



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Xavier Lima, Filipe Augusto; Pereira de Carvalho, Fabiana; Rodrigues de Sousa Neto, Eduardo

Assistência Técnica e Extensão Rural em assentamentos de
reforma agrária: uma análise do monitoramento dos contratos

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol. 25, núm. 1, 2020, -, pp. 316-341

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i1.12159>

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552062677016>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais informações do artigo
- Site da revista em redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa
acesso aberto



Assistência Técnica e Extensão Rural em assentamentos de reforma agrária: uma análise do monitoramento dos contratos

Filipe Augusto Xavier Lima

Universidade Federal do Ceará (UFC) – Fortaleza – Ceará – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4235-1311>

Fabiana Pereira de Carvalho

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – Fortaleza – Ceará-Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1047-618X>

Eduardo Rodrigues de Sousa Neto

Incra – Fortaleza – Ceará – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9154-6508>

Resumo

O presente artigo objetiva analisar o processo de monitoramento dos contratos de assistência técnica e extensão rural (Ater) voltados para os assentamentos de reforma agrária. Para tanto, discute-se o processo de monitoramento desses contratos à luz do arcabouço legal referente à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) vigente. Assim, foi realizado um estudo com caráter exploratório baseado em uma pesquisa documental, tomando-se como referência os instrumentos normativos que baseiam o monitoramento da Ater no âmbito dos assentamentos de reforma agrária. Ao analisar os procedimentos operacionais descritos no arcabouço legal, observa-se que o enfoque dado ao monitoramento recai sobre o caráter técnico-instrumental, viabilizador das questões administrativas e financeiras pertinentes à burocracia estatal. São enfatizadas questões mais relacionadas ao controle do cumprimento das exigências administrativas contratuais, em detrimento das informações sobre problemas e/ou desvios que possam afetar/interferir no alcance das metas e resultados esperados. Em que pese todos os avanços da Pnater, as reflexões apontadas permitem inferir que em termos de sua operacionalização ainda prevalece o viés técnico-instrumental. Conceitos e categorias como avaliação, monitoramento e fiscalização estão citados no arcabouço normativo sem nenhuma explicação quanto ao seu significado e conceituação, possibilitando, dessa forma, que sejam utilizados de acordo com os propósitos e as visões de mundo próprias à burocracia institucional vigente.

Palavras-chave: Burocracia estatal. Monitoramento. Política pública. Pnater.

Technical Assistance and Rural Extension in Land Reform Settlements: An Analysis of Contract Monitoring

Abstract

This article aims to analyze the process of monitoring the technical assistance and rural extension (Ater) contracts for agrarian reform settlements. To this end, we discuss the process of monitoring these contracts in light of the legal framework regarding the National Policy of Technical Assistance and Rural Extension (Pnater) in force. Thus, an exploratory study was carried out based on a documentary research, taking as reference the normative instruments that base the monitoring of Ater within the scope of the agrarian reform settlements. When analyzing the operational procedures described in the legal framework, it is observed that the focus given to monitoring falls on the technical-instrumental character, enabling the administrative and financial issues pertinent to the state bureaucracy. It emphasizes issues more related to the control of compliance with contractual administrative requirements, to the detriment of information about problems and/or deviations that may affect/interfere with the achievement of the goals and expected results. In spite of all the advances of Pnater, the reflections pointed allow to infer that in terms of its operationalization the technical-instrumental bias still prevails. Concepts and categories such as evaluation, monitoring and enforcement are cited in the normative framework without any explanation as to their meaning and conceptualization, thus enabling them to be used in accordance with the purposes and worldviews of the current institutional bureaucracy.

Keywords: State bureaucracy. Monitoring. Public policy. Pnater.

Asistencia técnica y extensión rural en asentamientos de reforma agraria: un análisis de monitoreo de contratos

Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de monitoreo de los contratos de asistencia técnica y extensión rural (Ater) para los asentamientos de reforma agraria. Con este fin, discutimos el proceso de monitoreo de estos contratos a la luz del marco legal con respecto a la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (Pnater) vigente. Así, se realizó un estudio exploratorio basado en una investigación documental, tomando como referencia los instrumentos normativos que basan el monitoreo de Ater dentro del alcance de los asentamientos de reforma agraria. Al analizar los procedimientos operativos descritos en el marco legal, se observa que el enfoque dado al monitoreo recae sobre el carácter técnico-instrumental, viable para las cuestiones administrativas y financieras pertinentes a la burocracia estatal. Se enfatizan cuestiones más relacionadas con el control del cumplimiento de las exigencias administrativas contractuales, en detrimento de las informaciones sobre problemas y/o desvíos que puedan afectar/interferir en el logro de las metas y resultados esperados. A pesar de todos los avances de la Pnater, las reflexiones apuntadas permiten inferir que en términos de su operacionalización aún prevalece el sesgo técnico-instrumental. Los conceptos y categorías como evaluación, monitoreo y fiscalización están citados en el marco normativo sin ninguna explicación en cuanto a su significado y conceptualización, lo que les permite ser utilizados de acuerdo con los propósitos y visiones del mundo de la burocracia institucional actual.

Palabras clave: Burocracia estatal. Monitoreo. Política pública. Pnater.

1 Introdução

O modelo de desenvolvimento que tem caracterizado a agricultura em nosso país nas últimas décadas gerou uma grande concentração de terras e de renda no

meio rural, marginalizando milhares de brasileiros que vivem no campo, principalmente aqueles que desenvolvem sua produção em unidades familiares. Por conseguinte, isso resultou em diversos problemas sociais e agrários que impossibilitam o real desenvolvimento dos espaços rurais e suas populações.

Furtado e Furtado (2000) compartilham que, em decorrência desse modelo implementado no país, o final dos anos 1990 apresentou aproximadamente 1% dos proprietários detendo em torno de 46% de todas as terras, além disso, dos aproximadamente 400 milhões de hectares titulados como propriedade privada, apenas 60 milhões eram cultivados como lavoura. Os mesmos autores, baseados em dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) da época, recordam que existiam no Brasil 100 milhões de hectares de terras ociosas nas grandes propriedades, sendo os indicadores sociais das regiões rurais alarmantes e equiparados às regiões mais pobres do mundo (FURTADO; FURTADO, 2000).

