO)

Este capítulo objetiva verificar a percepção dos beneficiários em relação à efetividade das ações de ATER recebidas, a partir dos resultados das entrevistas realizadas nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi/PR, e Palmares II, de

Palmeira/PR, nas quais foram aplicadas o questionário semiestruturado (Apêndice A¹).

As entrevistas analisaram todo o período de cada assentamento, ou seja, todo e qualquer serviço de ATER eventualmente recebido pelas unidades familiares, seja pública ou particular, desde que iniciaram suas vidas nos respectivos lotes.

Ressalta-se que ambos assentamentos foram contemplados por todas as ações de ATER disponibilizadas pelo INCRA entre 2003 e 2015, conforme Tabela 2 (p. 61).

Seria inviável separar a pesquisa por determinado período e/ou entidade prestadora, devido ao caráter de descontinuidade observado nas ações.

Optou-se por separar os dados coletados nos dois assentamentos, tendo em vista as características distintas que apresentam.

No bloco I (identificação da unidade familiar), procurou-se caracterizar as idades médias dos titulares dos lotes, bem como o nível de escolaridade. Os titulares dos lotes referem-se às pessoas cujos nomes constam como beneficiários dos lotes nos documentos oficiais do INCRA. Em algumas entrevistas, tanto o homem como a mulher titular participaram.

Percebe-se que o assentamento Fazenda Retiro possui idade média dos titulares mais elevada (54 anos), o que é explicado pelo fato de ser um assentamento mais antigo, criado em 1993. Já o assentamento Palmares II, criado em 1999, possui idade média dos titulares de 50 anos. A idade dos titulares influi na capacidade produtiva da unidade familiar, o que por sua vez, interfere na renda oriunda das atividades desenvolvidas no lote pois, quanto mais avançada a idade dos assentados, menor é a força de trabalho para as atividades laborais.

Foi verificado que no assentamento mais antigo, onde existem titulares com idades mais avançadas, cujos filhos não mais residem nos lotes, há maior ocorrência de parcerias e arrendamentos, ou seja, a exploração dos seus lotes se dá de forma conjunta com outros agricultores, sendo uma alternativa de aumentar a renda.

Com relação ao nível de escolaridade, a maioria dos entrevistados estudou até o 5º ano do ensino fundamental, sendo sete dos nove titulares do Palmares II (78%), e cinco dos oito titulares do Fazenda Retiro (63%).

1 Pelo fato de haver no questionário semiestruturado (Apêndice A) questões com mais de uma alternativa assinalável pelos entrevistados, ocorreram situações em que a somatória das respostas, em termos percentuais, ultrapassou os 100%.

No Palmares II, seis das nove famílias (67%) residem no local desde a criação do assentamento (1999), e no Fazenda Retiro, quatro das oito famílias (50%) residem no local desde a criação do assentamento (1993).

O número médio de membros das unidades familiares é de seis no Palmares II e quatro no Fazenda Retiro.

Quanto às atividades produtivas, sete das nove famílias do Palmares II (78%) e sete das oito famílias do Fazenda Retiro (87%) possuem a cultura de grãos (soja, milho, feijão) e subsistência como atividades principais, sendo identificadas poucas atividades distintas, o que indica um baixo grau de diversificação atual. Tal condição pode ser explicada, em parte, pelo perfil dos assentados, com idades mais avançadas, por se tratar de assentamentos antigos, cuja capacidade de trabalho já se encontra reduzida, o que favorece o monocultivo de grãos.

A área média dos lotes do assentamento Fazenda Retiro (25,5 hectares) é quase o dobro do tamanho da área média dos lotes do assentamento Palmares II (14,0 hectares) e tal discrepância pode ser explicada em função do ano de criação dos assentamentos, tendo em vista que o primeiro foi criado em 1993 e o segundo, em 1999. Fatores como preço das terras, condições de clima, solo, relevo, vegetação e hidrografia, dentre outros, influenciam na determinação do tamanho dos lotes em assentamentos de reforma agrária, quando do seu planejamento. O tamanho da área dos lotes influencia diretamente na produção, produtividade e, conseqüentemente, na viabilidade e desenvolvimento econômico das famílias assentadas, tendo em vista que a terra, juntamente ao capital e a força de trabalho, são os principais fatores de produção no meio rural.

O bloco II (percepção da unidade familiar) teve o objetivo de verificar como os entrevistados compreendem a ATER e de que forma foram os eventuais atendimentos recebidos.

Questionados sobre o que entendiam por assistência técnica e extensão rural, 16 dos 17 entrevistados dos dois assentamentos (94%) enxergam a ATER como um auxílio, uma ajuda para as questões do dia a dia, principalmente em relação às questões mais rotineiras das lavouras e criações, dando a ela um caráter de soluções pontuais para problemas específicos.

Algumas falas que retratam esta visão imediatista dos assentados podem ser destacadas a seguir: “ajuda para produzir melhor” (entrevistado 1 do Palmares II); “são os técnicos que elaboram os projetos e dão as coordenadas técnicas para a

lavoura” (entrevistado 2 do Palmares II); “é um auxílio para a produção no lote” (entrevistado 6 do Palmares II); “trata-se de ajuda na parte de doenças e utilização de insumos na agricultura” (entrevistado 1 do Fazenda Retiro); “serve para corrigir a terra e ver as necessidades das plantas” (entrevistado 2 do Fazenda Retiro); “é a ajuda prática diária na lida da lavoura” (entrevistado 6 do Fazenda Retiro).

A vinculação da ATER com questões relacionadas a crédito rural e projetos de fomento também é bastante percebida, uma vez que a demanda por recursos financeiros, tanto de investimento (compra de animais, máquinas, implementos, etc) como de custeio (sementes, adubos, defensivos, vacinas, rações, etc) é constante.

Todos os entrevistados do Palmares II receberam atendimentos individuais nos seus lotes e participaram de eventos coletivos de capacitação, como cursos e reuniões técnicas, desde que foram assentados e tais atendimentos se concentraram na fase de implantação do assentamento.

No Fazenda Retiro, todos receberam atendimentos individuais nos lotes e sete dos oito entrevistados (88%) participaram de eventos coletivos de capacitação, mais concentrados na fase de implantação do assentamento.

A fase de implantação é aquela em que, depois de criado o assentamento, as famílias beneficiadas são direcionadas para os seus respectivos lotes, recebendo algumas políticas públicas iniciais, tais como créditos para compra de ferramentas, animais e equipamentos, habitação, energia elétrica e ATER, para iniciar suas vidas produtivas.

Na fase de desenvolvimento, os assentados acessam as políticas públicas de ATER e de créditos de custeio (anual) e investimento, para se fixarem nos lotes e impulsionar a produção.

Por fim, a fase de consolidação dos assentamentos é o momento em que o INCRA já disponibilizou todas as políticas públicas para a implantação e o desenvolvimento dos assentados, que já se encontram em condições de serem emancipados, recebendo, para tanto, o título definitivo de suas propriedades.

No assentamento Palmares II, cinco das nove famílias (56%) receberam mais de 20 visitas no lote, duas das nove famílias (22%) receberam de 6 a 10 visitas e duas das nove famílias (22%) receberam de 11 a 20 visitas. No assentamento Fazenda Retiro, três das oito famílias (38%) receberam mais de 20 visitas no lote, duas das oito famílias (25%) receberam de 6 a 10 visitas, duas das oito famílias

(25%) receberam de 11 a 20 visitas e uma das oito famílias (12%) receberam de 1 a 5 visitas no lote.

Quanto à participação em eventos coletivos de capacitação (cursos, reuniões técnicas, seminários, excursões, etc), no assentamento Palmares II, quatro das nove famílias (45%) participaram de 1 a 5 vezes, três das nove famílias (33%) participaram de 6 a 10 vezes e duas das nove famílias (22%) participaram mais de 20 vezes. No assentamento Fazenda Retiro, quatro das oito famílias (50%) participaram de 1 a 5 vezes, duas das oito famílias (25%) participaram de 11 a 20 vezes, uma das oito famílias (12%) participou de 6 a 10 vezes e uma das oito famílias (13%) não participou nenhuma vez de eventos de capacitação coletiva.

Predomina, nos dois casos, o atendimento realizado pelo Instituto EMATER e pelas entidades conveniadas ou contratadas pelo INCRA/PR. No Palmares II, oito das nove famílias (89%) foram atendidas pelas entidades contratadas pelo INCRA e sete das nove famílias (78%) também foram atendidas pelo EMATER. No Fazenda Retiro, todas famílias foram atendidas pelo EMATER e cinco das oito famílias (63%) também foram atendidas pelas entidades contratadas pelo INCRA. Neste assentamento, uma das oito famílias (13%) foi atendida por lojas agropecuárias e uma das oito famílias (13%) foi atendida por sindicatos rurais, ou seja, recorreram aos profissionais dos estabelecimentos comerciais onde compram insumos agropecuários (sementes, adubos, vacinas, rações, agrotóxicos, ferramentas, etc) e do sindicato dos trabalhadores rurais aos quais são vinculados.

Com relação à(s) modalidade(s) profissional(s) que prestou os atendimentos, no Palmares II, todas famílias foram atendidas por Engenheiros Agrônomos, sete das nove famílias (78%) foram atendidas por Médicos Veterinários e uma das nove famílias (11%) foi atendida por Técnicos Agrícolas. No Fazenda Retiro, sete das oito famílias (88%) foi atendida por Engenheiros Agrônomos e Técnicos Agrícolas e uma das oito famílias (13%) foi atendida por Médicos Veterinários.

A predominância do atendimento por Engenheiros Agrônomos se explica pelas atividades produtivas mais representativas nos dois assentamentos, baseadas no cultivo de grãos (soja, milho, feijão).

Quanto à participação em instâncias ou reunião deliberativas ou de avaliação das ações de ATER, quatro das nove famílias (44%) do assentamento Palmares II afirma ter participado. No assentamento Fazenda Retiro, nenhuma família participou.

Isto demonstra um distanciamento das ações de ATER com o princípio do PNATER que se refere a adoção de metodologias participativas e democratização da gestão das políticas públicas. Portanto, neste quesito, a ATER não se mostrou efetiva. Ocorre que, na prática, as ações de ATER do INCRA/PR não tem envolvido os beneficiários na fase da formulação e tem envolvido poucos assentados na avaliação destas políticas. Isto foi observado principalmente nos convênios realizados antes da promulgação da Lei de ATER (Lei nº 12.188/2010), em que alguns beneficiários participaram somente das reuniões de avaliação *ex-post* dos serviços prestados pelas convenientes.

No entanto, observou-se uma evolução da participação dos beneficiários nas instâncias deliberativas a partir de 2010, ocasião em que alguns participaram de seminários de planejamento das ações, realizados no início dos contratos de ATER, bem como dos seminários de avaliação final destes.

Atualmente as unidades familiares dos dois assentamentos não estão recebendo qualquer tipo de atendimento regular de ATER, o que reforça seu caráter de descontinuidade enquanto política pública. Para o atendimento de demandas pontuais nas atividades produtivas, as famílias têm recorrido às empresas de insumos, empresas de consultoria e filhos com formação técnica.

Sobre os prejuízos por não estarem recebendo atendimento regular de ATER no momento, algumas falas dos entrevistados merecem destaque, a saber: “sem ATER, falta ajuda e planejamento para fazer a lavoura” (entrevistado 4 do Palmares II); “o prejuízo é grande, pois há perda de criação, lavoura e horta por não ter atendimento na hora que precisamos” (entrevistado 7 do Palmares II); “o prejuízo é grande, porque não entendemos tudo sobre o plantio, pois possuímos pouco estudo e os técnicos da ATER auxiliam, pois sabem resolver os problemas que surgem no dia a dia da produção, nos problemas emergenciais em que não podemos esperar muito para serem resolvidos” (entrevistado 8 do Palmares II); “sem ATER, perdemos de evoluir no lote, pois se houvesse ATER mais efetiva, não necessitaríamos arrendar o lote” (entrevistado 2 do Fazenda Retiro); “o prejuízo é total, pois os assentados necessitam aprender sobre as doenças das plantas, mas não há ninguém para orientar” (entrevistado 4 do Fazenda Retiro).

Por outro lado, alguns assentados destacaram que, embora a ATER seja importante, os assentados não podem depender única e exclusivamente desta política pública para se desenvolverem, pois já são conhecedores do caráter de

descontinuidade destas ações e portanto acabam tendo que resolver os problemas da produção por outros meios. Isto ficou evidente na fala de um deles: “quem está na terra faz tempo, aprende a buscar solução para os problemas. Então, os técnicos da ATER ajudam, mas não fazem milagre” (entrevistado 1 do Palmares II).

Questionados sobre a possibilidade de se desenvolverem no assentamento sem o atendimento de ATER, seis das nove famílias (67%) do Palmares II disseram “sim” e o restante disse “não”. Já no Fazenda Retiro, seis das oito famílias (75%) disseram “sim” e o restante disse “não”.

Os que disseram “sim” afirmam que, se o assentado não se mostra interessado com o atendimento e não faz a sua parte, a ATER de nada adianta. Isto ficou evidente nas seguintes falas: “depende da vontade de cada um, pois os técnicos da ATER são bons para fazer os projetos, mas se a pessoa tem vontade ela se vira” (entrevistado 1 do Palmares II); “para quem é de origem agrícola, consegue se desenvolver” (entrevistado 7 do Palmares II); “apesar de não sabermos de tudo, somos obrigados a resolver os problemas por conta própria” (entrevistado 8 do Palmares II); “depende do conhecimento de cada um. Se a ATER é pouco presente, o assentado se obriga a aprender por conta própria e consegue se virar” (entrevistado 3 do Fazenda Retiro); “não tenho esperado por técnicos do governo, pois eles vem, ficam um tempo e desaparecem. Assim, os assentados aprendem por conta própria. Depende do conhecimento técnico de cada um. Eu possuo conhecimento suficiente para o que tenho no lote e, quando tenho dúvida, procuro o técnico da loja de insumos” (entrevistado 5 do Fazenda Retiro); “desde que a pessoa tenha conhecimento e vontade de trabalhar, ela se vira pois a ATER não faz milagre e se a pessoa não tem vontade, não é o técnico que vai resolver o seu problema” (entrevistado 7 do Fazenda Retiro); “Basta ter coragem. Não é o técnico da ATER que vai produzir e sim o agricultor. ATER é imprescindível quando o assentado não tem o conhecimento suficiente sobre a lavoura” (entrevistado 8 do Fazenda Retiro).

Questionados sobre a importância das ações de ATER, novamente se destacou a orientação para os problemas pontuais do cotidiano das atividades produtivas, conforme as seguintes falas: “para orientar sobre o que deve ser feito na propriedade” (entrevistado 3 do Palmares II); “para ficar por dentro de como anda a lavoura” (entrevistado 4 do Palmares II); “tem coisas que não temos conhecimento, temos dúvidas e os técnicos ajudam” (entrevistado 9 do Palmares II); “para tirar as dúvidas em relação à lavoura e as formas de melhor conduzi-la” (entrevistado 6 do

Fazenda Retiro); “para mostrar as novidades que os assentados não conhecem sobre sementes, adubos e defensivos” (entrevistado 8 do Fazenda Retiro).

Nota-se, no geral, que os beneficiários da ATER não a associam como uma política pública mais ampla. Isto pode ser explicado, mais uma vez, pelo caráter de descontinuidade das ações.

Ainda, os entrevistados não conhecem a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Apenas uma das nove famílias do assentamento Palmares II afirmou ter escutado sobre esta política pública num programa de rádio (Hora do Brasil). Isto aponta para a necessidade de se criar mecanismos mais eficientes de divulgação das políticas públicas governamentais, que alcance a totalidade dos beneficiários.

O bloco III (diagnóstico da unidade familiar) foi separado em 3 dimensões, em que as questões foram dispostas de tal forma que permitissem atribuir eventuais ganhos e avanços nas dimensões social, ambiental e econômica às ações de ATER, atrelados a alguns princípios e objetivos da PNATER.

A dimensão social teve como objetivo diagnosticar a situação das famílias em relação a: mão de obra familiar; acesso à educação, saúde, habitação, estradas, telefonia, internet, energia elétrica, esporte, cultura e lazer; destino do esgoto e lixo doméstico; e participação em cooperativas, associações, sindicatos, movimentos sociais e outros grupos.