Diante desse contexto de grande concentração fundiária e de exclusão social no campo brasileiro, toma vulto no cenário nacional a luta pela terra, como forma de resistência dos trabalhadores rurais a esses fenômenos. Nessa direção, Dias (2004a) afirma que os agricultores que produziam em pequena escala tinham cada vez maiores dificuldades para se manter no campo. Naquele cenário, a luta pela permanência na terra assumiu um papel fundamental, trazendo à cena novos atores na busca de alternativas às diversas formas de expropriação. Ainda segundo o autor, os agricultores atingidos por barragens organizaram-se em um movimento que buscava a reconstituição de seus modos de vida e de trabalho, depois de expulsos de suas terras em detrimento da construção de usinas hidroelétricas; no Norte do país, os seringueiros resistiam à decadência da atividade extrativista e à invasão dos pastos com a consequente destruição dos seringais nativos; e os pequenos produtores, à margem dos benefícios da modernização da agricultura, enxergavam poucas alternativas à sua reprodução social (DIAS, 2004a).

Como resultado dessas lutas, ainda na década de 1990, os assentamentos rurais se proliferaram, exigindo ações e políticas públicas que viabilizem não só o acesso à terra, mas, sobretudo, a manutenção e sobrevivência das famílias no campo. A partir de tal conjuntura, são criadas e formuladas, pelo poder público, políticas e programas objetivando viabilizar o desenvolvimento do meio rural. No entanto, conforme aponta Dias (2004b), a adoção de instrumentos de política pública baseados no paradigma desenvolvimentista gerou insatisfações entre os trabalhadores rurais e os seus organismos de representação, assim como, provocaram questionamentos e críticas por parte do meio acadêmico, culminando numa pressão política para que a institucionalidade governamental reoriente suas políticas e estratégias de ação a uma ótica de sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Frente a isso, é também a partir da década de 1990, marcada por um contexto de reformas macroeconômicas neoliberais e pela crescente afirmação do discurso sobre a sustentabilidade do desenvolvimento que, segundo Dias (2004a), essa reorientação na prática governamental ganha expressão. Contudo, apesar dos avanços propiciados em termos de reorientação dos discursos e políticas, a adoção de tal perspectiva de desenvolvimento, segundo Favareto (2007), não resultou numa mudança de atuação dentro das instituições governamentais, tampouco, na criação de novas instituições, capazes de sustentar e fortalecer essa nova visão.

Exemplificando tal dilema, o autor apresenta a realidade dos principais aparatos governamentais do país diretamente ligados ao meio rural, que ainda têm a atuação marcada por uma lógica setorial, presente tanto nas políticas voltadas para o agronegócio quanto para a agricultura familiar.

Nesse contexto, em se tratando do meio rural, apesar da importância de investimentos em ações de infraestrutura básica e produtiva e da articulação de serviços sociais básicos, dentre outros, é possível reconhecer que o crédito e, em especial, as ações de assistência técnica e extensão rural (Ater) são, tradicionalmente, considerados pela institucionalidade pública os fatores propulsores da viabilidade econômica e social da agricultura familiar.

É importante ressaltar que a agricultura familiar, enquanto categoria dotada de uma complexidade sócio-histórica tem suscitado um amplo debate intelectual, com enfoques e concepções distintas quanto ao seu perfil e constituição. Considerando tal situação, adota-se como referência a definição da agricultura familiar presente nos documentos e relatórios da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesses documentos, incluem-se sob o termo “agricultura familiar” as populações de produtores familiares tradicionais, extrativistas, ribeirinhos, agricultores assentados por programas de Reforma Agrária, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e aquicultores, povos da floresta, seringueiros, assim como outros públicos definidos como beneficiários dos programas do MDA.

Dito isso, nos anos 2000, se estabelece todo um arcabouço político e jurídico favorável à adoção da Ater como política pública para viabilizar o almejado desenvolvimento rural sustentável e o fortalecimento da agricultura familiar. A partir de 2003, inicia-se o processo de implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater). Em janeiro de 2010, o Governo Federal sanciona a Lei 12.188/2010, conhecida como a Lei de Ater, que “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 Reforma Agrária – Pronater” (BRASIL, 2010a).

Além dos princípios e diretrizes para a política de Ater, a Lei 12.188/2010 estabelece o Pronater como instrumento de efetivação da política e tendo como objetivo primordial a organização e execução dos serviços de Ater ao público beneficiário da referida política. Nesse sentido, a lei aborda os parâmetros para o credenciamento e contratação das entidades executoras dos serviços de Ater, assim como, para o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados da execução do Pronater que, por sua vez, estão regulamentados através do Decreto Presidencial N° 7.215/2010 e da Portaria MDA N°35/2010.

Sobre a importância da análise de políticas públicas, mas, referindo-se exclusivamente à análise de políticas sociais, Arretche (1998 apud BOSCHETTI, 2009) afirma que a análise objetiva reconstitui as várias características de uma política, como, por exemplo, a relação entre público e privado, os meios de financiamento, os tipos de prestação de serviços e os desenhos institucionais que dão forma a uma política social. A autora diz ainda que analisar uma política social, nessa perspectiva, pressupõe examinar o quadro institucional, os traços constitutivos da política analisada, permitindo decompor o todo em suas partes.

Nessa perspectiva, e tendo como foco o espaço onde se estabelece a agricultura familiar, analisar as políticas públicas implica conhecer o quadro institucional de determinada política voltada para o setor, dentre outras dimensões. A esse respeito, na opinião de Boschetti (2009), existem alguns elementos empíricos essenciais para análise do quadro institucional das políticas públicas, são eles:

1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil). Cada um desses aspectos pode ser desdobrado em inúmeros fatores e indicadores, de acordo com os objetivos da avaliação. (BOSCHETTI, 2009, p.11).

Tomando como apoio essas constatações, tenta-se relacioná-las com a política de Ater que, embora considerada uma política pública voltada para o desenvolvimento rural, apresenta um caráter educativo e também de cunho social em suas ações. Para tanto, questiona-se: o arcabouço legal que estabelece as diretrizes do monitoramento da Ater no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), garante a observância aos princípios constitucionais de eficiência, eficácia e efetividade na condução dessa política? Com base nessa questão, o objetivo do presente artigo é analisar o processo de monitoramento dos contratos de Ater à luz da legislação e normativos vigentes referentes à atual política de assistência técnica e extensão rural (Ater).