Sobre a composição da mão de obra das unidades familiares, cinco das nove famílias (56%) do Palmares II afirmaram que menos da metade dos membros da família em idade laboral se dedicam exclusivamente às atividades do lote e duas das nove famílias (22%) afirmaram que todos os membros da família em idade laboral se dedicam exclusivamente às atividades do lote.

Já no Fazenda Retiro, quatro das oito famílias (50%) afirmaram que todos os membros da família em idade laboral se dedicam exclusivamente às atividades do lote e três das oito famílias (38%) afirmaram que metade dos membros da família em idade laboral se dedicam exclusivamente às atividades do lote.

É comum, em assentamentos antigos de reforma agrária, como é o caso dos dois assentamentos entrevistados, onde os beneficiários titulares (homem e mulher) são de idade mais avançada, que as unidades familiares possuam agregados como filhos e filhas maiores, genros, noras, cunhados, cunhadas, sobrinhos, entre outros,

e que parte deste contingente em idade laboral possua empregos formais ou temporários, fora dos lotes.

Foi constatado que todos os membros das unidades familiares em idade escolar estão estudando, nos dois assentamentos.

Quanto ao saneamento básico, todos os entrevistados, nos dois assentamentos, utilizam fossa séptica para o destino do esgoto. No assentamento Palmares II, seis das nove famílias (67%) queimam o lixo doméstico, tendo em vista que não há coleta pela prefeitura municipal. Já no assentamento Fazenda Retiro, seis das oito famílias (75%) queimam e quatro das oito famílias (50%) reciclam o lixo doméstico. Neste assentamento, seis das oito famílias (75%) tem o lixo recolhido pela prefeitura municipal.

Quanto à saúde, as famílias são atendidas em postos, hospitais e por agentes de saúde, de acordo com a disponibilidade. Uma parte dos entrevistados relata que eventualmente paga por atendimento particular, em casos mais graves e emergenciais, sendo uma das nove famílias (11%) do Palmares II e seis das oito famílias (75%) do Fazenda Retiro.

No assentamento Palmares II há, ao menos, um doente crônico em sete das nove famílias (78%) e no assentamento Fazenda Retiro há, ao menos, um doente crônico em duas das oito famílias (25%).

Com relação às moradias, todas são de alvenaria e todas as famílias dos dois assentamentos possuem acesso à telefonia e energia elétrica. Possuem acesso à internet seis das nove famílias (67%) do Palmares II e sete das oito famílias (88%) do Fazenda Retiro.

Uma das nove famílias (11%) do Palmares II e quatro das oito famílias (50%) do Fazenda Retiro possuem acesso a esporte, cultura e lazer.

Aposentadoria e Bolsa Família são os benefícios governamentais mais comuns, nos dois assentamentos. Quatro das nove famílias (44%) do Palmares II recebem aposentadoria. No Fazenda Retiro, seis das oito famílias (75%) recebem aposentadoria e cinco das oito famílias (63%) recebem Bosa Família.

No que diz respeito às vias de acesso, o assentamento Palmares II dista 22 quilômetros da sede municipal de Palmeira/PR, cujo percurso é de 18 quilômetros por estrada de terra (não pavimentada), mais quatro quilômetros pela rodovia BR277 (pavimentada). Para Ponta Grossa/PR, o percurso é de 43 quilômetros, sendo três

quilômetros por estrada de terra (não pavimentada), mais 40 quilômetros pela rodovia BR376 (pavimentada), até a sede daquele município.

Já o assentamento Fazenda Retiro dista 44 quilômetros da sede municipal de Tibagi/PR, sendo dois quilômetros por estrada de terra (não pavimentada), mais 42 quilômetros pela rodovia BR376 (pavimentada). Para acesso ao município de Ponta Grossa/PR, a distância é de 46 quilômetros, sendo dois quilômetros por estrada de terra (não pavimentada), mais 44 quilômetros pela rodovia BR376.

Ressalta-se que o assentamento Palmares II dista três quilômetros da rodovia asfaltada mais próxima, no caso, a BR376. Para o Fazenda Retiro, a distância é de dois quilômetros até a rodovia BR376.

A proximidade com rodovias asfaltadas coloca os assentamentos em uma condição privilegiada, uma vez que facilita o acesso aos centros consumidores para o escoamento da produção, compra de mercadorias e acesso a serviços básicos.

Assim, questionou-se os entrevistados com relação à situação das estradas, compreendendo aquelas de dão acesso aos assentamentos, bem como as estradas internas aos perímetros dos mesmos.

No Palmares II, cinco das nove famílias (56%) consideram as estradas “ruins”, três das nove famílias (33%) consideram “razoáveis” e uma das nove famílias (11%) considera “boas”.

No Fazenda Retiro, quatro das oito famílias (50%) consideram as estradas “ruins” e quatro das oito famílias (50%) consideram “razoáveis”.

No que se refere à participação social dos membros das unidades familiares, três das nove famílias (33%) do Palmares II participam de cooperativas, duas das nove famílias (22%) participam de sindicatos e movimentos sociais e uma das nove famílias (11%) participam de associações, conselhos municipais e grupos diversos no assentamento. No entanto, cinco das nove famílias (56%) deste assentamento não participam de qualquer um dos casos citados.

Já no Fazenda Retiro, três das oito famílias (38%) participam de sindicatos, duas das oito famílias (25%) participam de conselhos municipais, uma das oito famílias (13%) participam de cooperativas, mas três das oito famílias (38) não participam de qualquer um dos casos citados.

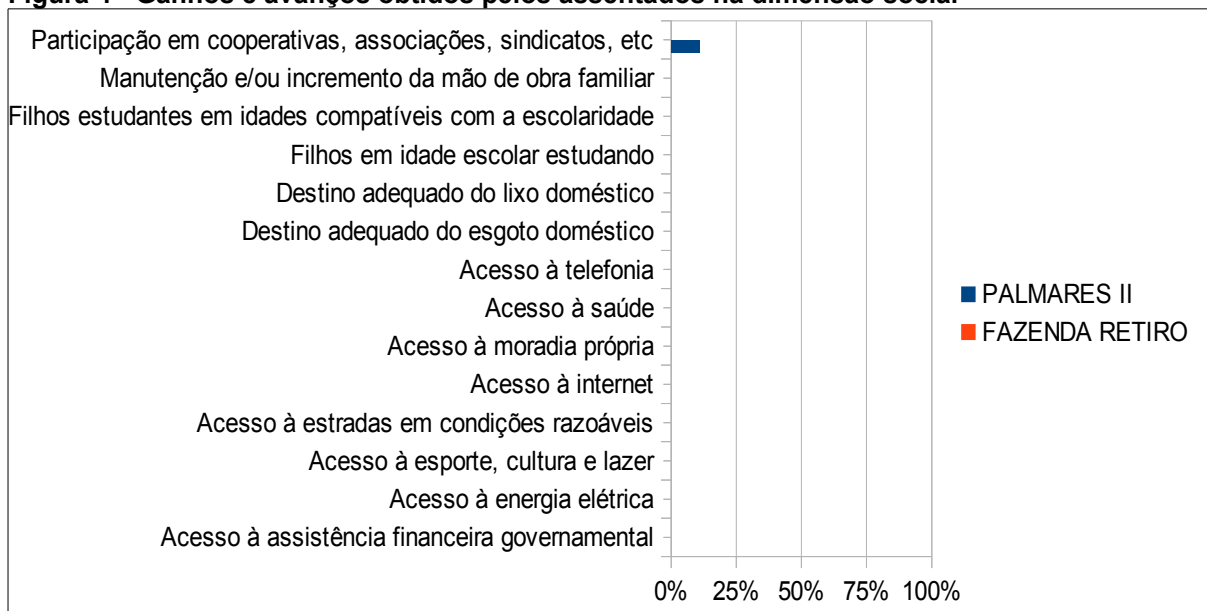
Novamente aparece a idade dos assentamentos e dos beneficiários titulares como fator que pode explicar esta baixa participação social, tendo em vista que, uma

vez aposentados, há uma tendência de que os assentados se distanciem de cooperativas, associações, sindicatos e grupos diversos.

Sete das nove famílias (78%) do Palmares II possuem filhos em idade laboral residindo nos lotes que, segundo os entrevistados, pretendem dar sequência nas atividades produtivas dos pais. No Fazenda Retiro, cinco das oito famílias (63%) relataram a mesma situação. Este é um dado positivo, na medida em que a sucessão familiar se relaciona à temática do desenvolvimento rural sustentável, que é um dos princípios e objetivos da PNATER.

Com relação aos ganhos e avanços obtidos na dimensão social após serem beneficiados por serviços de ATER desde que entraram nos assentamentos, tem-se, conforme Figura 4, que uma das nove famílias (11%) do assentamento Palmares II relatou avanços no item referente a “incentivo à participação em cooperativas, associações, conselhos, movimentos sociais e grupos diversos”, ou seja, atribuiu à ATER os avanços alcançados em relação a este tópico.

Figura 4 - Ganhos e avanços obtidos pelos assentados na dimensão social



Fonte: o próprio autor (2020)

Na dimensão ambiental, objetivou-se diagnosticar as unidades familiares em relação a: disponibilidade de água para consumo e produção; utilização de agrotóxicos e fertilizantes químicos; ocorrência de erosão; condição das áreas de reserva legal e preservação permanente; e formas de manejo do solo e práticas agrícolas adotadas.

Foi constatado que todas as famílias entrevistadas possuem disponibilidade de água potável nos assentamentos, embora quatro das nove famílias (44%) do Palmares II e uma das oito famílias (13%) do Fazenda Retiro necessitem realizar tratamento da água para consumo humano.

No entanto, para seis das nove famílias (67%) do Palmares II e sete das oito famílias (88%) do Fazenda Retiro, a água disponível para consumo doméstico e atividades produtivas do lote é insuficiente.

A pouca disponibilidade de água para consumo humano e atividades produtivas é um problema recorrente nos assentamentos do Paraná. A maioria dos assentados se utiliza de fontes naturais de água como rios, córregos e nascentes existentes dentro do perímetro dos assentamentos. Em algumas situações, são perfurados poços artesianos ou semiartesianos e construídas caixas d'água nas partes mais altas, para o atendimento coletivo. Políticas públicas de implantação de redes de distribuição de água são raras no cenário dos assentamentos paranaenses.

No que diz respeito a agrotóxicos, todos utilizam para dessecação de culturas e controle de doenças e plantas daninhas. No Palmares II, todos devolvem as embalagens às lojas onde os produtos foram adquiridos, sete das nove famílias (78%) utilizam equipamento de proteção individual durante a aplicação e seis das nove famílias (67%) realizam a tríplice lavagem das embalagens.

No Fazenda Retiro, todos devolvem as embalagens de agrotóxicos às lojas onde os produtos foram adquiridos, sete das oito famílias (88%) utilizam equipamento de proteção individual durante a aplicação, cinco das oito famílias (63%) realizam a tríplice lavagem das embalagens e uma das oito famílias (13%) reutiliza as embalagens para armazenar óleo diesel.

Sobre a utilização de fertilizantes nas culturas agrícolas, sete das nove famílias (78%) do Palmares II somente utilizam fertilizantes químicos e duas das nove famílias (22%) utilizam fertilizantes químicos e orgânicos. Já no Fazenda Retiro, as famílias utilizam somente fertilizantes químicos.

Erosão laminar e em sulcos é percebida por cinco das nove famílias (56%) do Palmares II e por seis das oito famílias (75%) do Fazenda Retiro. Erosão do tipo voçoroca é percebida por uma das nove famílias (11%) do Palmares II e por uma das oito famílias (13%) do Fazenda Retiro.

As matas ciliares, existentes em seis dos nove lotes (67%) do Palmares II, encontram-se preservadas em cinco deles (83%) e, no Fazenda Retiro, todos os lotes possuem mata ciliar, que se encontram preservadas. Quanto às demais áreas de mata nativa, existentes em cinco dos nove lotes (56%) do Palmares II e em todos os lotes do Fazenda Retiro, todas encontram-se preservadas, conforme determina o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), conforme declarado pelos entrevistados.

Quanto ao manejo do solo, no assentamento Palmares II, todos declararam que fazem plantio direto na palha, rotação de culturas e adubação verde, sete das nove famílias (78%) fazem cultivo em nível, quatro das nove famílias (44%) utilizam tração animal e duas das nove famílias (22%) fazem pousio. Quanto às práticas agrícolas, seis das nove famílias (67%) utilizam sementes crioulas, quatro das nove famílias (44%) realizam adubação orgânica, consorciação de culturas e utilizam caldas e pastas no controle de pragas e doenças das plantas, três das nove famílias (33%) realizam controle biológico de pragas e doenças e uma das nove famílias (11%) utilizam homeopatia animal e/ou vegetal.

No assentamento Fazenda Retiro, todos declararam que fazem plantio direto na palha, rotação de culturas, adubação verde e cultivo em nível e duas das oito famílias (25%) fazem terraceamento. Quanto às práticas agrícolas, cinco das oito famílias (63%) utilizam sementes crioulas, quatro das oito famílias (50%) utilizam caldas e pastas no controle de pragas e doenças das plantas, três das oito famílias (38%) realizam adubação orgânica e consorciação de culturas e duas das oito famílias (25%) realizam controle biológico de pragas e doenças.

No entanto, as práticas mais sustentáveis citadas nas atividades produtivas dos lotes refere-se, principalmente, às culturas de subsistência. Para os plantios comerciais, utilizam o sistema convencional.

É importante destacar que, até 2018, oito das dez famílias assentadas no Palmares II trabalhavam no sistema orgânico de produção, inclusive com certificação. Porém, devido a problemas de comercialização e diminuição da capacidade produtiva, duas famílias ainda se mantêm naquele sistema, o qual utiliza práticas mais sustentáveis de produção.

Com relação aos ganhos e avanços obtidos na dimensão ambiental após serem beneficiados por ações de ATER, desde o início do assentamento, tem-se, conforme Figura 5, que seis das nove famílias (67%) dos entrevistados do

assentamento Palmares II relataram avanços na utilização racional de agrotóxicos e fertilizantes químicos, cinco das nove famílias (56%) na destinação correta de embalagens de agrotóxicos, três das nove famílias (33%) na adoção de práticas sustentáveis das atividades do lote, duas das nove famílias (22%) na utilização de EPI para manipular agrotóxicos e na adoção de práticas adequadas de manejo de solo e uma das nove famílias (11%) na preservação ambiental.

Figura 5 - Ganhos e avanços obtidos pelos assentados na dimensão ambiental



Fonte: o próprio autor (2020)

No assentamento Fazenda Retiro, todas relataram avanços na utilização racional e na destinação correta de embalagens de agrotóxicos, sete das oito famílias (88%) na utilização de EPI para manipular agrotóxicos, na utilização racional de fertilizantes químicos e na adoção de práticas adequadas de manejo de solo, quatro das oito famílias (50%) na adoção de práticas sustentáveis das atividades do lote, três das oito famílias (38%) na preservação ambiental e uma das oito famílias (13%) na melhoria do acesso e disponibilidade à água.

Assim, pela percepção dos entrevistados, há uma possível efetividade das ações da ATER na dimensão ambiental, ainda que não se possa afirmar que tais ganhos e avanços são decorrentes única e exclusivamente destas políticas, pois, para tanto, seria necessário analisar as outras políticas públicas que também poderiam ter contribuído para tal, o que não foi a intenção desta pesquisa.

Na dimensão econômica, o objetivo foi diagnosticar as famílias dos assentamentos no que diz respeito a: atividades produtivas; sistemas de produção; renda familiar bruta mensal atual e pregressa; lucro atual das atividades; produção, produtividade das atividades e qualidade dos produtos; acesso a crédito rural e situação de adimplência junto aos agentes financeiros; beneficiamento e destino da produção; e máquinas e implementos existentes.

Foi constatado que todas as famílias nos dois assentamentos possuem o cultivo de grãos e de subsistência como atividades principais e algumas trabalham com olericultura, pecuária leiteira, avicultura, apicultura e produtos florestais.

Percebe-se que o assentamento Palmares II possui um grau de diversificação maior que o outro pesquisado. Isto pode ser explicado pelo fato de ter existido, até 2018, um grupo de produtores orgânicos certificados que agregava quase a totalidade das famílias assentadas.