Pretende-se, especificamente, discutir, a partir das definições do arcabouço legal vigente, quais os parâmetros e critérios levados em consideração no processo de monitoramento do serviço de Ater. A relevância deste estudo está na possibilidade de expor se tais parâmetros e critérios levam em consideração aspectos qualitativos do serviço ou se apenas aqueles meramente burocráticos. Igualmente, espera-se que a análise proposta permita concluir se o monitoramento do serviço de Ater no âmbito do Incra é compatível com o aprimoramento e busca da qualidade na condução dessa política, visando alcançar, assim, àqueles princípios constitucionais. Cumpre destacar que o serviço de Ater executado no âmbito do Incra, além de representar um dos instrumentos na busca do desenvolvimento do meio rural brasileiro, se configura como uma política pública, razão pela qual faz-se necessário perseguir as características de eficiência, eficácia e efetividade.

Este artigo contém, além desta introdução, quatro seções. Na primeira discorrem-se ponderações sobre avaliação e monitoramento, etapas do processo de exame das políticas públicas. Na sequência, é situado o enfoque da pesquisa e como se deu o levantamento de dados aqui utilizados. Em seguida, apresenta-se uma discussão sobre os instrumentos normativos que baseiam o monitoramento da Ater no âmbito dos assentamentos de reforma agrária. A última seção traz as considerações finais, baseadas na discussão apresentada nos tópicos anteriores.

2 Iniciando o debate sobre avaliação e monitoramento nas políticas públicas

Nas últimas décadas, a implementação de políticas públicas vem recebendo cada vez mais atenção por parte dos entes governamentais e da sociedade civil, uma vez que, conforme afirma Madeira (2014) em sua obra, as políticas públicas quando concebidas e implementadas de forma a potencializar suas conexões e sinergias, contribuem sobremaneira para o processo de desenvolvimento de um país, abarcando as suas múltiplas dimensões.

Para compreensão do papel das políticas públicas na promoção do processo de desenvolvimento, é importante abordar a sua conceituação. As políticas públicas são, em geral, entendidas como um conjunto de ações, programas e atividades desenvolvidas pelo Estado com o objetivo de atender às demandas apresentadas pela sociedade como um todo. Para Castro e Oliveira (2014), o conceito de política pública pressupõe reconhecer a existência de uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Assim, para os autores, as políticas públicas, independentemente da escala, remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados e cabe ao Estado, nas sociedades contemporâneas, prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Ainda segundo Castro e Oliveira (2014), a legitimidade do exercício das funções estatais depende da existência de planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas orientadores da formulação e da implementação das políticas públicas.

É nesse contexto em que as políticas públicas se tornam o centro dos debates governamentais, em função dos seus custos e benefícios políticos e sociais, que ganha importância a preocupação com o seu processo de execução. A esse respeito, Madeira (2014) defende ser recente no Brasil a ênfase dada à efetivação de políticas públicas. Até pouco tempo, segundo a autora, o que se tinha era a preocupação com o processo de elaboração/formulação das políticas públicas, pois se acreditava que os problemas que ocorriam derivavam da forma como essas políticas haviam sido desenhadas. No entanto, após análises e verificação de que mesmo as políticas mais bem desenhadas e com recursos disponíveis não surtiam os efeitos desejados, volta-se a atenção para o processo de implementação, que passa a ser considerado um momento da política pública com dinâmica própria, e que exige um campo de análise específico.

Assim sendo, é na década de 1990, com o agravamento das questões sociais e a escassez de recursos exigindo um novo desenho para as políticas públicas com foco em resultados, que os processos de avaliação e monitoramento ganham impulso na administração pública como importantes estratégias/instrumentos de gestão. Nesse sentido, Nogueira (2002) observa que com a reorganização do processo de planejamento do Governo Federal, a partir da publicação do Decreto Nº 2.829 de 29 de outubro de 1998, a avaliação passa a ser fundamental. Isso porque, ficou estabelecido que para elaboração e execução do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, e dos Orçamentos Gerais da União (OGU), a partir do exercício do ano 2000, toda ação finalística deveria ser estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos estabelecidos para o período do plano (NOGUEIRA, 2002).

Nessa perspectiva, a avaliação e o monitoramento podem ser compreendidos como duas etapas complementares. Sobre essa relação de complementaridade que envolve esses processos, Mokate (2000) afirma que para avaliar é necessária a existência de boa informação gerada pelo monitoramento. Por outro lado, ainda segundo a autora, o monitoramento sem avaliação é incompleto, não permitindo saber muita coisa sobre a relevância ou a pertinência do projeto para o alcance dos objetivos.

A avaliação envolve questões mais amplas que o monitoramento, e corresponde ao processo de atribuição de valor que mede o êxito de uma política, programa ou projeto, em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade.

Para fins de compreensão, incorporam-se neste trabalho as definições de Cohen e Franco (2002, p.102), para quem a eficácia “é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independente dos custos implicados”. O conceito de eficiência, por sua vez, deve partir da análise de duas perspectivas complementares: “se a quantidade de produto está predeterminada, procura-se minimizar o custo total ou o meio que se requer para sua geração; se o gasto total está previamente fixado se procura otimizar a combinação de insumos para maximizar o produto” (COHEN; FRANCO, 2002, p.103). Por fim, os autores afirmam que efetividade “constitui a relação entre os resultados e o objetivo. A efetividade tem duas dimensões em função dos fins perseguidos pelo projeto. É a medida do impacto ou o grau de alcance dos objetivos” (COHEN; FRANCO, 2002, p.107).

Nessa linha, Nogueira (2002, p.142) afirma que “avaliar é estabelecer, a partir de uma percepção intersubjetiva e valorativa e com base nas melhores condições objetivas, o confronto entre a situação existente previamente ao planejado e os objetivos e as metas alcançadas”.