No Palmares II, oito das nove famílias (89%) produzem em sistema convencional, três das nove famílias (33%) possuem o sistema agroecológico de produção e uma das nove famílias (11%) encontram em transição para o sistema agroecológico. No assentamento Fazenda Retiro, todos trabalham somente no sistema convencional de produção.

No que se refere à renda bruta mensal atual, em quatro das nove famílias (44%) do Palmares II é acima de 2,5 salários-mínimos, em três das nove famílias (33%) é acima de 1 a 1,5 salários-mínimos e em duas das nove famílias (22%) é acima de 1,5 a 2 salários-mínimos. Os níveis de renda bruta mensal provêm de produção própria do lote para oito das nove famílias (89%), arrendamento do lote para sete das nove famílias (78%), aposentadoria para três das nove famílias (33%) e benefícios governamentais para uma das nove famílias (11%). Antes de serem assentados, a renda bruta mensal era menor que 1 salário-mínimo para cinco das nove famílias (56%) e acima de 1 a 1,5 salários-mínimos para quatro das nove famílias (44%) das famílias entrevistadas. Quanto ao lucro das atividades produtivas, para três das nove famílias (33%) é menor que 1 salário-mínimo, para três das nove famílias (33%) é acima de 1 a 1,5 salários-mínimos, para duas das nove famílias (22%) é acima de 2 a 2,5 salários-mínimos e para uma das nove famílias (11%) é acima de 2,5 a 3 salários-mínimos.

Já no assentamento Fazenda Retiro, sete das oito famílias (87%) possuem renda bruta mensal atual acima de 2,5 salários-mínimos e o restante (13%), acima

de 2 a 2,5 salários-mínimos. A renda apontada provém de arrendamento do lote para seis das oito famílias (75%), produção própria e aposentadoria para cinco das oito famílias (63%), benefícios governamentais para quatro das oito famílias (50%) e prestação de serviços externos para uma das oito famílias (13%). Antes de virem para o assentamento, quatro das oito famílias (50%) possuía renda bruta mensal acima de 1 a 1,5 salários-mínimos, para três das oito famílias (38%) era menor que 1 salário-mínimo e para uma das oito famílias (13%) era acima de 1,5 a 2 salários-mínimos. O lucro das atividades produtivas neste assentamento é acima de 2 a 2,5 salários-mínimos para três das oito famílias (38%), acima de 1,5 a 2 salários-mínimos para duas das oito famílias (25%), acima de 3 salários-mínimos para duas das oito famílias (25%) e, para uma das oito famílias (13%), acima de 2,5 a 3 salários-mínimos.

Percebe-se, em todas as situações, que houve aumento da renda, comparando com o início dos assentamentos.

No Palmares II, quatro das nove famílias (44%) afirmaram que realizam controle de receitas e despesas e no outro assentamento, uma das oito famílias (13%) realiza.

No Fazenda Retiro, todas as famílias consideram que houve aumento da produção, produtividade e qualidade dos produtos das principais atividades desenvolvidas, comparando com o período de início do assentamento.

No Palmares II, apenas uma das nove famílias (11%) considera que não houve aumento da produção, produtividade e qualidade dos produtos das principais atividades desenvolvidas, comparando com o período de início do assentamento. Ao ser questionado sobre o porquê da resposta, o entrevistado alegou que, no início do assentamento, todos plantavam um pouco de cada cultura no sistema orgânico, para subsistência e comercialização, e portanto havia fartura e diversificação. Mas, com a entrada do cultivo de grãos (soja e milho), a maioria dos assentados acabou destinando o máximo possível das áreas agricultáveis para a nova atividade, no sistema convencional, e vieram os financiamentos, os custos altos de produção, as frustrações de safra, a inadimplência e o endividamento, o que impactou negativamente na diversificação, produção e renda das famílias. Muitas delas, segundo o entrevistado, foram obrigadas a arrendar o lote, por não possuírem capacidade de investimento.

Com relação ao crédito rural, todos os entrevistados tiveram acesso às linhas de financiamento como Pronaf investimento e custeio, no início dos assentamentos, cujos projetos foram elaborados pelas entidades conveniadas ou contratadas pelo INCRA, bem como por técnicos da EMATER, e apenas uma das oito famílias (13%) do Fazenda Retiro encontra-se em situação de inadimplência em relação aos créditos concedidos.

Quatro das nove famílias (44%) do Palmares II realizam o beneficiamento da produção na olericultura, fumericultura e derivados de leite. No Fazenda Retiro, uma das oito famílias (13%) faz o beneficiamento de produtos olerícolas.

Quanto ao destino da produção, no Palmares II, todos os entrevistados produzem para autoconsumo, sete das nove famílias (78%) destinam para cooperativas, quatro das nove famílias (44%) vendem na propriedade, três das nove famílias (33%) vendem para atravessadores, duas das nove famílias (22%) vendem os produtos em feiras livres e mercados institucionais e uma das nove famílias (11%) entregam a produção em pequenos comércios da sede do município. No Fazenda Retiro, todos os entrevistados produzem para autoconsumo, seis das oito famílias (75%) vendem para os atravessadores, três das oito famílias (38%) destinam a produção para as cooperativas, uma das oito famílias (13%) vendem a produção na propriedade e uma das oito famílias (13%) destinam a produção para os mercados institucionais, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Com relação às máquinas e equipamentos, no Palmares II, quatro das nove famílias (44%) possuem carpeideira, três das nove famílias (33%) possuem trator, grade, semeador e roçadeira, duas das nove famílias (22%) possuem arado e carreta e uma das nove famílias (11%) possui pulverizador.

Já no Fazenda Retiro, cinco das oito famílias (63%) possuem trator, quatro das oito famílias (50%) possuem carreta, três das oito famílias (38%) possuem grade, duas das oito famílias (25%) possuem colheitadeira, escarificador, semeador, pulverizador e trilhadeira e uma das oito famílias (13%) possui distribuidor de calcário.

Ao serem questionados sobre quais foram os ganhos e avanços obtidos na dimensão econômica após serem beneficiados por ações de ATER desde que foram assentados, tem-se conforme Figura 6, no assentamento Palmares II, os seguintes resultados: todos relataram avanços no acesso a crédito rural, sete das nove

famílias (78%) na diversificação da produção, cinco das nove famílias (56%) na adoção de princípios da agricultura de base ecológica e aumento da produção, quatro das nove famílias (44%) no aumento da receita proveniente das atividades do lote, aumento do lucro, produtividade e diversificação dos canais de comercialização, três das nove famílias (33%) na melhoria da capacidade de pagamento, duas das nove famílias (22%) na melhoria da qualidade dos produtos e da gestão da propriedade e uma das nove famílias (11%) no beneficiamento e agregação de valor à produção.

Figura 6 - Ganhos e avanços obtidos pelos assentados na dimensão econômica



Fonte: o próprio autor (2020)

No assentamento Fazenda Retiro, todos os entrevistados relataram avanços no acesso a crédito rural e aumento da produção, sete das oito famílias (88%) no aumento da produtividade e da receita proveniente das atividades do lote, seis das oito famílias (75%) no aumento do lucro, cinco das oito famílias (63%) na melhoria da qualidade dos produtos e da capacidade de pagamento, duas das oito famílias (25%) na diversificação da produção e na adoção de princípios da agricultura de base ecológica e uma das oito famílias (13%) na melhoria da gestão da propriedade e na diversificação dos canais de comercialização.

Assim, nota-se que, pela percepção dos entrevistados, as ações da ATER foram efetivas na dimensão econômica, ainda que não seja possível afirmar que os

ganhos e avanços são decorrentes única e exclusivamente destas políticas, tendo em vista que seria necessário analisar outras políticas públicas que também pudessem ter contribuído, o que não foi possível na pesquisa.

Por fim, os resultados das ações de ATER, apontados pelos entrevistados nas dimensões ambiental (utilização racional de agrotóxicos e fertilizantes químicos e adoção de práticas agrícolas e de manejo de solo mais sustentáveis) e econômica (incrementos na produção, produtividade, receita, lucro, qualidade dos produtos, canais de comercialização e acesso a crédito rural) demonstram que há um saldo positivo, nos dois assentamentos pesquisados.

Considera-se natural que os resultados tenham sido mais representativos na dimensão econômica, uma vez que, entre os técnicos das entidades conveniadas/contratadas para a prestação do serviço, há uma predominância de Engenheiros Agrônomos, Médicos Veterinários e Técnicos Agrícolas, cujos atendimentos aos assentados acabam sendo direcionados às atividades produtivas, visando a geração de renda.

Portanto, o fato é que, ainda que a PNATER traga o enfoque multidisciplinar como diretriz, as equipes técnicas das entidades contratadas têm ficado restritas ao atendimento das demandas produtivas dos assentados, em detrimento das demandas sociais, conforme apontaram as entrevistas, o que precisa ser melhorado nos próximos contratos de ATER.

4.4 SUGESTÕES DE MELHORIAS PARA OS SISTEMAS DE MONITORAMENTO E DE AVALIAÇÃO (M&A) DAS AÇÕES DE ATER DO INCRA/PR

Baseando-se nas experiências de monitoramento e avaliação dos convênios e contratos de ATER do INCRA/PR realizados entre 2003 e 2015, analisados na seção 4.2, constatou-se que os sistemas de M&A até então utilizados têm se pautado pela avaliação da eficácia (SOUZA, 2008; ANTICO; JANNUZZI, 2006; SANO; FILHO, 2013) e eficiência (SOUZA, 2008) das ações.

Ainda, a pesquisa mostra que há um indicador de efetividade das ações de ATER, que na realidade está associado ao conceito de eficácia, pois estabelece a relação entre as metas alcançadas e metas planejadas dos convênios e contratos (SOUZA, 2008; SANO; FILHO, 2013) ou o grau de cumprimento destas (ANTICO; JANNUZZI, 2006).

Neste caso, levantam-se algumas questões a serem discutidas para as próximas contratações, visando a melhoria dos sistemas de M&A, para que também seja possível analisar a efetividade (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015) desta política pública.

No entanto, é importante destacar que o caráter descontínuo dos convênios e contratos de ATER realizados até então, é um fator que dificulta uma avaliação efetiva da ação, uma vez que impõe dificuldades ao planejamento e execução de qualquer meta em períodos tão curtos, tendo em vista que os impactos gerados pelas políticas públicas nas vidas dos beneficiários geralmente não são imediatos, tal como alertado por Antico e Jannuzzi (2006).

A descontinuidade gera um descontentamento por parte dos beneficiários, o que também reflete na opinião destes no momento da avaliação da política pública. Isto ficou evidente nas entrevistas realizadas nos assentamentos Palmares II e Fazenda Retiro, em que alguns entrevistados relataram que procuram não depender dos serviços de ATER contratados pelo INCRA, pois já são conhecedores do caráter descontínuo das ações.

Assim, primeiramente deve-se buscar a realização de contratos de ATER de duração mínima de 24 meses, em que seja possível diagnosticar a situação inicial dos beneficiários, realizar um planejamento das ações, executar as metas e monitorá-las para, posteriormente, avaliar os resultados, não só do ponto de vista da eficiência e eficácia, mas também, da efetividade das ações, de forma correta, favorecendo a participação dos beneficiários em todas as etapas do processo, conforme preconizado por Barbosa (2001).

Para tanto, é necessário que, no planejamento das ações, sejam estabelecidas metas para as entidades contratadas, relacionadas à efetividade da ATER, que contemplem os princípios e objetivos da PNATER e que possam ser monitoradas e avaliadas por indicadores claros e objetivos, possíveis de serem aferidos a cada período de tempo.

Esta pesquisa ainda propõe, com base nos princípios e objetivos da PNATER, que tais metas sejam segmentadas nas dimensões social, ambiental e econômica, considerando que as metas são mais específicas que os objetivos, pois mensuram os resultados e podem demonstrar indícios de efetividade social das ações de ATER.

Assim, podemos exemplificar algumas metas pelas dimensões citadas no parágrafo anterior. Na dimensão social, poder-se-ia ter como metas: garantir a participação de 20% dos beneficiários na fase de planejamento inicial dos trabalhos e 60% na fase de avaliação final; aumentar a participação dos beneficiários nas cooperativas em 5%; e garantir que 20% dos profissionais que compõem o quadro técnico sejam da área social.

Na dimensão ambiental, poder-se-ia ter as seguintes metas: conversão de 5% dos beneficiários para o sistema orgânico de produção; diminuir a utilização de agrotóxicos em 20% nas unidades familiares; aumentar a utilização de fertilizantes orgânicos em 10%; e realizar o controle de erosão em 60% dos lotes dos beneficiários.

Já na dimensão econômica, as metas poderiam ser: aumentar a produção e a produtividade das principais atividades dos beneficiários em 10%; aumentar a renda dos beneficiários em 5%; implantar e acompanhar sistemas de controle de receitas e despesas das atividades produtivas para 50% dos beneficiários; e identificar, analisar e buscar canais de comercialização que tragam maior retorno aos beneficiários.

Para o pleno atendimento dos princípios e objetivos da PNATER, é necessário maior atenção às metas de cunho social, para impulsionar ganhos e avanços nesta dimensão, uma vez que a pesquisa realizada em dois assentamentos demonstrou que os trabalhos têm sido focados, principalmente, no atendimento das demandas produtivas dos assentados, em detrimento das outras demandas.

Ainda, sugere-se que nos novos contratos de ATER sejam estabelecidas metas de divulgação massiva das ações entre os beneficiários, antes do seu início, cuja execução envolva o contratante (INCRA) e as entidades contratadas. Estas metas contribuirão para otimizar a etapa da avaliação da política.

E como se trata de uma avaliação, na qual a situação inicial dos beneficiários será comparada com outro período após receberem o atendimento, é necessário a realização de um diagnóstico (marco zero), para verificar a situação no início das ações de ATER, estabelecendo, para tanto, os respectivos indicadores.

No marco zero, é importante que seja diagnosticada a situação inicial dos beneficiários nas dimensões social, ambiental, econômica e produtiva, visto que todas estas dimensões são contempladas pelos princípios e objetivos da PNATER.

Na dimensão social, são informações importantes: constituição da mão de obra familiar; destino do esgoto e lixo doméstico; acesso a saúde, educação, moradia, telefonia, energia elétrica, internet, esporte, cultura, lazer e assistência financeira governamental; participação social em cooperativas, associações, sindicatos, conselhos, movimentos sociais e grupos diversos.

Na dimensão ambiental, é importante o levantamento de informações em relação a: acesso e disponibilidade de água para consumo, dessedentação animal e irrigação; utilização de fertilizantes químicos e agrotóxicos; áreas de mata nativa e preservação permanente; práticas agrícolas e de manejo de solo adotadas.

Já na dimensão econômica e produtiva, são informações importantes: atividades produtivas desenvolvidas no lote; produção, produtividade, receita bruta e lucro das atividades produtivas; canais de comercialização; acesso a crédito rural; situação de adimplência junto aos agentes financeiros; beneficiamento e agregação de valor à produção.

O marco zero, dessa forma, será a situação inicial dos assentados antes (*ex ante*) de receberem o atendimento técnico.

Durante (*pari pasu*) e após (*ex post*) a execução das metas, sugere-se a realização de novos diagnósticos, por meio dos mesmos indicadores utilizados no diagnóstico marco zero, para verificar eventuais avanços nas dimensões social, ambiental, econômica e produtiva, no sentido de tentar vincular as ações de ATER às eventuais melhorias alcançadas pelas famílias atendidas, sem a pretensão de concluir se tais avanços são decorrentes única e exclusivamente das ações de ATER, pois, para isso seria necessário isolar outras variáveis que poderiam ter contribuído para tal, o que não é tarefa tão simples de fazer, conforme alertado por Cardoso (2011) e Sano e Filho (2013).

Assim, com o intuito de reforçar uma possível vinculação das ações de ATER com eventuais ganhos e avanços nas dimensões social, ambiental, econômica e produtiva, sugere-se questionar os beneficiários em relação a esta temática, a partir de pesquisas de satisfação, durante (*pari pasu*) e após a execução das ações (*ex post*), a exemplo do que foi feito nesta pesquisa (Seção 4.3), para que se obtenha, na percepção dos mesmos, um indicativo de efetividade social desta política pública.

Em relação ao regulamento previsto no artigo nº 24 da Lei nº 12.188/2010 (Lei de ATER), ainda não elaborado, espera-se que o mesmo traga as ferramentas

adequadas para o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação para que, com tais ferramentas, seja possível avaliar a efetividade da política pública de ATER. Tal instrumentalização dos sistemas de M&A é importante para que a PNATER não seja descontinuada.

5 CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi analisar a efetividade dos sistemas de monitoramento e de avaliação (M&A) das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) implementados pelo INCRA no Estado do Paraná para os beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

A política de assistência técnica e extensão rural (PNATER) possui um grande potencial para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico dos assentados, pois, ao atuar na melhoria da produção, produtividade, renda e consequentemente, na melhoria da qualidade de vida dos beneficiários, assume um caráter de política social.

No entanto, a sua institucionalização, a partir da promulgação da Lei nº 12.188/2010, ainda não foi suficiente para que houvesse a sua consolidação enquanto política pública, uma vez que se percebe um decréscimo na disponibilização de recursos federais a partir de 2015. Naquele ano, as ações de ATER representaram 6,13% das despesas totais do INCRA, a nível nacional, mas em 2018, este índice chegou a 3,15%.

Além disso, a ANATER, criada em 2013 para coordenar e impulsionar a política de ATER no território brasileiro, ainda não se encontra estruturada e consolidada e, portanto, ainda não assumiu suas competências de forma efetiva.

Assim, a perda de espaço da ATER na fase da configuração de agenda das políticas públicas (DYE, 2011), aliada à incipiência da ANATER, contribuem para que as ações não cheguem aos beneficiários, como é o caso da ATER direcionada aos assentados do Estado do Paraná, cujos últimos contratos encerraram em 2015.

Ao caracterizar os sistemas de Monitoramento e de Avaliação (M&A) utilizados pelo INCRA/PR nas contratações de ATER, no período de 2003 a 2015, no que se refere à sua efetividade e adequabilidade em relação à PNATER (Lei nº 12.188/2010), os resultados mostraram que os instrumentos de monitoramento e de avaliação adotados avaliam superficialmente a efetividade das ações (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015), pois focam em critérios quantitativos, e quando levantam informações qualitativas, tais como a qualidade dos serviços prestados na visão dos beneficiários, estas não

têm tratamento e providências no âmbito da administração do órgão, no que se refere à efetividade da ação.

Além disso, os sistemas de M&A implementados pelo INCRA/PR se limitaram a avaliar a eficácia (SOUZA, 2008; SANO; FILHO, 2013) e a eficiência (SOUZA, 2008) das ações, em detrimento da efetividade (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015), no sentido de justificar os investimentos realizados. Sendo assim, não se sabe, no período citado, quais foram as mudanças efetivas ocorridas nas vidas das famílias assentadas que receberam os atendimentos de ATER, ou seja, a efetividade social (ARRETCHE, 1998; COTTA, 2014; TREVISAN; BELEN, 2008) desta política pública.

Percebeu-se que, pela carência de metodologias e estratégias para o monitoramento e avaliação dos instrumentos de contratação de ATER, tal como relatado por Frasson (2001), houve improviso para realizar a avaliação das atividades realizadas pelas diversas entidades que prestaram os serviços nos assentamentos.

Tal improviso pode ser explicado, em parte, por falta de sistemas de M&A definidos antes do início da implementação das ações de ATER nos assentamentos. E contribui para isso o fato de que o regulamento com as metodologias e ferramentas de acompanhamento, controle e fiscalização dos resultados obtidos com a implementação da ATER, previsto no artigo nº 24 da Lei nº 12.188/2010, ainda não existe, o que abre margem para interpretações diversas quanto aos procedimentos a serem adotados.

Isto ficou claro, principalmente, nas formas com que cada convênio ou contrato de ATER do INCRA/PR foi fiscalizado, em que percebeu-se a variação nos formulários e questões para a avaliação das ações. E esta variação ocorreu até nos conceitos utilizados em cada formulário, principalmente em relação à efetividade, em que, em alguns casos (convênios INCRA/CCA/nº11.000/03, INCRA/EMATER/nº68.000/04 e INCRA/COTRARA/nº79.000/04), esta foi relacionada à “quantidade e qualidade de trabalhos desenvolvidos pelas prestadoras”, no sentido de saber, na opinião dos beneficiários”, se foi “suficiente” ou não, ou de qualidade “boa”, “regular” ou “ruim”, sem adentrar nas mudanças ocorridas na vida dos mesmos.

Os sistemas de M&A dos convênios de ATER utilizados pelo INCRA/PR pecaram no seu planejamento, na previsão de indicadores, na clareza dos objetivos

e na metodologia, o que não permitiu identificar tendências e realizar reflexões permanentes sobre as ações de ATER realizadas. Além disso, foram planejados sob a ótica da oferta das ações, quando também deveriam ter levado em consideração as perspectivas dos beneficiários, inclusive com a participação destes no monitoramento e avaliação, conforme alertado por Barbosa (2001), o que não ocorreu nos convênios realizados entre 2003 e 2009.

No entanto, nota-se que nos contratos de ATER operacionalizados a partir da Lei nº 12.188/2010 (Lei de ATER), houve avanços em relação aos sistemas de M&A implementados pelo INCRA/PR, ao favorecer a participação dos beneficiários nas fases de planejamento inicial e avaliação final das atividades realizadas pelas entidades contratadas, tal como ressaltado por Barbosa (2001), embora que os resultados obtidos nas avaliações participativas, relacionados a possíveis efeitos das ações, na percepção dos beneficiários, não tenham sido tratados internamente no INCRA/PR, para um debate mais amplo sobre a efetividade da ATER.

Portanto, nas avaliações das ações de ATER do INCRA/PR, realizadas entre 2003 e 2015, prevaleceu a preocupação com o cumprimento das metas pactuadas (eficácia) e a correta utilização dos recursos (eficiência), em detrimento das mudanças efetivas que tais ações causaram na vida dos beneficiários (efetividade).

Assim, na tentativa de tentar buscar respostas quanto à efetividade das ações de ATER realizadas até então pelo INCRA/PR, foi realizada a pesquisa de campo, no sentido de verificar a percepção dos beneficiários em relação à efetividade das políticas de ATER, a partir de estudo de caso nos assentamentos Fazenda Retiro, de Tibagi/PR, e Palmares II, de Palmeira/PR.

Neste estudo de caso, foi verificado que as ações de ATER demonstraram efetividade (FRASSON, 2001, p.165; SOUZA, 2008; TREVISAN; BELLEN, 2008; SILVA; BARROS, 2015) nas dimensões ambiental e econômica, na opinião das famílias atendidas mas, na dimensão social, esta foi nula. Importante enfatizar que a efetividade da ATER declarada pelos beneficiários das ações é relativa, tendo em vista que tais impactos nas dimensões ambiental e econômica não podem ser atribuídos exclusivamente à ATER, pois certamente existem outras variáveis ou outras políticas públicas que podem ter contribuído com tais avanços. Ainda assim, trata-se da percepção de quem foi beneficiário da política pública e portanto, deve ser considerada como indicativo de efetividade social (ARRETCHE, 1998; COTTA, 2014; TREVISAN; BELEN, 2008).

Os beneficiários apontaram avanços de ordem ambiental, tais como utilização racional de agrotóxicos e fertilizantes químicos e adoção de práticas agrícolas e de manejo de solo mais sustentáveis; e econômica, tais como incrementos na produção, produtividade, receita, lucro, qualidade dos produtos, canais de comercialização e acesso a crédito rural.

A ruptura da ATER no INCRA/PR a partir de 2015, bem como o caráter descontínuo dos convênios e contratos anteriores, certamente influenciou a percepção dos beneficiários em relação a esta política pública.

Como propostas de melhorias nos sistemas de M&A a serem utilizados pelo INCRA/PR nas futuras contratações de ATER, que possam estar adequados às diretrizes da PNATER e à realidade dos assentamentos paranaenses, baseado nesta pesquisa realizada, estas passam por: 1º) realização de contratos com prazos mais longos, de duração mínima de 24 meses, para favorecer a avaliação da efetividade; 2º) estabelecimento de metas de efetividade para as entidades contratadas, atreladas ao atendimento dos princípios e objetivos da PNATER, nas dimensões social, ambiental e econômica, atentando para as metas de cunho social, preteridas até então; 3º) realização de diagnósticos iniciais “marco zero”, para a geração de indicadores claros e objetivos, passíveis de serem mensurados em qualquer fase dos contratos; e 4º) realização de pesquisa de satisfação nas fases *pari pasu* e *ex post* dos contratos, a exemplo do que foi feito nos assentamentos Palmares II (Palmeira/PR) e Fazenda Retiro (Tibagi/PR), para aferir a opinião dos beneficiários em relação à efetividade da ATER.

Ressalta-se que a ATER em assentamentos de reforma agrária se desenvolve em situações de grande diversidade de origens, costumes, condições econômicas, educação, ideologias, religiões, níveis de interesse, participação e organização, o que torna a prestação dos serviços um processo bastante complexo.

Ainda, a dinâmica de um assentamento é bem diferente da dinâmica da agricultura familiar. Nesta, as relações vão se estreitando com o passar dos anos e as aspirações e objetivos tendem a ser mais homogêneos. Já num assentamento, famílias que geralmente viviam à margem da sociedade, em situação de extrema dificuldade econômica, são submetidas a uma nova realidade, totalmente diferente da que viviam antes de serem assentadas e são postas a gerir seus lotes, repentinamente, recebendo políticas públicas que sequer sabiam da existência.

Ao mesmo tempo, não há como esperar que as políticas de ATER sejam imediatamente impactantes sobre os beneficiários, tal como alertado por Antico e Jannuzzi (2006), pois as mudanças efetivas nas vidas das famílias ocorrem a médio/longo prazo. Portanto, contratos anuais, a exemplo dos que passaram a ser operacionalizados a partir de 2010 (Lei da ATER), tendem a dificultar a avaliação da efetividade das ações.

Assim, é de se esperar que dificilmente os impactos da política pública de ATER direcionada a este público específico sejam uniformes, assim como a percepção deste em relação ao atendimento recebido.

Portanto, seria interessante buscar a continuidade e a consolidação desta política pública, transformando-a, por exemplo, em política de Estado, de forma que tivesse orçamento garantido, ano após ano, ficando menos vulnerável às oscilações econômicas e políticas do país.

Num cenário em que a ATER vem perdendo espaço desde 2015 no orçamento federal, conforme dados demonstrados na tabela 1 (p. 60), é necessário que os sistemas de M&A utilizados pelo INCRA sejam aperfeiçoados, para justificar os investimentos e garantir a continuidade desta importante política pública, que por si só confere uma maior efetividade a outras políticas públicas sociais que geram o bem-estar dos beneficiários.

Não há dúvidas de que a reforma agrária é uma importante e, ao mesmo tempo, complexa política pública de inclusão social, sendo também uma alternativa para a solução de alguns problemas que afligem a sociedade como um todo, como por exemplo, inchamento das cidades, aumento da violência e insegurança alimentar, entre outros.

No entanto, é fundamental que os assentados recebam apoio técnico qualificado, efetivo, em quantidade e qualidade adequadas, para que consigam construir referenciais sociais e produtivos, atrelados ao novo ambiente de convivência, com respeito aos recursos naturais, aperfeiçoamento das atividades produtivas e elevação do nível de conhecimento.

Esta pesquisa aponta para algumas questões que poderiam ser aprofundadas em novos estudos sobre políticas públicas no geral, tais como o desenvolvimento de sistemas de M&A que contemplem a efetividade social das

ações; indicadores de efetividade social; e metodologias participativas, que envolvam os beneficiários durante todo o ciclo das políticas públicas.

No caso específico da ATER, seria interessante realizar novos estudos de caso, em outros assentamentos e em outras realidades, bem como ampliar os questionários das entrevistas realizadas nos dois assentamentos, contemplando os demais objetivos da PNATER, para verificar a percepção do público beneficiário em relação à efetividade desta ação.

REFERÊNCIAS

ADAMI, Betina da Silva. Estado social e democrático de direito e considerações sobre o papel das políticas públicas em face da concretização de direitos fundamentais. **Revista ESMAT**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 29-46, abr. 2017. ISSN 2447-9896. Disponível em: <http://esmat.tjto.jus.br/publicacoes/index.php/revista_esmat/article/view/148>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ADEOP (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO OESTE DO PARANÁ). Contrato CRT/PR/n° 50.000/2011, de 10 de outubro de 2011. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.003137/2011-50, Curitiba, 10 de outubro de 2011. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 11 nov. 2019.

ADEOP (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO EXTREMO OESTE DO PARANÁ). Contrato CRT/PR/n° 252.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Agência de Desenvolvimento do Extremo Oeste do Paraná, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.003446/2013-91, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 22 nov. 2019.

ALMEIDA JÚNIOR, João Baptista de O. O estudo como forma de pesquisa. In: CARVALHO, M. C. M. (Org.). **Construindo o saber: metodologia científica – fundamentos e técnicas**. Campinas: Papyrus, 1994.

ANTICO, Cláudia; JANNUZZI, Paulo de M. **Indicadores e a gestão de políticas públicas**. São Paulo: Fundap, 2006.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**, v. 1, n. 2, p. 105-119, 1989.

BARBOSA, Ricardo Machado. **Monitoramento e Avaliação de Projetos Sociais**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. RS, 2001.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, out 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei no 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária – PRONATER. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 16 jun. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7215.htm>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL, Felipe G.; CEPÊDA, Vera A. Ciclo de Políticas Públicas e Governança para o Desenvolvimento. **Coleção Governança e Desenvolvimento**. 1ª ed. UFSCAR, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Manual de Indicadores de Gestão 2013/2016**. Brasília, DF, 2014, 24 p.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Manual Operacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental - ATES**. Brasília, DF, 2008, 141 p.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 12 jan. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm>. Acesso em: 31 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.897, de 13 de dezembro de 2013**. Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 19 dez. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12897.htm>. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm>. Acesso em: 28 jan. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Detalhamento da Despesa Pública**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Portal da Transparência. **Orçamento da Despesa Pública**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas/consulta?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>>. Acesso em: 17 fev. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. **Entenda o processo legislativo**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

CARDOSO, Andreia do Socorro Conduru de Sousa. **Análise de eficácia e efetividade de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Amazônia**. Orientador: Marcos Ximenes Ponte. 2011. 294 f. Tese (Doutorado em Ciência do desenvolvimento Socioambiental) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2011. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

CCA (COOPERATIVA CENTRAL DE REFORMA AGRÁRIA DO PARANÁ LTDA). Convênio n. 11.000/2003, de 31 de outubro de 2003. [Convênio que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa Central de Reforma Agrária do Parnaná Ltda - CCA, objetivando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural, em projetos de assentamento do INCRA, no Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.002479/2003-42: v. 1, p. 192-208, Curitiba, 31 de outubro de 2003. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 12 nov. 2019.

CEAGRO (CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CAPACITAÇÃO PARA AGROECOLOGIA). Contrato CRT/PR/nº 49.000/2011, de 25 de setembro de 2011. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação para Agroecologia, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.002397/2011-16, Curitiba, 25 de setembro de 2011. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 12 nov. 2019.

CEAGRO (CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CAPACITAÇÃO PARA AGROECOLOGIA). Contrato CRT/PR/nº 251.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Centro de Desenvolvimento Sustentável e Capacitação para Agroecologia, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.003447/2013-36, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 22 nov. 2019.

COOPERIGUAÇU (COOPERATIVA IGUAÇU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS). Contrato CRT/PR/nº 51.000/2011, de 21 de outubro de 2011. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa Iguaçu de Prestação de Serviços, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.003136/2011-13, Curitiba, 21 de outubro de 2011. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 11 nov. 2019.

COOPERIGUAÇU (COOPERATIVA IGUAÇU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS). Contrato CRT/PR/nº 52.000/2011, de 21 de outubro de 2011. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa Iguaçu de Prestação de Serviços, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.003138/2011-02, Curitiba, 21 de outubro de 2011. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 11 nov. 2019.

COOPERIGUAÇU (COOPERATIVA IGUAÇU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS). Contrato CRT/PR/nº 248.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa Iguaçu de Prestação de Serviços, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.003450/2013-50, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 20 nov. 2019.

COOPERIGUAÇU (COOPERATIVA IGUAÇU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS). Contrato CRT/PR/nº 249.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa Iguaçu de Prestação de Serviços, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.003449/2013-25, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 20 nov. 2019.