O monitoramento, por sua vez, é imprescindível durante a implementação e execução de qualquer política, programa e projeto, uma vez que, possibilita realizar correções no decorrer da ação empreendida, ao fornecer informações sobre problemas ou desvios que podem afetar/interferir no alcance das metas e resultados propostos. Assim, o monitoramento corresponde a uma fase do processo de avaliação de políticas e programas públicos.

No dizer de Nogueira (2002, p.147), o monitoramento é “um processo sistemático e contínuo para produzir informações sintéticas que permitam ou viabilizem a rápida avaliação situacional e a intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas”. Já para Baptista (2007, p.109), o monitoramento pode ser definido como “a fase em que se processam o acompanhamento sistemático, a mensuração e o registro das atividades executadas, dos recursos utilizados, do tempo despendido em cada fase, dos resultados esperados”. Para a autora, nesse acompanhamento, mede-se a ação programada em termos do seu processo, de seus meios e de seu produto.

Ainda sobre a definição/conceituação de monitoramento, Buvinich (1999) resgata a sua origem e alguns de seus significados ao asseverar que a palavra monitoramento tem origem latina, *monere*, significando alerta. Ainda de acordo com o autor, na língua inglesa transformou-se em *monitoring*, com o mesmo significado, e em português tem-se traduzido como monitoria ou monitoramento e usado como sinônimo de vigilância, acompanhamento, seguimento ou supervisão.

Em seus estudos, Buvinich (1999) também alerta para a necessidade de diferenciação entre os processos de monitoramento e de avaliação. Nesse sentido, o autor argumenta que o monitoramento se inicia em conjunto com a implementação do programa e tem a função de prover informação e alerta à gerência, enquanto a avaliação é um juízo que se faz sobre o valor ou mérito do programa. Ainda para o autor, esse juízo pode ser feito com relação a uma pessoa, a um produto, a uma organização ou a qualquer outro objeto que se queira avaliar.

Ao abordar o processo de monitoramento a partir do paradigma moderno de gestão social, Buvinich (1999) corrobora com os estudos que apontam a existência de duas dimensões desse processo, uma voltada para a prestação de contas do investimento realizado/executado e, a outra, como instrumento de gestão contribuindo para a avaliação do êxito da política e programa. Assim, o autor afirma que o monitoramento é um processo contínuo e sistemático de supervisão e revisão do gerenciamento, objetivando garantir a eficiência e eficácia no gerenciamento. Logo, o primeiro aspecto aponta para a mensuração dos resultados obtidos com o menor custo possível, de tal forma que o monitoramento corrobora para a realização periódica da prestação de contas, demonstrando que os investimentos são realmente transformados em insumos e produtos que buscam contribuir para as mudanças sociais. Já o segundo aspecto expressa o grau de consecução dos objetivos do programa (BUVINICH, 1999).

No entanto, apesar de constituir avanços em termos de gestão pública, os processos avaliativos e o monitoramento ainda são encarados como instrumentos burocráticos voltados meramente aos procedimentos administrativos e financeiros, negando, dessa forma, a sua importância para o controle social das políticas e programas públicos.

Segundo Gomes (2001) há uma tendência histórica na administração pública de privilegiar-se o levantamento de informações quantitativas, fortemente, influenciada pelo modelo clássico de avaliação de políticas públicas. Tal modelo, para esse autor, privilegia basicamente a análise e mensuração dos objetivos previstos e inscreve-se na mais pura tradição tecnocrática, sempre em busca de modelos de intervenção na realidade. Nesse primeiro momento, essas propostas de avaliação se caracterizavam por uma preocupação excessiva com os instrumentos técnicos e metodológicos e desconsiderava aspectos políticos envolvidos na questão. Trata-se, assim, de uma perspectiva norte-americana fundada no positivismo e orientada pelo racionalismo clássico e que ignora a política pública como uma intervenção na realidade, envolvendo diferentes sujeitos e condicionada por interesses e expectativas (GOMES, 2001).

Para além das questões técnicas e metodológicas, a avaliação e monitoramento de políticas públicas devem viabilizar o processo decisório, a formação e ampliação da consciência social, através do controle social acerca dessas políticas. Nesse sentido, Arretche (1998 apud GOMES, 2001) aponta não existir possibilidade de qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas apenas instrumental, técnica ou neutra. Para a autora, avaliar programas sociais é perguntar a seu respeito, sua finalidade, a forma como são produzidos seus resultados e identificar quais práticas sociais se articulam e reforçam. Não é suficiente, portanto, concordar com a importância dos processos avaliativos, mas se questionar sobre o potencial da avaliação como instrumento para tornar visível a

intensidade das demandas no campo das políticas sociais em nossa sociedade (ARRETCHÉ, 1998 apud GOMES, 2001).

Feitas essas breves reflexões sobre o processo de monitoramento de políticas públicas, apresentam-se, a seguir, o percurso metodológico da pesquisa e a discussão sobre a execução do monitoramento da Ater nos assentamentos de reforma agrária. Essa discussão toma como base a análise do arcabouço legal que estabelece as diretrizes para a operacionalização da política de Ater no âmbito do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

3 Procedimentos metodológicos

O desvendamento de uma realidade – objeto de investigação, por parte do pesquisador –, envolve a utilização de determinados procedimentos de coleta de dados, sistematização e categorização que vão tornar possível as suas análises sobre essa realidade. Com base nesse pressuposto, e objetivando analisar e discutir o processo de monitoramento dos contratos de Ater à luz dos normativos vigentes, foi realizada uma pesquisa documental, tendo como fontes os instrumentos normativos internos do Incra que estabelecem as diretrizes para a operacionalização da política de assistência técnica e extensão rural (Ater).

Uma das principais características apontadas pela literatura a respeito da abordagem sobre os documentos é que, nesse método, o material pesquisado é que conduz a pesquisa (DUFFY, 2008). Além disso, Kelly (s.d. apud CELLARD, 2010) considera que a análise documental pode ser de suma importância em uma pesquisa, principalmente por se tratar de um método de coleta de dados capaz de reduzir qualquer tipo de influência a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador sobre o seu objeto de estudo.

Nesse sentido, os documentos que serviram de referência para a análise foram, especialmente, a Portaria Incra nº 581, de 1º de agosto de 2010; a Nota Técnica Incra nº 01, de 15 de agosto de 2010; e a Nota Técnica Conjunta DD e DA Incra nº 01, de 06 de maio de 2011.