COOPTRASC (COOPERATIVA DE TRABALHO E EXTENSÃO RURAL TERRA VIVA). Contrato CRT/PR/nº 247.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:**

Processo 54200.003451/2013-02, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 20 nov. 2019.

COOPTRASC (COOPERATIVA DE TRABALHO E EXTENSÃO RURAL TERRA VIVA). Contrato CRT/PR/nº 250.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.003448/2013-81, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 22 nov. 2019.

COOPTRASC (COOPERATIVA DE TRABALHO E EXTENSÃO RURAL TERRA VIVA). Contrato CRT/PR/nº 255.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Cooperativa de Trabalho e Extensão Rural Terra Viva, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.003443/2013-58, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 23 nov. 2019.

COTRARA (COOPERATIVA DE TRABALHADORES EM REFORMA AGRÁRIA). Convênio n. 79.000/2004, de 23 de dezembro de 2004. [Convênio que entre si celebram a Superintendência Regional do INCRA do Estado do Paraná – SR-09/PR e a Cooperativa de Trabalhadores em Reforma Agrária, visando a prestação de serviços de assistência técnica, social e ambiental em projetos de assentamento de Reforma Agrária no Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações:** Processo 54200.002163/2004-31: v. 1, p. 840-854, Curitiba, 23 de dezembro de 2004. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 12 nov. 2019.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 2, p. 103-124, 2014.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011, p. 28-53.

EMATER (INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL). Convênio n. 68.000/2004, de 20 de dezembro de 2004. [Convênio que entre si celebram a Superintendência Regional do INCRA do Estado do Paraná – SR-09/PR e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural,

visando a prestação de serviços de assistência técnica, social e ambiental em projetos de assentamento de Reforma Agrária no Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.002378/2004-31, Curitiba, 20 de dezembro de 2004. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 10 nov. 2019.

EMATER (INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL). Convênio n. 24.000/2007, de 13 de novembro de 2007. [Convênio que entre si celebram a Superintendência Regional do INCRA do Estado do Paraná – SR-09/PR e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, visando a prestação de serviços de assistência técnica, social e ambiental em projetos de assentamento de Reforma Agrária no Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.002138/2006-09, Curitiba, 13 de novembro de 2007. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 10 nov. 2019.

EMATER (INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL). Convênio n. 105.000/2008, de 19 de maio de 2008. [Convênio que entre si celebram a Superintendência Regional do INCRA do Estado do Paraná – SR-09/PR e o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural, visando a prestação de serviços de assistência técnica, social e ambiental em projetos de assentamento de Reforma Agrária no Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.001222/2008-88, Curitiba, 19 de maio de 2008. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 09 nov. 2019.

FLEURY, Sonia. **Políticas sociais e democratização do poder local**. Propostas para uma gestão pública municipal efetiva, v. 2, p. 91-115, 2003

FRASSON, Ieda. **Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000.

FUNDAÇÃO TERRA (FUNDAÇÃO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO RURAL). Contrato CRT/PR/nº 253.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Rural, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.003445/2013-47, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em:

https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 23 nov. 2019.

GELINSKI, Carmem R. O. G. SEIBEL, Erni J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2. Abril e Outubro de 2008, p. 227-240.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1991.

GUBERMAN, Gustavo; KNOPP, Glauco. Monitorar a prática para aprimorar o que se aprende: Examinando sistemas internacionais de M&A como benchmarking para a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 2, p. 76-99, 2011.. Disponível em: <<https://st2.ning.com/topology/rest/1.0/file/get/2834532689?profile=original>>. Acesso em: 02 fev. 2019.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise**. Brasília: Editora Unb, 2009, p. 23-39.

HÖFLING, Eloisa de Mattos (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 21(55), pp. 30-41.

IBS (INSTITUTO BIOSISTÊMICO). Contrato CRT/PR/n° 254.000/2013, de 18 de novembro de 2013. [Contrato que entre si celebram o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Instituto Biosistêmico, visando a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural - ATER em projetos de assentamento do Estado do Paraná]. **Sistema Eletrônico de Informações**: Processo 54200.003444/2013-01, Curitiba, 18 de novembro de 2013. Disponível em: https://sei.incra.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=usuario_externo_logar&id_orgao_acesso_externo=0. Acesso em: 23 nov. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, P. M.; PATARRA, N. L. **Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos**. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010, p. 96-123.

LOPES, A (Ed.). **Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial**. Rio de Janeiro: IBAM, MCTI, 2016.

MARCONI, M; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2001.

MEDEIROS, Alexsandro M. **Políticas Públicas**. Disponível em: <<https://www.sabedoriapolitica.com.br/ci%C3%Aancia-politica/politicas-publicas/>>. Acessado em: 01 mai. 2020.

RAZERA, Allan. **Assistência Técnica e Extensão Rural e a Articulação da Oferta de Políticas Públicas de Proteção e Promoção Social no Campo**. 2013. 91 f. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social) – Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília/DF, 2013.

REZENDE, SM de M. et al. Proposta metodológica para avaliação da efetividade das políticas sociais para agricultores familiares do Estado de Goiás. In: Embrapa Arroz e Feijão-Artigo em **anais** de congresso (ALICE). In: 2012.

SANO, Hironobu; FILHO, Mário Jorge França Montenegro. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. **Desenvolvimento em questão**, v. 11, n. 22, 2013.

SANTOS, José Martins dos. **Desenvolvimento social e política pública : uma análise de eficiência, eficácia e efetividade do bolsa família no COREDE norte do Rio Grande do Sul**. 2007. 124 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In **Políticas públicas; coletânea**/Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

SEBRAE. Políticas Públicas: Conceitos e Práticas. **Série Políticas Públicas, volume 7**. Minas Gerais: SEBRAE, 2008. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/\\$File/NT00040D52.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/E0008A0F54CD3D43832575A80057019E/$File/NT00040D52.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

SECCHI, Leonardo. **Ciclo de Políticas Públicas**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=N8phb0UN2WY>>. Acessado em 01 mai. 2020.

SECRETARIA ESPECIAL DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER** [online]. 2018. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-captec/pol%C3%Adtica-nacional-de-assist%C3%Aancia-t%C3%A9cnica-e-extens%C3%A3o-rural-pnater>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

SERPA, S.M.H.C.; Levantamento do Tribunal de Contas da União sobre os sistemas de monitoramento e avaliação da administração direta do poder executivo. In: **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, N°2, julho-dezembro, 2012.

SILVA, José de Ribamar Sá; BARROS, Vadira. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 141-156, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Washington José de. **Responsabilidade social corporativa e terceiro setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

TREVISAN, Andrei P.; BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**: Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/Jun. 2008.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5^a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Questionário semiestruturado aplicado às famílias dos assentamentos Fazenda Retiro e Palmares II, para avaliar a percepção das mesmas em relação à efetividade da ATER

QUESTIONÁRIO SOBRE EFETIVIDADE DAS AÇÕES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (ATER) NOS ASSENTAMENTOS

Olá, meu nome é Ronilson Marques Campos. Estou fazendo uma pesquisa sobre a percepção dos beneficiários quanto à efetividade das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). A informação é confidencial e será utilizada somente para fins acadêmicos, como contribuição em pesquisa de dissertação de mestrado da UTFPR. Portanto, pedimos muita atenção e franqueza, pois o resultado deste estudo depende da maneira como você responderá as perguntas. Agradecemos a sua participação e a atenção dispensada.

I – IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE FAMILIAR	1. Nome dos entrevistados: / 2. Idade: / 3. Escolaridade: / 4. Residem no assentamento desde: 5. Número de membros da UF: 6. Atividades principais no lote: 7. Nome do Assentamento: 8. Município: 9. Número do lote: 10. Área (ha): 11. Idade do Assentamento: 12. Telefone de contato: 13. Assinatura dos entrevistados: Data: / /
II – PERCEPÇÃO DA UNIDADE FAMILIAR SOBRE ATER	1) O que vocês entendem por Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)? <hr/> <hr/> <hr/> <hr/> 2) Já receberam algum tipo de atendimento de ATER no lote (individualmente) ou no assentamento (coletivamente)? <input type="checkbox"/> SIM. No lote (individual) <input type="checkbox"/> SIM. No assentamento (Coletivamente) <input type="checkbox"/> NÃO 2.1) Se SIM, qual(s) entidade(s) prestou o atendimento: <input type="checkbox"/> Entidade contratada pelo INCRA <input type="checkbox"/> EMATER <input type="checkbox"/> Cooperativa <input type="checkbox"/> Loja agropecuária <input type="checkbox"/> Empresa de consultoria <input type="checkbox"/> Prefeitura Municipal <input type="checkbox"/> Outros: 2.2) Se SIM, qual(s) profissional(s) prestou o atendimento:

Engenheiro Agrônomo Médico Veterinário Engenheiro Florestal

Assistente Social Técnico Agrícola /
Agropecuária / em
Agroecologia Outro:

2.3) Se SIM, em qual(s) fase(s) do assentamento receberam o atendimento:

Implantação Desenvolvimento Consolidação

2.4) Se SIM, quantas vezes receberam a visita de profissionais da ATER em seu lote:

nenhuma 1 a 5 6 a 10
 11 a 20 mais de 20

2.5) Se SIM, quantas vezes participaram de eventos de ATER em forma coletiva (reuniões, excursões, palestras, cursos, etc):

nenhuma 1 a 5 6 a 10
 11 a 20 mais de 20

3) Já participaram de alguma instância ou reunião deliberativa ou de avaliação das ações de ATER?

SIM NÃO

4) Atualmente recebem atendimento regular de ATER?

SIM NÃO

4.1) Se SIM, qual entidade presta o atendimento?

Entidade contratada pelo
INCRA EMATER Cooperativa Loja agropecuária
 Empresa de consultoria Prefeitura Municipal Outros:

4.2) Se SIM, consideram o atendimento:

Bom Regular Ruim

Justifique sua resposta:

4.3) Se NÃO, quando precisam de atendimento de ATER, recorrem a quem?

- Técnicos de
- convênios/contratos do INCRA EMATER Cooperativa Loja agropecuária
- Prefeitura Municipal Empresa de consultoria Outros: _____

4.4) Se NÃO, quais os prejuízos em não ter ATER regular no momento?

5) Na opinião de vocês, é possível se desenvolver no assentamento sem o atendimento de ATER?

- SIM NÃO Porquê?

6) Na opinião de vocês, qual é a importância das ações de ATER? Explique.

7) Conhecem a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER)?

- SIM NÃO

III – DIAGNÓSTICO DA UNIDADE FAMILIAR	DIMENSÃO SOCIAL	1) Dos membros da unidade familiar, quantos se dedicam exclusivamente às atividades produtivas do lote?	<input type="checkbox"/> Todos	<input type="checkbox"/> Mais da metade	<input type="checkbox"/> Metade	<input type="checkbox"/> Menos da metade
			<input type="checkbox"/> Nenhum			
		2) Dos membros da unidade familiar em idade escolar, quantos estão estudando?	<input type="checkbox"/> Todos	<input type="checkbox"/> Mais da metade	<input type="checkbox"/> Metade	<input type="checkbox"/> Menos da metade
			<input type="checkbox"/> Nenhum			
		3) Dos membros da unidade familiar em idade escolar, quantos estão nos níveis de instrução corretos em relação às idades?	<input type="checkbox"/> Todos	<input type="checkbox"/> Mais da metade	<input type="checkbox"/> Metade	<input type="checkbox"/> Menos da metade
			<input type="checkbox"/> Nenhum			
		4) Destino do esgoto doméstico.	<input type="checkbox"/> Fossa séptica	<input type="checkbox"/> Rios / córregos	<input type="checkbox"/> Céu aberto	
		5) Destino do lixo doméstico.	<input type="checkbox"/> Queimado	<input type="checkbox"/> Enterrado	<input type="checkbox"/> Jogado a céu aberto	<input type="checkbox"/> Recolhido pela prefeitura
	<input type="checkbox"/> Reciclado					
6) Acesso à saúde.	<input type="checkbox"/> Agente de saúde	<input type="checkbox"/> Posto de saúde no assentamento	<input type="checkbox"/> Posto de saúde no município			
	<input type="checkbox"/> Hospital	<input type="checkbox"/> Atendimento particular (pago)				
7) Existe algum doente crônico na unidade familiar (câncer, diabetes, asma, bronquite, rinite, hipertensão, etc)?	<input type="checkbox"/> SIM	<input type="checkbox"/> NÃO				
8) Tipo de moradia.	<input type="checkbox"/> Lona	<input type="checkbox"/> Alvenaria	<input type="checkbox"/> Madeira	<input type="checkbox"/> Mista		

- 9) Acesso à internet.
 SIM NÃO
- 10) Acesso à telefonia.
 SIM NÃO
- 11) Acesso à energia elétrica.
 SIM NÃO
- 12) Acesso à esporte, cultura e lazer.
 SIM NÃO
- 13) Os membros da unidade familiar acessam que tipo de assistência financeira governamental?
 Bolsa Família Aposentadoria Auxílio-doença
 Salário Maternidade Outros: _____

- 14) Quanto à situação das estradas de acesso, vocês consideram:
 BOA RAZOÁVEL RUIM
- 15) Quanto à participação dos membros da unidade familiar.
 Cooperativa Associação Sindicato Movimentos sociais
 Conselhos municipais Grupos diversos no assentamento Outros: _____

- 16) Existem filhos em idade laboral na unidade familiar?
 SIM NÃO
- 16.1) Se SIM, os filhos pretendem dar sequência às atividades produtivas do lote?
 SIM NÃO
- 17) Após serem beneficiados por ações de ATER, quais foram os ganhos/avanços obtidos na dimensão social?

		<input type="checkbox"/> Manutenção e/ou incremento da mão de obra familiar	<input type="checkbox"/> Filhos em idade escolar estudando	<input type="checkbox"/> Filhos estudantes em idades compatíveis com a escolaridade	<input type="checkbox"/> Destino adequado do esgoto doméstico
		<input type="checkbox"/> Destino adequado do lixo doméstico	<input type="checkbox"/> Acesso à saúde	<input type="checkbox"/> Acesso à moradia própria	<input type="checkbox"/> Acesso à internet
		<input type="checkbox"/> Acesso à telefonia	<input type="checkbox"/> Acesso à energia elétrica	<input type="checkbox"/> Acesso à esporte, cultura e lazer	<input type="checkbox"/> Acesso à assistência financeira governamental
		<input type="checkbox"/> Participação em cooperativas, associações, sindicatos, conselhos, movimentos sociais e grupos diversos	<input type="checkbox"/> Acesso à estradas em condições razoáveis		
	DIMENSÃO AMBIENTAL	18) Há disponibilidade de água potável na propriedade? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO			
		19) Realizam algum tipo de tratamento na água consumida? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO			
		20) A água disponível no lote é suficiente para o consumo doméstico, dessedentação animal e irrigação? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO			
		21) Sobre a utilização de agrotóxicos nas atividades do lote. <input type="checkbox"/> Dessecação de culturas <input type="checkbox"/> Controle de doenças e plantas daninhas <input type="checkbox"/> Não utiliza agrotóxicos			
		21.1) Caso utilize agrotóxicos, usa os Equipamentos de Proteção Individual durante a manipulação e aplicação? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO			
		21.2) Caso utilize agrotóxicos, o que faz com as embalagens vazias?			

	<input type="checkbox"/> Tríplice lavagem <input type="checkbox"/> Devolve às lojas onde comprou <input type="checkbox"/> Reutiliza <input type="checkbox"/> Queima, enterra ou descarta no lote
	22) Sobre a utilização de fertilizantes químicos nas atividades do lote. <input type="checkbox"/> Só utiliza fertilizantes químicos <input type="checkbox"/> Utiliza parcialmente <input type="checkbox"/> Não utiliza fertilizantes químicos
	23) Percebem erosão no lote? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
	23.1) Se SIM, de que tipo? <input type="checkbox"/> Laminar <input type="checkbox"/> Sulcos <input type="checkbox"/> Voçoroca
	24) Existem áreas de preservação permanente no lote? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
	24.1) Se SIM, tais áreas encontram-se protegidas de acordo com a legislação vigente? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
	25) Existem áreas de mata nativa no lote? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
	25.1) Se SIM, tais áreas encontram-se protegidas de acordo com a legislação vigente? <input type="checkbox"/> SIM <input type="checkbox"/> NÃO
	26) Quanto ao manejo do solo, assinale as práticas realizadas no lote. <input type="checkbox"/> Plantio direto <input type="checkbox"/> Rotação de cultura <input type="checkbox"/> Adubação verde <input type="checkbox"/> Cultivo em nível <input type="checkbox"/> Terraceamento <input type="checkbox"/> Faixas de contenção <input type="checkbox"/> Pousio <input type="checkbox"/> Tração animal no preparo
	27) Quanto às práticas agrícolas, assinale aquelas realizadas no lote.