A Portaria Incra nº 581, considerando, entre outras coisas, a necessidade de uniformização de diretrizes quanto à operacionalização do Pronater, estabelece procedimentos a serem observados no âmbito das Superintendências Regionais do Incra para a execução da política (INCRA, 2010a). Já a Nota Técnica Incra nº 01 orienta sobre os procedimentos a serem adotados para a seleção e contratação dos serviços de Ater (INCRA, 2010b). A Nota Técnica Conjunta DD e DA Incra nº 01, por sua vez, aborda, de forma mais detalhada, a metodologia de monitoramento e fiscalização dos serviços de Ater (INCRA, 2011).

Provavelmente, em relação ao tipo de estudo, este trabalho apresenta um caráter exploratório. Os estudos exploratórios, conforme apontam Sampieri, Collado e Lucio (2006), são realizados quando se objetiva estudar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, do qual se tem muitas dúvidas ou que não tenha sido abordado anteriormente. Esse parece ser o caso do presente artigo, que aborda a questão do monitoramento na política de Ater, tema pouco comum nas abordagens encontradas na literatura.

4 Análise e discussão sobre o monitoramento na operacionalização da Ater no Incra

A Lei 12.188/2010 prevê que a operacionalização da política de assistência técnica e extensão rural (Ater) dar-se-á através do Pronater. As ações previstas no referido programa serão executadas por “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. 15º desta Lei” (BRASIL, 2010a).

A contratação das entidades executoras de Ater passa a ser realizada pelo MDA e, quando se tratar de assentados por políticas de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Essa contratação deve ser feita através do processo de chamadas públicas – destinadas a classificar propostas técnicas apresentadas pelas entidades executoras –, conforme art. 18º da Lei de Ater de 2010. A prestação dos serviços de assistência técnica será executada por meio do instrumento administrativo denominado Contrato por dispensa de licitação, conforme art. 24º, inciso XXX, Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).

A execução dos serviços de assistência técnica por meio desse instrumento administrativo é condizente com a lógica dominante na institucionalidade governamental de descentralização da gestão das políticas públicas. Nesse sentido, conforme afirma Dias (2004b), isso reflete o processo de terceirização das políticas e programas públicos adotados pelo Governo.

Zarnott et al. (2017), ao resgatarem o contexto histórico da extensão rural brasileira como política pública, referenciando especialmente o advento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) em 2003, e do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) para assentamentos de reforma agrária em 2004, avaliam que:

A execução dos serviços de ATER/ATES foi terceirizada num ambiente de pluralidade institucional e que a atuação dessa multiplicidade de atores é descoordenada, resultando em realidades muito distintas nos diferentes territórios do país quanto à cobertura, configuração institucional e de orientação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. (ZARNOTT et al., 2017, p.110).

Na visão de Diesel (2012), as bases para o pluralismo institucional na extensão rural são construídas devido à diversidade das demandas rurais e à heterogeneidade social entre os agricultores, havendo no meio rural distintos agentes de desenvolvimento, cada um com seu próprio espaço de atuação, para o qual apresenta vantagens comparativas em relação a outros agentes. Como discutido por Neumann, Dalbianco e Zarnott (2018), no pluralismo institucional nos serviços de Ater, não ocorre uma mera terceirização, pois o Estado exerce a função de agente subsidiário e coordenador, o que requer novas formas de cogestão que exigem uma postura regulatória do Estado. Os autores assinalam que é justamente por conta desse caráter regulador, que o ambiente pluralista na extensão rural sofre influência dos sistemas normativos, pautados na rationalidade legal e no domínio regimental, o que pode acarretar em uma evolução do controle racional legal sobre a gestão pública (NEUMANN; DALBIANCO; ZARNOTT, 2018).

No caso da Ates, como lembram Neumann e Dalbianco (2012), o programa foi concebido prevendo-se que o financiamento e sua coordenação ficariam sob a responsabilidade do Estado e a execução realizada por terceiros, com a criação de instâncias de coordenação, supervisão e controle social. Os autores alegam que, com esse formato, reeditou-se o caráter descentralizado/terceirizado da execução da política pública de extensão rural já observado na experiência do Projeto Lumiar, que orientou as ações do Incra no âmbito da assistência técnica aos assentamentos de 1997 a 2000. Com isso:

O Estado passa a assumir o papel de financiador, fiscalizador, coordenador e supervisor da Ates, as equipes técnicas das prestadoras de serviços e as equipes de articulação assumem o papel de execução e a organização social dos assentados, participando do acompanhamento, definição de rumos e controle social do programa. (NEUMANN; DALBIANCO, 2012, p.97-98).

Vale situar que, ainda na execução do Programa de Ates, sentiu-se a necessidade de buscar um melhor modelo para formalizar as relações entre o Incra e as prestadoras de serviços de Ates, que eram mediadas por convênios. Desse modo, a contar de 2008, a forma de contrato passou a ser recomendada, com o argumento de que as relações mediadas por convênios comprometiam a qualidade dos serviços de Ates. Entre os apontamentos que embasaram a necessidade de alteração em relação aos instrumentos jurídicos utilizados pelo Incra para contratação das entidades prestadoras de serviço, substituindo os convênios pelos contratos estabelecidos, por meio de chamadas públicas, merecem destaque: a instabilidade institucional a que a relação entre o Incra e a prestadora de serviços fica submetida, com dificuldades de operação, incertezas quanto à renovação dos convênios, preocupações quanto à disponibilidade futura de recursos para o programa, esforços recorrentes de adequação da prestadora a novas regras, normas e decretos condicionantes de sua atuação; o descumprimento de regras, que ocasionavam entraves na prestação de contas, atrasos nos repasses dos recursos e grande rotatividade de técnicos, comprometendo a continuidade do trabalho e a estabilidade na relação com os assentados; além da falta de transparência sobre o gasto dos recursos públicos, a ausência de um sistema de controle das ações desenvolvidas pelas equipes técnicas e a pressão social sobre as ações desenvolvidas pelo Incra (NEUMANN; DALBIANCO, 2012).