		<input type="checkbox"/> Adubação orgânica, esterco ou compostagem <input type="checkbox"/> Controle biológico de pragas e doenças	<input type="checkbox"/> Consorciação de culturas <input type="checkbox"/> Utilização de semente crioula	Utilização de caldas e pastas (urina, biofertilizantes, calda bordalesa) <input type="checkbox"/> Outros: _____	<input type="checkbox"/> Homeopatia animal e/ou vegetal <input type="checkbox"/> Utilização de EPI na manipulação e aplicação de agrotóxicos <input type="checkbox"/> Áreas de preservação permanente protegidas <input type="checkbox"/> Áreas de mata nativa preservadas
	DIMENSÃO ECONÔMICA	<p>28) Após serem beneficiados por ações de ATER, quais foram os ganhos/avanços obtidos na dimensão ambiental?</p> <p><input type="checkbox"/> Acesso à água potável</p> <p><input type="checkbox"/> Destinação correta das embalagens de agrotóxicos</p> <p><input type="checkbox"/> Adoção de práticas adequadas de manejo de solo</p> <p><input type="checkbox"/> Disponibilidade de água suficiente para consumo doméstico, dessedentação e irrigação</p> <p><input type="checkbox"/> Utilização racional de fertilizantes químicos</p> <p><input type="checkbox"/> Adoção de práticas agrícolas sustentáveis nas atividades do lote</p> <p><input type="checkbox"/> Utilização racional de agrotóxicos</p> <p><input type="checkbox"/> Áreas de preservação permanente protegidas</p> <p>29) Atividades produtivas no lote.</p> <p><input type="checkbox"/> Grãos</p> <p><input type="checkbox"/> Pecuária de corte</p> <p><input type="checkbox"/> Apicultura</p> <p><input type="checkbox"/> Sericicultura</p> <p><input type="checkbox"/> Olericultura</p> <p><input type="checkbox"/> Avicultura</p> <p><input type="checkbox"/> Raízes e tubérculos</p> <p><input type="checkbox"/> Fumicultura</p> <p><input type="checkbox"/> Fruticultura</p> <p><input type="checkbox"/> Piscicultura</p> <p><input type="checkbox"/> Cafeicultura</p> <p><input type="checkbox"/> Outros: _____</p> <p>30) Qual é o sistema de produção?</p> <p><input type="checkbox"/> Convencional</p> <p><input type="checkbox"/> Agroecológico</p> <p><input type="checkbox"/> Transição</p> <p><input type="checkbox"/> Agrosilvipastoril</p> <p>31) A renda familiar bruta mensal atual é de:</p> <p><input type="checkbox"/> Menor que 1 salário mínimo</p> <p><input type="checkbox"/> Acima de 2,5 a 3 salários mínimos</p> <p><input type="checkbox"/> Acima de 1 a 1,5 salários mínimos</p> <p><input type="checkbox"/> Acima de 3 salários mínimos</p> <p><input type="checkbox"/> Acima de 1,5 a 2 salários mínimos</p> <p><input type="checkbox"/> Acima de 2 a 2,5 salários mínimos</p>			

- 32) A renda familiar bruta citada refere-se a:
- Produção própria do lote Prestação de serviços externos Aposentadoria Programas sociais (bolsa família, auxílio-doença, etc)
- Arrendamento do lote
- 33) A renda familiar bruta mensal antes de virem para o assentamento era de:
- Menor que 1 salário mínimo Acima de 1 a 1,5 salários mínimos Acima de 1,5 a 2 salários mínimos Acima de 2 a 2,5 salários mínimos
- Acima de 2,5 a 3 salários mínimos Acima de 3 salários mínimos
- 34) O lucro das atividades produtivas do lote é:
- Menor que 1 salário mínimo Acima de 1 a 1,5 salários mínimos Acima de 1,5 a 2 salários mínimos Acima de 2 a 2,5 salários mínimos
- Acima de 2,5 a 3 salários mínimos Acima de 3 salários mínimos
- 35) Realizam controle de receitas e despesas das atividades produtivas no lote?
- SIM NÃO
- 36) Comparando com o período de início do assentamento, consideram que houve aumento da produção nas principais atividades do lote?
- SIM NÃO
- 37) Comparando com o período de início do assentamento, consideram que houve melhoria na qualidade nos produtos produzidos no lote?
- SIM NÃO
- 38) Comparando com o período de início do assentamento, consideram que houve aumento da produtividade nas principais atividades do lote?
- SIM NÃO

- 39) Tiveram acesso à crédito rural?
 SIM NÃO
- 39.1) Se SIM, qual modalidade.
 PRONAF custeio PRONAF investimento PRONAF Mulher PRONAF Jovem
 PRONAF Agroindústria PRONAF Agroecologia PRONAF Eco PRONAF Mais Alimentos
 PRONAF Microcrédito (Gr. B) PRONAF Cotas-partes
- 39.2) Se SIM, quem elaborou o(s) projeto(s)?
 Técnicos de convênios / contratos do INCRA EMATER Cooperativa
 Empresa de consultoria Prefeitura Municipal Outros:
- 39.3) Se SIM, qual é a situação em relação ao(s) crédito(s) concedidos.
 Adimplente Inadimplente
- 40) Existe beneficiamento da produção do lote?
 SIM NÃO
- 41) Destino da produção do lote.
 Autoconsumo Venda na propriedade Feira livre Atravessador
 Pequenos mercados no município Redes de varejo Mercados institucionais (PAA, PNAE) Cooperativa
 Laticínio Outros: _____
- 42) Quanto às máquinas e implementos existentes no lote.
 Colheitadeira Trator Arado Grade
 Escarificador Subsolador Semeador Carreta
 Pulverizador Roçadeira Distribuidor de calcário Trilhadeira
 Enfardadeira Carroça Carpideira

		<p>43) Após serem beneficiados por ações de ATER, quais foram os ganhos/avanços obtidos na dimensão econômica?</p> <p>() Diversificação da produção () Adoção de princípios da agricultura de base ecológica () Aumento na receita proveniente das atividades do lote () Aumento no lucro proveniente das atividades do lote</p> <p>() Melhoria na gestão da propriedade () Aumento da produção nas principais atividades do lote () Melhoria na qualidade dos produtos produzidos no lote () Aumento da produtividade nas principais atividades do lote</p> <p>() Acesso à crédito rural () Melhoria na capacidade de pagamento () Beneficiamento da produção / agregação de valor () Diversificação dos canais de comercialização da produção</p>
--	--	--

ANEXO 1 - Lei nº 12.188, de 11/01/2010 (Lei da ATER)

LEI Nº 12.188, DE 11 DE JANEIRO DE 2010.

Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E REFORMA AGRÁRIA - PNATER

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER, cuja formulação e supervisão são de competência do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA.

Parágrafo único. Na destinação dos recursos financeiros da Pnater, será priorizado o apoio às entidades e aos órgãos públicos e oficiais de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER.

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;

II - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP: documento que identifica os beneficiários do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF; e

III - Relação de Beneficiários - RB: relação de beneficiários do Programa de Reforma Agrária, conforme definido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

Parágrafo único. Nas referências aos Estados, entende-se considerado o Distrito Federal.

Art. 3º São princípios da Pnater:

I - desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;

II - gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural;

III - adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;

IV - adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;

V - equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia; e

VI - contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

Art. 4º São objetivos da Pnater:

I - promover o desenvolvimento rural sustentável;

II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;

III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;

IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;

V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;

VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;

VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;

VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;

IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural;

X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;

XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e

XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro.

Art. 5º São beneficiários da Pnater:

I - os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e

II - nos termos da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei.

Parágrafo único. Para comprovação da qualidade de beneficiário da Pnater, exigirse-á ser detentor da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP ou constar na Relação de Beneficiário - RB, homologada no Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária - SIPRA.

CAPÍTULO II

DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL NA AGRICULTURA FAMILIAR E NA REFORMA AGRÁRIA - PRONATER

Art. 6º Fica instituído, como principal instrumento de implementação da Pnater, o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER.

Art. 7º O Pronater terá como objetivos a organização e a execução dos serviços de Ater ao público beneficiário previsto no art. 5º desta Lei, respeitadas suas disponibilidades orçamentária e financeira.

Art. 8º A proposta contendo as diretrizes do Pronater, a ser encaminhada pelo MDA para compor o Plano Plurianual, será elaborada tendo por base as deliberações de Conferência Nacional, a ser realizada sob a coordenação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei definirá as normas de realização e de participação na Conferência, assegurada a participação paritária de representantes da sociedade civil.

Art. 9º O Condraf opinará sobre a definição das prioridades do Pronater, bem como sobre a elaboração de sua proposta orçamentária anual, recomendando a adoção de critérios e parâmetros para a regionalização de suas ações.

Art. 10. O Pronater será implementado em parceria com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura Familiar ou órgãos similares.

Art. 11. As Entidades Executoras do Pronater compreendem as instituições ou organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, previamente credenciadas na forma desta Lei, e que preencham os requisitos previstos no art. 15 desta Lei.

Art. 12. Os Estados cujos Conselhos referidos no art. 10 desta Lei firmarem Termo de Adesão ao Pronater poderão dele participar, mediante:

I - o credenciamento das Entidades Executoras, na forma do disposto no art. 13 desta Lei;

II - a formulação de sugestões relativas à programação das ações do Pronater;

III - a cooperação nas atividades de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com a execução do Pronater;

IV - a execução de serviços de Ater por suas empresas públicas ou órgãos, devidamente credenciados e selecionados em chamada pública.

CAPÍTULO III

DO CREDENCIAMENTO DAS ENTIDADES EXECUTORAS

Art. 13. O credenciamento de Entidades Executoras do Pronater será realizado pelos Conselhos a que se refere o art. 10 desta Lei.

Art. 14. Caberá ao MDA realizar diretamente o credenciamento de Entidades Executoras, nas seguintes hipóteses:

I - não adesão do Conselho ao Pronater no Estado onde pretenda a Entidade Executora ser credenciada;

II - provimento de recurso de que trata o inciso I do art. 16 desta Lei.

Art. 15. São requisitos para obter o credenciamento como Entidade Executora do Pronater:

I - contemplar em seu objeto social a execução de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural;

II - estar legalmente constituída há mais de 5 (cinco) anos;

III - possuir base geográfica de atuação no Estado em que solicitar o credenciamento;

IV - contar com corpo técnico multidisciplinar, abrangendo as áreas de especialidade exigidas para a atividade;

V - dispor de profissionais registrados em suas respectivas entidades profissionais competentes, quando for o caso;

VI - atender a outras exigências estipuladas em regulamento.

Parágrafo único. O prazo previsto no inciso II não se aplica às entidades públicas.

Art. 16. Do indeferimento de pedido de credenciamento, bem como do ato de descredenciamento de Entidade Executora do Pronater, caberá recurso, no prazo de 15 (quinze) dias contados da data em que o interessado tomar ciência do ato contestado:

I - ao gestor do Pronater no MDA, na hipótese de indeferimento ou descredenciamento por Conselho Estadual;

II - ao Ministro do Desenvolvimento Agrário, nas demais hipóteses de indeferimento ou descredenciamento.

Art. 17. A critério do órgão responsável pelo credenciamento ou pela contratação, será descredenciada a Entidade Executora que:

I - deixe de atender a qualquer dos requisitos de credenciamento estabelecidos no art. 15 desta Lei;

II - descumpra qualquer das cláusulas ou condições estabelecidas em contrato.

Parágrafo único. A Entidade Executora descredenciada nos termos do inciso II deste artigo somente poderá ser novamente credenciada decorridos 5 (cinco) anos, contados da data de publicação do ato que aplicar a sanção.

CAPÍTULO IV

DA CONTRATAÇÃO DAS ENTIDADES EXECUTORAS

Art. 18. A contratação das Entidades Executoras será efetivada pelo MDA ou pelo Incra, observadas as disposições desta Lei, bem como as da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 19. A contratação de serviços de Ater será realizada por meio de chamada pública, que conterà, pelo menos:

I - o objeto a ser contratado, descrito de forma clara, precisa e sucinta;

II - a qualificação e a quantificação do público beneficiário;

III - a área geográfica da prestação dos serviços;

IV - o prazo de execução dos serviços;

V - os valores para contratação dos serviços;

VI - a qualificação técnica exigida dos profissionais, dentro das áreas de especialidade em que serão prestados os serviços;

VII - a exigência de especificação pela entidade que atender à chamada pública do número de profissionais que executarão os serviços, com suas respectivas qualificações técnico-profissionais;

VIII - os critérios objetivos para a seleção da Entidade Executora.

Parágrafo único. Será dada publicidade à chamada pública, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, por meio de divulgação na página inicial do órgão contratante na internet e no Diário Oficial da União, bem como, quando julgado necessário, por outros meios.

CAPÍTULO V

DO ACOMPANHAMENTO, CONTROLE, FISCALIZAÇÃO E DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO DO PRONATER

Art. 20. A execução dos contratos será acompanhada e fiscalizada nos termos do art. 67 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 21. Os contratos e todas as demais ações do Pronater serão objeto de controle e acompanhamento por sistema eletrônico, sem prejuízo do lançamento dos dados e informações relativos ao Programa nos demais sistemas eletrônicos do Governo Federal.

Parágrafo único. Os dados e informações contidos no sistema eletrônico deverão ser plenamente acessíveis a qualquer cidadão por meio da internet.

Art. 22. Para fins de acompanhamento da execução dos contratos firmados no âmbito do Pronater, as Entidades Executoras lançarão, periodicamente, em sistema eletrônico, as informações sobre as atividades executadas, conforme dispuser regulamento.

Art. 23. Para fins de liquidação de despesa, as Entidades Executoras lançarão Relatório de Execução dos Serviços Contratados em sistema eletrônico, contendo:

I - identificação de cada beneficiário assistido, contendo nome, qualificação e endereço;

II - descrição das atividades realizadas;

III - horas trabalhadas para realização das atividades;

IV - período dedicado à execução do serviço contratado;

V - dificuldades e obstáculos encontrados, se for o caso;

VI - resultados obtidos com a execução do serviço;

VII - o ateste do beneficiário assistido, preenchido por este, de próprio punho;

VIII - outros dados e informações exigidos em regulamento.

§ 1º A Entidade Executora manterá em arquivo, em sua sede, toda a documentação original referente ao contrato firmado, incluindo o Relatório a que se refere o caput deste artigo, para fins de fiscalização, pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar da aprovação das contas anuais do órgão contratante pelo Tribunal de Contas da União.

§ 2º O órgão contratante bem como os órgãos responsáveis pelo controle externo e interno poderão, a qualquer tempo, requisitar vista, na sede da Entidade Executora, da documentação original a que se refere o § 1º deste artigo, ou cópia de seu inteiro teor, a qual deverá ser providenciada e postada pela Entidade Executora no prazo de 5 (cinco) dias contados a partir da data de recebimento da requisição.

Art. 24. A metodologia e os mecanismos de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados obtidos com a execução de cada serviço contratado serão objeto de regulamento.

Art. 25. Os relatórios de execução do Pronater, incluindo nome, CNPJ e endereço das Entidades Executoras, bem como o valor dos respectivos contratos e a descrição sucinta das atividades desenvolvidas, serão disponibilizados nas páginas do MDA e do Incra na internet.

Art. 26. O MDA encaminhará ao Condraf, para apreciação, relatório anual consolidado de execução do Pronater, abrangendo tanto as ações de sua responsabilidade como as do Incra.

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 27. O art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXX:

“Art. 24.

.....
 XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal.

.....” (NR)

Art. 28. A instituição do Pronater não exclui a responsabilidade dos Estados na prestação de serviços de Ater.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor 30 (trinta) dias após a data de sua publicação oficial, observado o disposto no inciso I do art. 167 da Constituição Federal.