Como referendam Silva e Caporal (2016), desde a Lei 12.188/2010, são as chamadas, enquanto mecanismo jurídico-legal, que vão definir a localização geográfica, o público beneficiário, os valores disponibilizados e as ações de Ater a serem financiadas pelo Governo Federal e executadas por diversas entidades. Mas, de acordo com Thomson, Bergamasco e Borsatto (2017), a lei não resolveu todas as dificuldades enfrentadas por um contingente considerável de organizações de Ater, mesmo com o acréscimo dos recursos federais para o financiamento dos serviços e da nova modalidade de contratação, pois, os contratos com a administração pública ainda não permitem o adiantamento do pagamento de serviços profissionais, apenas disponibiliza uma taxa de mobilização para compra de materiais, equipamentos e custeio de atividades, o que gera empecilhos notadamente para as menores entidades de Ater. Weid (2011) elenca algumas dificuldades sentidas pelas

entidades executoras a partir dessa nova modalidade de contratações de Ater, são elas:

A falta de DAPs em parte significativa do grupo, em particular os mais pobres; o tamanho do público alvo, que obriga as entidades a uma expansão acelerada de seu quadro técnico, sem tempo para um processo de formação; a inexistência de um adiantamento de recursos no início da execução dos projetos, o que deixa as entidades não governamentais trabalhando no vermelho até o recebimento da primeira parcela; atrasos no processamento da comprovação das atividades por parte do governo, o que retarda os pagamentos; dificuldades de execução do cronograma extremamente carregado de atividades. (WEID, 2011, p.5).

Sob esta visão, Caporal (2011) adiciona que a Lei de Ater também poderia representar retrocesso em termos metodológicos, pelo fato de as chamadas públicas apresentarem contratos curtos, com atividades que deveriam ser cumpridas com rapidez para que as organizações prestadoras de Ater pudessem receber os recursos pelos serviços executados. O tempo reduzido traria prejuízos não só para a elaboração de metodologias participativas, como também, para a capacitação dos técnicos, haja vista que as chamadas não preveem recursos para isso. Por fim, o autor expressa preocupação com a possibilidade de descontinuação das ações, o que só seria evitado com a prorrogação dos contratos ou com novas chamadas públicas para as mesmas áreas e públicos atendidos, o que não teria como ser garantido (CAPORAL, 2011).

Nas palavras de Diesel, Dias e Neumann (2015), os contratos de Ater por dispensa de licitação, via chamadas, resolveram, em um primeiro momento, um problema operacional, pela contratação relativamente facilitada. Ao mesmo tempo, criou outras barreiras, sobressaindo-se a incapacidade de acompanhamento e avaliação das ações pelo MDA e dificuldade de compatibilização da Pnater. Somando, em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2012, evidenciaram-se limitações acerca da focalização, quer dizer, sobre o tamanho dos lotes e formas de identificação e seleção das famílias beneficiadas, que estaria excluindo famílias mais pobres, fora à inobservância da continuidade na prestação de serviços de Ater, preceito estabelecido pela Pnater, ao estabelecer contratos anuais e não renováveis (DIESEL; DIAS; NEUMANN, 2015).

Na opinião de Rivera, Zijpe e Alex (2000), o êxito dos contratos na extensão depende da transparência contratual na descrição de qual serviço deve ser executado, da qualificação necessária aos profissionais de extensão rural e demais integrantes da equipe prestadora, das principais características do público a ser envolvido, dos métodos de trabalho a serem adotados, das metodologias de avaliação, dos direitos e deveres do contratante e contratado, seus papéis e dos valores e formas de pagamento dos serviços prestados. O interessante é notar que, semelhante à modalidade de convênio, a forma de contrato, que é o instrumento mais recente, igualmente é questionada, sobretudo no que concerne a continuidade das ações de Ater junto ao público beneficiário.

A Lei de Ater traz em seu Capítulo V a preocupação em normatizar os procedimentos referentes ao acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos resultados da execução do Pronater. Desse modo, estabelece que “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” (BRASIL, 2010a).

Do ponto de vista de Zarnott et al. (2017), essa necessidade do Estado em exercer um melhor provimento, coordenação, controle e avaliação dos serviços de extensão em um ambiente de pluralismo institucional, justifica a criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), instituída pela Lei nº 12.897 de 18/12/2013 e pelo decreto presidencial nº 8.252 de 26/05/2014, documentos esses que reforçam a preocupação em relação à forma como os serviços serão ofertados e coordenados, principalmente pela ausência de uma coordenação efetiva e de participação social.

Embora controversa, a concepção da Anater veio para o aperfeiçoamento da dinâmica organizativa da Política Nacional de Extensão Rural e visando a promoção de maior agilidade aos processos de contratação das entidades de extensão rural, de um sistema articulado de capacitação técnica e de uma unidade responsável pelo monitoramento e acompanhamento dos serviços prestados aos agricultores (ZARNOTT et al., 2017). Além das atribuições burocráticas vinculadas a oferta do serviço como o credenciamento das entidades, a Anater visa transferir tecnologia e inovação e deverá monitorar e avaliar se os resultados nessa direção foram alcançados.

Porém, na Lei de Ater, o acompanhamento e controle previstos têm um sentido meramente físico-financeiro, no qual se privilegia as informações quantitativas. Caporal (2011, p.28), inclusive, enfatiza que o enfoque metodológico estabelecido nas chamadas de projetos está orientado para pagar pela quantidade de atividades, e pondera: “se o objetivo da Lei era qualificar a Ater, obviamente que o foco deveria ser a qualidade e não apenas a quantidade de atividades”.

Segundo afirma Lobo (1998), essa é uma tendência histórica na administração pública, onde os sistemas de informação disponíveis, pelo menos no plano federal, monitoram fundamentalmente insumos financeiros. A autora cita como exemplo mais conhecido o Sistema de Administração Financeira (Siafi), que não permite nenhuma informação sobre resultados, muito menos sobre a eficácia dos programas e serve, quando muito, para penalizar entidades governamentais inadimplentes com prestações de contas de recursos oriundos do Governo Federal ou com pagamento de dívidas (LOBO, 1998).

Diesel, Dias e Neumann (2015) evidenciam que, depois da avaliação dos resultados das primeiras chamadas públicas de Ater, e atendendo as orientações da auditoria realizada pelo TCU em 2012, surge a segunda geração de chamadas, caracterizadas pela tentativa de resgatar alguns fundamentos da Pnater. Na concepção dos autores, com as recomendações do TCU e sua materialização em contratos, executados a partir de 2014, tentaram-se resgatar a continuidade dos serviços e a utilização de metodologias participativas, princípios presentes na Pnater e que vinham sendo negligenciados nos anos anteriores. Apesar disso, entendem que:

prevalece a essência da contratualização de resultados para a materialização da política pública, ou seja, as metas e resultados a serem obtidos orientam a ação das equipes contratadas; a autonomia destas equipes para definir beneficiários e apropriar metodologias às especificidades do público não deve interferir na obtenção dos resultados; e, por fim, os contratos preveem resultados e estabelecem sanções àqueles que não os apresentarem (devidamente confirmados pelos beneficiários). (DIESEL; DIAS; NEUMANN, 2015, p.125).

No artigo 24º da Lei 12.188/2010 afirma-se que a metodologia e os mecanismos de acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos serviços serão objeto de regulamentos específicos. Nesse sentido, o Decreto Presidencial N° 7.215/2010 regulamenta a referida lei, dispondo sobre o Pronater. Em seu artigo 8º aborda-se a questão do acompanhamento dos contratos de Ater. Nesse momento, o termo “monitoramento” passa a integrar o arcabouço normativo da política de Ater. Contudo, não há maiores considerações acerca de sua definição e desenvolvimento, conforme se percebe no trecho seguinte:

§1º - O acompanhamento de cada serviço contratado será exercido por monitoramento e fiscalização, na forma a ser disposta pelos órgãos previstos no caput, observando 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. (BRASIL, 2010b).

No âmbito do Incra foram publicadas a Portaria/Incra/P/Nº581/2010 e a Nota Técnica/Incra/Nº01/2010, ambas orientando quanto aos procedimentos operacionais a serem adotados na seleção e contratação de serviços de Ater para os assentamentos de Reforma Agrária. Foi publicada, ainda, a Nota Técnica Conjunta/DD e DA/Incra/Nº01/2011, disciplinando os procedimentos operacionais a serem seguidos em relação, particularmente, ao monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater.

Referindo-se ao acompanhamento dos contratos de Ater, a Portaria/Incra/P/Nº581/2010 já deixa em evidência a ênfase no monitoramento como condicionante à realização de pagamento dos serviços pactuados. Nesse sentido, o parágrafo primeiro do artigo quarto dessa Portaria estabelece que o monitoramento será realizado periodicamente e à distância, por meio de sistema eletrônico, devendo os servidores responsáveis pelo contrato atestar as informações prestadas no sistema eletrônico antes de cada pagamento (INCRA, 2010a).

A Portaria/Incra/P/Nº581/2010, no entanto, não apresenta qualquer detalhamento ou conceituação acerca do processo de monitoramento. A única referência nesse sentido é de que os servidores responsáveis pelo acompanhamento dos contratos de Ater serão capacitados, recebendo orientação quanto à forma de execução do monitoramento (INCRA, 2010a). Assim sendo, percebe-se que nesse normativo as referências ao monitoramento, apesar de classificado como etapa imprescindível na tramitação burocrática e institucional da operacionalização da política de Ater, não explicitam nenhum aspecto qualitativo a ser considerado no acompanhamento dessa política.

Isso posto, percebe-se que conceitos e categorias que perpassam os pressupostos e diretrizes dos serviços de Ater, como avaliação e monitoramento, estão citados nos instrumentos normativos sem nenhuma explicação quanto ao seu significado e conceituação, dando margem para que esses termos sejam utilizados de acordo com os propósitos e visões dos profissionais envolvidos na execução dessa política. A esse respeito, Dias (2004b) utiliza-se do argumento que todas essas noções são polêmicas, algumas sendo objeto de disputas acadêmicas e políticas sobre os seus significados. O autor adverte que utilizá-las deixando de esclarecer que são relativas e podem ter significados variáveis de acordo com quem as utiliza e com que propósitos, atrapalha a tentativa de que elas se tornem operacionais nos contextos de intervenção. “Para evitar tais problemas, seria necessário construir definições básicas, indicando os rumos desejados para a sua aplicação no cotidiano do trabalho dos prestadores de assessoria técnica e das instâncias que gerenciarão os serviços” (DIAS, 2004b, p.524).

Já a Nota Técnica/Incra/Nº01/2010, editada para orientar a seleção e contratação dos serviços de Ater, reserva, quando comparada à Portaria/Incra/P/Nº581/2010, um pouco mais de atenção ao referir-se ao acompanhamento dos contratos. Essa Nota Técnica, baseando-se na Lei 12.188/2010, estabelece que a entidade contratada para prestar a assistência técnica deverá elaborar o Relatório de Execução dos Serviços Contratados. A apresentação desse relatório é uma condicionante para o pagamento dos serviços executados e dele deverão constar a identificação do beneficiário assistido, a descrição da atividade realizada, a quantidade de horas trabalhadas para a realização da atividade, o período dedicado à execução dos serviços, dificuldades e obstáculos encontrados, resultados obtidos com a execução do serviço e a declaração do beneficiário assistido de que o serviço foi executado (INCRA, 2010b).

Percebe-se, portanto, que a Nota Técnica/Incra/Nº01/2010 agrega ao monitoramento a necessidade de se observar aspectos qualitativos, tais como dificuldades e obstáculos encontrados e os resultados da execução do serviço. No entanto, esses aspectos são equiparados a critérios estritamente objetivos, como, por exemplo, a quantidade de horas trabalhadas. Equivale a dizer que mesmo essas informações, que a princípio deveriam ser qualitativas, configuram mera exigência formal, deixando assim de receber da burocracia estatal a atenção necessária para o aprimoramento do serviço monitorado.