Brasília, 11 de janeiro de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Nelson Machado

João Bernardo de Azevedo Bringel

Guilherme Cassel

ANEXO 2 - Decreto nº 7.215, de 15/06/2010 (Regulamento da Lei da ATER)

DECRETO Nº 7.215, DE 15 DE JUNHO DE 2010

Regulamenta a Lei no 12.188, de 11 de janeiro de 2010, para dispor sobre o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei no 12.188, de 11 de janeiro de 2010,

DECRETA:

Art. 1º A implementação do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER observará o procedimento previsto neste Decreto.

Art. 2º O PRONATER será implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, observadas as respectivas competências, em articulação com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável ou similares.

Parágrafo único. O Ministério do Desenvolvimento Agrário estabelecerá as regras para adesão dos conselhos previstos no caput ao PRONATER, os quais ficarão responsáveis pelo credenciamento das Entidades Executoras do Programa, ressalvadas as hipóteses previstas no art. 14 da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

Art. 3º Para requerer o credenciamento na qualidade de Entidade Executora do PRONATER, a instituição ou organização deverá cumprir os requisitos estabelecidos no art 15 da Lei nº 12.188, de 2010, e demonstrar que possui:

I- infraestrutura e capacidade operacional;

II - conhecimento técnico e científico na área de atuação; e

III - experiência na execução de serviços na área de atuação, por mais de dois anos.

§ 1º O prazo previsto no inciso III não se aplica às entidades públicas.

§ 2º Os meios para comprovação dos requisitos previstos nos incisos I a III serão definidos pelos órgãos responsáveis pela implementação do PRONATER.

Art. 4º As Entidades Executoras deverão solicitar, a cada dois anos, a renovação do credenciamento junto aos Conselhos a que se refere o art. 2o, os quais avaliarão os resultados dos projetos assistidos.

Art. 5º A contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER será antecedida de chamada pública, destinada a classificar propostas técnicas apresentadas pelas Entidades Executoras.

§ 1º A classificação da proposta técnica não gera obrigação de contratação, cuja efetivação deverá observar a ordem de classificação e o prazo de validade da proposta.

§ 2º Os custos com a elaboração da proposta correrão às expensas da Entidade Executora, inexistindo direito à indenização em caso de anulação ou revogação da chamada pública.

Art. 6º A chamada pública para seleção das Entidades Executoras deverá observar o disposto no art. 19 da Lei nº 12.188, de 2010, e considerar os seguintes requisitos:

I - a capacidade e experiência da entidade para lidar com o público beneficiário da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER;

II - a qualidade técnica da proposta, que deverá compreender metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos; e

III - a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para a execução dos serviços de ATER.

Art. 7º Os beneficiários do PRONATER deverão atestar o recebimento dos serviços de assistência por meio de formulário próprio numerado e devidamente assinado pelo agricultor familiar ou representante legal do empreendimento familiar rural.

Parágrafo único. O formulário previsto no caput, após assinatura, deverá ser encaminhado eletronicamente pela Entidade Executora, facultando-se a utilização de digitalização, para fins de elaboração do Relatório de Execução dos Serviços Contratados, a ser definido pelos órgãos responsáveis pela implementação do PRONATER.

Art. 8º O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA designarão servidor e respectivo substituto para acompanhamento dos contratos firmados com as Entidades Executoras.

§ 1º O acompanhamento de cada serviço contratado será exercido por monitoramento e fiscalização, na forma a ser disposta pelos órgãos previstos no caput, observado o seguinte:

I - o monitoramento será realizado periodicamente e à distância, por meio de sistema eletrônico; e

II - a fiscalização será realizada *in loco* e por meio de critérios de amostragem.

§ 2º Será permitida a contratação de terceiros para assistir e subsidiar a fiscalização dos contratos, nos termos do art. 67 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 9º Além dos requisitos previstos no art. 23 da Lei nº 12.188, de 2010, para fins de liquidação de despesa, será exigido o atesto do servidor público referido no art. 8º.

Parágrafo único. O atesto mencionado no **caput** poderá ser realizado por meio do sistema eletrônico utilizado para o acompanhamento da execução dos serviços.

Art.10.A prestação dos serviços de ATER será executada por meio dos seguintes instrumentos:

I - contratos por dispensa de licitação, observado o disposto no art. 24, inciso XXX, da Lei no 8.666, de 1993, e na Lei nº 12.188, de 2010;

II - termos de cooperação, previstos no inciso III do § 1º do art. 1º do Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007; e

III - aditivos de convênios e contratos de repasse, previstos no art. 1º do Decreto nº 6.170, de 2007, vedada a alocação de novos recursos financeiros em virtude de acréscimo de metas ou atividades aos planos de trabalho.

Parágrafo único. Os convênios e contratos de repasse celebrados até junho de 2010 poderão ser executados até a consecução de seus objetos, observada a vedação prevista no inciso III e o disposto no art. 42 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e na Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Art. 11. O relatório anual consolidado de execução do PRONATER, nos termos do art. 26 da Lei nº 12.188, de 2010, deverá ser encaminhado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF em até cento e oitenta dias após o término do exercício financeiro.

Art.12. O CONDRAF coordenará a realização da Conferência Nacional sobre Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, que será realizada de quatro em quatro anos.

§ 1º O Comitê de Assistência Técnica e Extensão Rural do CONDRAF definirá a forma de seleção dos representantes que comporão a Conferência Nacional, assegurada a participação paritária de representantes da sociedade civil e do governo.

§ 2º A organização da Conferência Nacional ficará a cargo de grupo executivo a ser criado no âmbito do CONDRAF, garantida a participação de representantes das áreas fins do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do INCRA.

§ 3º A primeira Conferência Nacional poderá, excepcionalmente, ser realizada até o mês de abril de 2011, sem prejuízo da imediata execução do PRONATER.

Art. 13. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e o INCRA disporão sobre os procedimentos complementares para execução do PRONATER.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 15 de junho de 2010; 189o da Independência e 122o da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Guido Mantega

Paulo Bernardo Silva

Guilherme Cassel

ANEXO 3 - Lei nº 12.897, de 18/12/2013 (Instituição da ANATER)

LEI Nº 12.897, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2013.

Autoriza o Poder Executivo federal a instituir serviço social autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo federal autorizado a instituir Serviço Social Autônomo com a finalidade de promover a execução de políticas de desenvolvimento da assistência técnica e extensão rural, especialmente as que contribuam para a elevação da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos e serviços rurais, para a melhoria das condições de renda, da qualidade de vida e para a promoção social e de desenvolvimento sustentável no meio rural.

§ 1º O Serviço Social Autônomo de que trata o **caput**, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, denomina-se Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - ANATER.

§ 2º Compete à Anater:

I - promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural, com vistas à inovação tecnológica e à apropriação de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica, ambiental e social;

II - promover a integração do sistema de pesquisa agropecuária e do sistema de assistência técnica e extensão rural, fomentando o aperfeiçoamento e a geração de novas tecnologias e a sua adoção pelos produtores;

III - apoiar a utilização de tecnologias sociais e os saberes tradicionais pelos produtores rurais;

IV - credenciar e acreditar entidades públicas e privadas prestadoras de serviços de assistência técnica e extensão rural;

V - promover programas e ações de caráter continuado para a qualificação de profissionais de assistência técnica e extensão rural que contribuam para o desenvolvimento rural sustentável;

VI - contratar serviços de assistência técnica e extensão rural conforme disposto em regulamento;

VII - articular-se com os órgãos públicos e entidades privadas, inclusive com governos estaduais, órgãos públicos estaduais de assistência técnica e extensão rural e consórcios municipais, para o cumprimento de seus objetivos;

VIII - colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismo com objetivos afins aos da Anater;

IX - monitorar e avaliar os resultados dos prestadores de serviços de assistência técnica e extensão rural com que mantenha contratos ou convênios;

X - envidar os esforços necessários para universalizar os serviços de assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares e os médios produtores rurais; e

XI - promover a articulação prioritária com os órgãos públicos estaduais de extensão rural visando a compatibilizar a atuação em cada unidade da Federação e ampliar a cobertura da prestação de serviços aos beneficiários.

§ 3º As competências previstas nos incisos II e V do § 2º serão realizadas em estreita colaboração com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA.

Art. 2º A Anater dará prioridade às contratações de serviços de assistência técnica e extensão rural para o público previsto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e para os médios produtores rurais.

Parágrafo único. A contratação dos serviços de assistência técnica e extensão rural para o público previsto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, observará o disposto nos arts. 3º e 4º da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.

Art. 3º São órgãos de direção da Anater:

I - Diretoria Executiva, composta pelo presidente e 3 (três) diretores executivos;

II - Conselho de Administração, composto por 11 (onze) membros; e

III - Conselho Fiscal, composto por 3 (três) membros.

Art. 4º No exercício de suas competências, a Anater será assessorada por um Conselho Assessor Nacional, órgão de caráter consultivo, cuja composição e funcionamento serão definidos em regulamento.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 5º O Conselho de Administração será composto pelo Presidente da Anater, pelo Presidente da Embrapa, por 4 (quatro) representantes do Poder Executivo federal, por 1 (um) representante de governos estaduais, por 1 (um) representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, 1 (um) representante da Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - FETRAF, 1 (um) representante da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA e 1 (um) representante da Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB, titulares e suplentes, escolhidos na forma estabelecida em regulamento, com mandato de 2 (dois) anos, permitida a recondução.

Art. 6º O Conselho Fiscal será composto por 2 (dois) representantes do Poder Executivo federal e 1 (um) da sociedade civil, titulares e suplentes, escolhidos na

forma estabelecida em regulamento, com mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez por igual período.

Art. 7º Fica autorizada a destituição de membros dos Conselhos de que tratam os arts. 3º a 5º, nas hipóteses definidas em regulamento.

Art. 8º O presidente e os diretores executivos da Anater serão escolhidos e nomeados pelo Presidente da República para o exercício de mandato de 4 (quatro) anos, podendo ser por ele exonerados a qualquer tempo, de ofício ou por proposta do Conselho de Administração aprovada por maioria absoluta de seus membros.

Parágrafo único. O diretor executivo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA que detiver atribuição para atuar na área de transferência de tecnologia integrará a Diretoria Executiva da Anater, com atribuição análoga, vedada a acumulação de remuneração.

Art. 9º As competências e atribuições do Conselho de Administração, do Conselho Assessor Nacional, do Conselho Fiscal e dos membros da Diretoria Executiva serão estabelecidas em regulamento.

Art. 10. Compete ao Poder Executivo federal, por intermédio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na supervisão da gestão da Anater: (Redação dada pela Lei nº 13.901, de 2019)

I - definir os termos do contrato de gestão estabelecido entre a Anater e o Poder Executivo federal, que estipulará as metas e objetivos, os prazos e responsabilidades para sua execução e especificará os critérios para avaliação da aplicação dos recursos a ela repassados; e

II - aprovar, anualmente, o orçamento-programa da Anater para a execução das atividades previstas no contrato de gestão.

§ 1º Até o dia 31 de março de cada exercício, o Poder Executivo federal apreciará o relatório de gestão e emitirá parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão pela Anater.

§ 2º O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF poderá apresentar sugestões para a elaboração do contrato de gestão e para a definição dos serviços a serem contratados para o público previsto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

Art. 11 . São obrigações da Anater:

I - apresentar, anualmente, ao Poder Executivo, até 31 de janeiro, relatório circunstanciado sobre a execução do contrato de gestão no exercício anterior, com a prestação de contas dos recursos nele aplicados, a avaliação geral do contrato de gestão e as análises gerenciais cabíveis; e

II - remeter ao Tribunal de Contas da União, até 31 de março do ano seguinte ao término do exercício financeiro, as contas da gestão anual aprovadas pelo Conselho de Administração.

Art. 12. A Anater firmará contrato de gestão com o Poder Executivo federal para execução das finalidades previstas nesta Lei.

Art. 13. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, prevendo-se, expressamente, a especificação do programa de trabalho, a estipulação das metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução e previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

§ 1º O contrato de gestão assegurará à Diretoria Executiva da Anater a autonomia para a contratação e a administração de pessoal, sob regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

§ 2º O processo de seleção para admissão de pessoal efetivo da Anater deverá ser precedido de edital publicado no Diário Oficial da União e observará os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade.

§ 3º O contrato de gestão estipulará limites e critérios para a despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos empregados da Anater e conferirá à Diretoria Executiva poderes para fixar níveis de remuneração para o pessoal da entidade, em padrões compatíveis com os respectivos mercados de trabalho, segundo o grau de qualificação exigido e os setores de especialização profissional.

§ 4º O contrato de gestão poderá ser alterado para incorporar recomendações formuladas pela supervisão ou pela fiscalização.

Art. 14. A Anater, para a execução de suas finalidades, poderá celebrar contratos, convênios ou outros instrumentos congêneres com quaisquer pessoas físicas ou jurídicas, sempre que considere essa a solução mais econômica para atingir os objetivos previstos no contrato de gestão, observados os princípios da economicidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá prestar apoio técnico aos projetos e programas desenvolvidos pela Anater.

Art. 15. A remuneração dos membros da Diretoria Executiva da Anater será fixada pelo Conselho de Administração em valores compatíveis com os níveis prevalentes no mercado de trabalho para profissionais de graus equivalentes de formação profissional e de especialização, observado o disposto no § 3º do art. 13.

Art. 16. O Tribunal de Contas da União fiscalizará a execução do contrato de gestão e determinará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir eventuais falhas ou irregularidades que identificar.

Art. 17. A Anater disponibilizará na rede mundial de computadores dados atualizados sobre a execução física e financeira dos contratos e convênios referentes às ações de assistência técnica e extensão rural.

Art. 18. Constituem receitas da Anater:

I - os recursos que lhe forem transferidos em decorrência de dotações anuais consignadas no orçamento geral da União, créditos adicionais, transferências ou repasses;

II - os recursos provenientes de convênios, acordos e contratos celebrados com entidades, organismos e empresas;

III - as doações, legados, subvenções e outros recursos que lhe forem destinados;

IV - os valores decorrentes de decisão judicial;

V - os valores apurados com a venda ou aluguel de bens móveis e imóveis de sua propriedade;

VI - os recursos provenientes da venda de tecnologias, produtos e serviços;

VII - os rendimentos resultantes de aplicações financeiras e de capitais, quando autorizadas pelo Conselho de Administração; e

VIII - os recursos provenientes de outras fontes.

Art. 19. A Anater fará publicar no Diário Oficial da União, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da sua criação:

I - o regulamento para o credenciamento de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços ou execução de projetos de assistência técnica e extensão rural; e

II - o regulamento de licitações e contratos, convênios e instrumentos congêneres relativos a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações.

Parágrafo único. Fica a Anater autorizada a firmar instrumento específico de parceria com os órgãos estaduais de assistência técnica e extensão rural para a execução dos serviços, conforme disposto em regulamento.

Art. 20. O estatuto da Anater será aprovado pelo Conselho de Administração, no prazo de 60 (sessenta) dias após sua instalação, observado o disposto nesta Lei.

Art. 21. O patrimônio da Anater e os legados, doações e heranças que lhe forem destinados, na hipótese de sua extinção, serão imediatamente transferidos à União.

Art. 22. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 18 de dezembro de 2013; 192º da Independência e 125º da República.

DILMA ROUSSEFF

Antônio Andrade

Miriam Belchior

Gilberto José Spier Vargas.

ANEXO 4 - Fontes oficiais para atualização de indicadores utilizados na formulação e avaliação de políticas públicas, segundo Antico e Jannuzzi (2006)

Fontes oficiais para atualização de indicadores utilizados na formulação e avaliação de políticas públicas, segundo Antico e Jannuzzi (2006)

Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	www.ibge.gov.br	Estatísticas sócias e econômicas diversas, em diferentes níveis de atualização e desagregação territorial, acessíveis nas publicações, no @Cidades, Sidra e BME
Órgãos estaduais de estatística	www.anipes.org.br	Pelo sítio da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística pode-se acessar os órgãos estaduais e as informações dos mesmos
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Estatísticas de mortalidade por causas Atendimentos no SUS Registro de Vacinações
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	Estatísticas educacionais Docentes e equipamentos Avaliação de desempenho educacional
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Estatísticas mensais do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados Relação Anual de Informações Sociais
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Indicadores de Pobreza e Indigência Acesso aos Programas de Transferência de Renda
Ministério da Previdência Social	www.mpas.gov.br	Benefícios e Auxílios concedidos Contribuintes Acidentes de Trabalho
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Indicadores urbanos e saneamento Déficit habitacional
Secretaria do Tesouro Nacional	www.stn.fazenda.gov.br	Transferências de recursos Execução orçamentária Receitas e Despesas municipais

Fonte: Antico e Jannuzzi (2006)

ANEXO 5 - Questionário de avaliação dos serviços de assistência técnica utilizado
no Convênio INCRA/CCA nº CRT/PR/nº 11.000/03

**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARANÁ**

RELATÓRIO DE ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM FUNÇÃO DA OS/INCRA/SR (09) N° 75/03 DE 21.11.03 (CONVÊNIO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA COM A CCA)

ASSENTAMENTO: _____
ASSENTADO _____ **N° DO LOTE** _____

1) SITUAÇÃO DO ASSENTAMENTO, PARECER DO ENTREVISTADO:

2) DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS REALIZADOS PELA ASSISTÊNCIA TÉCNICA:

() CCA () EMATER () OUTROS

2.1 TIPO DE ATENDIMENTO:

() INDIVIDUAL () GRUPAL () MISTO

2.2 ABORDAGEM:

() Abordagem sistêmica () Abordagem de situação parcial

2.3 PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE:

() BOA () PARCIAL () REGULAR () NENHUMA

OBSERVAÇÕES:

2.4 EFETIVIDADE

2.4.1 A QUANTIDADE DE TRABALHOS DESENVOLVIDA ATÉ O MOMENTO É CONSIDERADA:

() SUFICIENTE () PRECÁRIA () ATENDE PARCIALMENTE

() NÃO HOUE ATENDIMENTOS

2.5 QUALIDADE:

() BOA () REGULAR () RUIM

OBSERVAÇÕES:

SUGESTÕES:

_____, de de _____

ENTREVISTADO

ENTREVISTADOR

ANEXO 6 - Questionário de avaliação dos serviços de ATES utilizado nos convênios
INCRA/EMATER n° CRT/PR/n° 68.000/04 e INCRA/COTRARA n° CRT/PR/n°
79.000/04

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARANÁ

PROGRAMA DE ASSESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL – ATES
 MONITORAMENTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS – JANEIRO/2005 A AGOSTO-2007

ASSENTAMENTO: _____ **Nº FAMÍLIAS:** _____

MUNICÍPIO: _____

1) PRESTADORA DOS SERVIÇOS DE ATES:

COTRARA **EMATER** **Outros:** _____

2) TIPOS DE ATENDIMENTO (agronômico, veterinário, outros):

Individual Grupal Reuniões gerais, capacitação, informativos, crédito, etc

3) NÚMERO DE ATENDIMENTOS:

	Mensal	Bimestral	Trimestral	Semestral	Nenhum
Grupos de produtores					
Reuniões gerais					

Número total de grupos: _____ Total de atendimentos no período: _____

4) TEMAS ABORDADOS:

Culturas agrícolas Pecuária Agroecologia M.Ambiente
 Cooperação Crédito Rural Subsistência Infraestrutura
 Educação Sementes crioulas

5) TÉCNICOS QUE TRABALHARAM NO ASSENTAMENTO:

NOME DO TÉCNICO / FORMAÇÃO	NOME DO TÉCNICO / FORMAÇÃO

EA- Eng. Agrônomo / V-Veterinário / TA – Técnico agrícola / P – Pedagogo / G – Geógrafo / EF - Eng. Florestal

6) EFETIVIDADE: a quantidade de trabalhos desenvolvida é considerada?

suficiente insuficiente

7) QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS:

boa regular ruim

OBSERVAÇÕES:

ANEXO 7 - Questionário de avaliação individual dos serviços de ATES utilizado no
Convênio INCRA/EMATER nº CRT/PR/nº 105.000/08

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARANÁ

PROGRAMA DE ACESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL – ATES
 CONVÊNIO DE ATES INCRA/EMATER Nº 105.000/08

FICHA DE MONITORAMENTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS

ASSENTAMENTO: _____ **Nº FAMÍLIAS:** _____

MUNICÍPIO: _____ **DATA:** _____

PERÍODO DE SERVIÇOS PRESTADOS AVALIADO: _____ **A** _____ **DE 20** _____

NOME, FORMAÇÃO E PRESTADORA DE ATES DO(S) TÉCNICO(S) RESPONSÁVEL(ES):

NOME	FORMAÇÃO	EMATER	F. TERRA

Siglas: EA- Eng.Agrônomo / V-Veterinário / EF - Eng. Florestal / TA – Técnico agrícola / Z – Zootecnista / G – Geógrafo / A – Assistente social

1) MÉTODOS DE ATENDIMENTOS PRESTADOS: () INDIVIDUAL () GRUPAL () AMBOS

2) MODALIDADE DE ATENDIMENTOS PRESTADOS:

() REUNIÃO DE PLANEJAMENTO () PROJETO PRONAF () LAUDO DE VISTORIA ()
 () CURSO () VISITA TÉCNICA () OFICINA () SEMINÁRIO
 () EXCURSÃO () REUNIÃO TÉCNICA () DIA-DE-CAMPO
 () UNIDADE DEMONSTRATIVA () OUTRAS

3) FREQUÊNCIA DE ATENDIMENTOS NO ASSENTAMENTO (grupal ou individual):

() NÃO ATENDE () 1 VEZ / MÊS () 2 VEZES / MÊS () 3 VEZES / MÊS

4) TEMAS ABORDADOS PELA ASSISTÊNCIA TÉCNICA:

() CULTURAS AGRÍCOLAS () PECUÁRIA () AGROECOLOGIA () MEIO AMBIENTE
 () ORGANIZAÇÃO RURAL () COMERCIALIZAÇÃO () CRÉDITO PRONAF
 () INFRA-ESTRUTURA () AGROINDÚSTRIA

5) OPINIÃO DO BENEFICIÁRIO COM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS DE ATES PRESTADOS:

QUANTIDADE: () SUFICIENTE () INSUFICIENTE

QUALIDADE: () BOA () REGULAR () RUIM

Comentários dos assentados assentado:

6) OBSERVAÇÕES DO AVALIADOR:

Nome do entrevistado:

Número do lote:

Assinatura

ANEXO 8 - Questionário de avaliação coletiva dos serviços de ATES utilizado no
Convênio INCRA/EMATER nº CRT/PR/nº 105.000/08

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARANÁ

PROGRAMA DE ACESSORIA TÉCNICA, SOCIAL E AMBIENTAL – ATES
 CONVÊNIO DE ATES INCRA/EMATER Nº 105.000/08

FICHA DE MONITORAMENTO DOS SERVIÇOS PRESTADOS

ASSENTAMENTO: _____ Nº FAMÍLIAS: _____

MUNICÍPIO: _____ DATA: _____

PERÍODO DE SERVIÇOS PRESTADOS AVALIADO: _____ A _____ DE 20 _____

NOME, FORMAÇÃO E PRESTADORA DE ATES DO(S) TÉCNICO(S) RESPONSÁVEL(ES):

NOME	FORMAÇÃO	EMATER	F. TERRA

Siglas: EA- Eng.Agrônomo / V-Veterinário / EF - Eng. Florestal / TA – Técnico agrícola / Z – Zootecnista / G – Geógrafo / A – Assistente social

1) MÉTODOS DE ATENDIMENTOS PRESTADOS: () INDIVIDUAL () GRUPAL () AMBOS

2) MODALIDADE DE ATENDIMENTOS PRESTADOS:

() REUNIÃO DE PLANEJAMENTO () PROJETO PRONAF () LAUDO DE VISTORIA ()
) CURSO () VISITA TÉCNICA () OFICINA () SEMINÁRIO
 () EXCURSÃO () REUNIÃO TÉCNICA () DIA DE CAMPO
 () UNIDADE DEMONSTRATIVA () OUTRAS

3) FREQUÊNCIA DE ATENDIMENTOS NO ASSENTAMENTO (grupal ou individual):

() NÃO ATENDE () 1 VEZ / MÊS () 2 VEZES / MÊS () 3 VEZES / MÊS

4) TEMAS ABORDADOS PELA ASSISTÊNCIA TÉCNICA:

() CULTURAS AGRÍCOLAS () PECUÁRIA () AGROECOLOGIA () MEIO AMBIENTE
 () ORGANIZAÇÃO RURAL () COMERCIALIZAÇÃO () CRÉDITO PRONAF
 () INFRA-ESTRUTURA () AGROINDÚSTRIA

5) OPINIÃO DO BENEFICIÁRIO COM RELAÇÃO AOS SERVIÇOS DE ATES PRESTADOS:

QUANTIDADE: () SUFICIENTE () INSUFICIENTE

QUALIDADE: () BOA () REGULAR () RUIM

Comentários dos assentados assentado:

6) OBSERVAÇÕES DO AVALIADOR:

ANEXO 9 - Questionário de fiscalização *in loco* dos serviços de ATER utilizado nos contratos a partir da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER)

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA
INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA
SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO PARANÁ - SR(9)
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ATER**

FORMULÁRIO DE FISCALIZAÇÃO (versão 9)

ENTIDADE FISCALIZADA: _____ CNPJ: _____
Nº DO CONTRATO DE ATER: CRT/PR nº: _____
PERÍODO AVALIADO: ____/____ a ____/____
DATA DA FISCALIZAÇÃO: ____/____/____

I – DADOS GERAIS

1. Nome do P.A: _____ 2. Cód. do PA _____
3. Nome Titular do Lote: _____ 4. Cód. SIPRA: _____
5. N.º Lote: _____ 6. Nome da propriedade: _____
7. Comunidade: _____
8. Nome(s) do(s) entrevistado(s): _____
9. Telefone/contato: (____) _____ - _____
10. Situação da família:
() Morando no lote () Família assentada, mas ainda não distribuída no lote
11. Coordenadas Geográficas da Propriedade:
S _____ ° _____ ' _____ " e W _____ ° _____ ' _____ "

II – AVALIAÇÃO DA ATIVIDADE RECEBIDA

12. Questões referentes a atendimentos individuais. (Caso não tenha ocorrido nenhum, pule para o item 13)

12.1 Quais atividades você ou alguém de sua família receberam?

() Visita Técnica no Lote () Atendimento Técnico no Escritório () Elaboração de Projetos
() Planejamento Participativo do Lote

12.2 Se houve Visita no Lote, o técnico foi até seus cultivos ou criações?

() Sim () Não. Quanto tempo de visita? ___ h ___ Min.

12.3 O técnico entregou uma via do formulário de atendimento a vocês?

() Sim () Não.

12.4 Você consegue entender o que está escrito na orientação?

() Sim () Não () Não sabe ler

12.5 O atendimento individual foi proveitoso? () Sim () Não. Por quê?

12.6 Lembra do nome do técnico? () Sim () não Se sim, qual o nome?

13. Questões referentes a participação de atividades coletivas.

13.1 Quais atividades você ou alguém de sua família participaram?

() Seminários () Planejamentos Participativos () Oficinas () Cursos
() Implantação de Unidades Demonstrativas () Intercâmbios ou Excursões
() Reuniões/Palestras () Dias de Campo () Estudos Técnicos Especializados
() Feira () Encontros Regionais de Planejamento
() Atividades Complementares (AC) () ELABORAÇÃO DE PDA

13.2 Lembra do(s) assunto(s) tratado(s)? () sim () não. Se sim, qual?

13.3 Você irá aplicar em seu lote as orientações que foram dadas?

() Sim () Não ou () tem que conhecer mais

13.4 Você recebeu algum material didático (apostila, folheto, livro, outros)?

() Sim () Não

13.5 Como ficou sabendo da atividade? () pelo técnico () pelo rádio () por vizinhos () outros

13.6 Ao participar de SEMINÁRIOS, OFICINAS, INTERCÂMBIOS ou CURSOS a entidade forneceu alimentação? () Sim () Não

14. Você participará das próximas atividades promovidas pela empresa de assistência técnica?
() sim () não Por quê?

III – AVALIAÇÃO DA ENTIDADE EXECUTORA

15. Houve melhoria em seu lote após os trabalhos da Assistência Técnica ? ()sim ()não.
Detalhe: _____

16. Você acha que o técnico deve melhorar alguma coisa no seu trabalho? () sim () Não

17. Dê uma nota de 0 a 10 para os seguintes aspectos do(a) técnico(a):
(___)Conhecimento técnico (___)Gentileza no atendimento (___)Compromisso com o trabalho
(___)Interesse pelo produtor (___)Linguagem (forma de falar)

18. O técnico passou o telefone e o endereço da entidade para você? ()sim ()não

19. Você já solicitou por alguma atividade técnica?

()sim ()não.

Se sim, foi atendido: ()sim ()não

Se não, o que foi solicitado e não foi atendido?

IV – PARECER DO(A) FISCAL: As atividades fiscalizadas foram realizadas?

()sim ()não ()Parcialmente

Assinatura do entrevistado

Carimbo e assinatura do fiscal (INCRA)

ANEXO 10 - Questionário utilizado pelo INCRA/PR nos seminários de avaliação final dos contratos de ATER a partir da Lei nº 12.188/2010 (Lei da ATER)

PESQUISA DE SATISFAÇÃO

Sua opinião é muito importante para melhorarmos nossos CONTRATOS DE ATER.

Sinta-se à vontade para expressá-la abaixo.

Data da pesquisa: ____/____/____

Perfil do participante

A - Nome do beneficiário: _____ Telefone (____) _____ - _____

B - Projeto de Assentamento _____ Município: _____

C - Nome da empresa executora do contrato _____ Nº Contrato: _____

D - Data de Nascimento: ____/____/____ Sexo: () Masculino () Feminino

E - Escolaridade: () 1ª série () 2ª série () 3ª série () 4ª série () 5ª série () 6ª série () 7ª série () 8ª série () 1º ano do 2º Grau () 2º ano do 2º Grau () 3º ano do 2º Grau () Superior incompleto () Superior completo

Informações da atividade

A – Das atividades abaixo, quantas vezes você participou em cada uma delas ao longo da execução deste contrato?

() Seminários () Oficinas () Visitas Técnicas () Atendimentos na Sede
() Cursos () Excursões/Intercâmbios () Reuniões () Dias de Campo
() Unidades Demonstrativas () Outras

B - Como ficava sabendo das Atividades:

() Informado por amigo/vizinho () Anúncio na comunidade () Convite entregue pelo técnico
() Outra forma.

C – Quais os nomes dos técnicos(as) que executaram as atividades:

Agora vamos avaliar alguns aspectos relacionados ao Contrato executado.

Por favor, dê uma nota de 0 (zero) a 10 (dez) que melhor representa sua satisfação com os diversos aspectos. Caso não saiba avaliar ou este indicador não fizer sentido, assinale “não se aplica”.

Avaliação da Atividade

A – Quanto você participou de Cursos, Oficinas, Dias de campo você recebia algum tipo de material didático?

() sim () não () as vezes ou () não participei desse tipo de atividade.

B – Qual o **tempo** médio que o técnico ficou em sua casa durante as **visitas técnicas** no lote?

() 30 minutos () 1 hora () 1 hora e 30 minutos () 2 horas () 2 horas e 30 minutos () mais de 3 horas

C – Que nota você dá em relação ao material didático recebido (apostilas, textos, vídeos, cd, etc.)?

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 () não se aplica

D – Qual a atividade realizada pelo Profissional de Ater que você mais aprendeu ou gostou?

() Seminário () Oficinas () Visitas Técnicas () Atendimentos na Sede () Cursos

()Excursões ()Reuniões ()Dias de Campo ()Unidades Demonstrativas ()
 Outras:_____ ()Nenhuma

E – Que nota você dá para **os profissionais** executores das atividades do contrato?
 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 () não se aplica

F – Que nota você dá pelos serviços de alimentação e transporte, quando houve?
 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 () não se aplica

G – Você acha que poderá **aplicar os conteúdos** aprendidos no seu dia a dia?
 ()sim ()não ()não sabe opinar

H – As **orientações recebidas** dos técnicos foram colocadas em **prática pelo(a) produtor(a)**?
 ()todas ()a maioria ()a minoria ()nenhuma

I – Você gostaria que este contrato tenha **continuidade**?
 ()sim ()não ()não sabe opinar

J – Que nota você dá a **entidade executora** do contrato?
 0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Se desejar, por favor coloque nas linhas a seguir suas sugestões, reclamações ou observações.

Pesquisador: _____

Assinatura: _____