Além disso, não existe, no aparato institucional, um protocolo de tratamento aos aspectos qualitativos exigidos na Nota Técnica/Incra/Nº01/2010. Não existe, também, uma ferramenta ou rotina que permita sistematizar os dados apresentados pela equipe responsável pela execução das ações de assistência técnica. E, nesse cenário, cada relatório de atividades é uma peça independente e desconexa, que não reflete continuidade das ações. Assim, as dificuldades eventualmente relatadas em um Relatório de Execução dos Serviços Contratados são informações desarticuladas e descontextualizadas e acabam, na maioria das vezes, não sendo aproveitadas para a efetiva qualificação do serviço de Ater.

A Nota Técnica/Incra/Nº01/2010 não estabelece, por exemplo, quais informações especificamente a execução do serviço de Ater deve produzir a respeito da dinâmica dos assentamentos. Tampouco ficam claro quais são os parâmetros para nortear os monitores do serviço na definição se as informações prestadas nos relatórios apresentados são suficientes. Assim, a importância recai meramente sobre a existência da informação, sem que haja a preocupação com o conteúdo que dela deva constar. Essa característica, certamente, fragiliza o processo de monitoramento uma vez que deixa de oferecer de forma sistematizada subsídios para o constante aprimoramento da política pública.

A título de exemplo, na análise das contribuições para ações de Ater em Alagoas, tomando como referência a Lei de Ater de 2010 e as chamadas públicas lançadas no estado entre 2014 e 2018, Silva e Caporal (2016) revelaram que técnicos de instituições foram liberados para iniciar suas atividades sem estarem aptos para utilizar o Sistema informatizado de Ater (Siater), em que é feito o cadastro e comprovada, através de atestes liberados pelo próprio sistema, a realização das metas previstas. Uma das instituições que teve todos os contratos suspensos alegou que situações como essa provocaram a morosidade na análise da sua prestação de contas, haja vista que o primeiro lote enviado para apreciação demorou quatro meses para ser avaliado, e tendo em vista que a instituição só recebe após prestar conta das atividades realizadas, a instituição não conseguiu realizar o pagamento dos técnicos (SILVA; CAPORAL, 2016).

Na experiência analisada, os técnicos sentiram dificuldades com os sistemas informatizados oferecidos pelo MDA para o monitoramento das ações e para a estruturação do banco de dados, reivindicando alterações que levem a um melhor acompanhamento e avaliação, visando sua agilidade e racionalidade, capaz de transformar esses sistemas em instrumentos de larga e fácil utilização por parte das entidades executoras. Devido a isso, as instituições ouvidas na pesquisa estão preocupadas em criar sistemas próprios de cadastro dos agricultores familiares beneficiários, para o monitoramento e avaliação das suas atividades, visto que os sistemas disponíveis pelo MDA não geram informações básicas necessárias às instituições, como por exemplo, o número de homens e mulheres atendidos, entre outros dados (SILVA; CAPORAL, 2016).

Em contraposição à ênfase dada pelo aparato governamental aos aspectos quantitativos no trato das políticas públicas, Lobo (1998) sugere definir uma estratégia voltada a atender à necessidade de tomada de decisões no plano governamental e à possibilidade de controle social, devendo incluir formas diferenciadas de avaliação qualitativa, já que se esperam informações sobre impacto e processos dos programas e políticas públicas.

Partindo dessa percepção e da interpretação dos documentos do Incra, apresenta-se, neste instante, sucintamente, uma experiência particular que se preocupou em dar continuidade às diretrizes constitutivas da Pnater. A ideia não é divergir do que foi discorrido até aqui, mas não se podem negar os avanços do programa de extensão rural para os assentamentos de reforma agrária desenvolvido no Rio Grande do Sul, que atende à totalidade das famílias assentadas. Orientados pelas normativas nacionais e buscando contemplar as especificidades regionais, a Ates gaúcha passou por importantes mudanças em anos recentes. No caso em questão, destacam-se:

a importância da participação social (assentados, prestadoras, Estado) na construção do Programa e a consolidação de um Sistema Pluralista Descentralizado, que possibilita pensar o futuro a partir de novos marcos: a superação do conflito com as normativas burocráticas enquanto fonte de legitimidade para as ações (que se busca reduzir com a participação social); a superação da ação pela ação, buscando alcançar processos e produtos através das metas contratadas, para os quais foram concebidas ferramentas como o Sistema Integrado de Gestão Rural da ATES (SIGRA) e a Rede de Unidades de Observação Pedagógica (RUOP); a superação da ação isolada de extensão através da articulação com a estrutura regional de desenvolvimento (papel que o Conselho Regional tem tentado cumprir); enfim, a superação da velha abordagem da "transferência tecnológica", através da criação de uma rede de diferentes atores, incluindo agricultores, que interagem para criar e compartilhar. (ZARNOTT et al., 2017, p.108).

Dalbianco e Neumann (2012) distinguem cinco momentos na Ater para assentados nas últimas três décadas no Rio Grande do Sul, caracterizando cada uma dessas fases. Para fins de complementaridade da discussão deste trabalho, são consideradas apenas as duas últimas: a primeira fase do Programa de Ates do Incra-RS (2004/2008); e a segunda fase do Programa de Ates do Incra-RS (pós 2008), período em que foi realizado um conjunto de inovações institucionais.

A criação do Programa de Ates permitiu que, a partir de 2004, a Superintendência do Incra no Rio Grande do Sul passasse a efetuar ações em todos os assentamentos federais e estaduais por meio de convênios, que foram firmados com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-RS) e com a Cooperativa de Prestação de Serviços Técnicos (Coptec). O pagamento pelos serviços ocorria após relatórios semestrais e da comprovação das despesas realizadas. No que diz respeito aos serviços prestados, não havia uma preocupação, por parte do Incra, em se indicar metas ou um cronograma pré-estabelecido, pois se partia do entendimento de que as entidades parceiras conveniadas tinham totais condições de estabelecer, no lugar do Incra, a concepção de Ates para as áreas reformadas no estado (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

A execução do Programa de Ates mediante a modalidade de convênio, como já se sabe, não se mostrou adequada. Ao mesmo tempo, verificou-se que as equipes técnicas da Emater e da Coptec não seguiam uma única recomendação de trabalho, adotando suas leituras particulares das demandas locais e regionais. Para completar, com essa liberdade operacional e sem a obrigatoriedade de assessorar todas as famílias, gerou-se o atendimento seletivo aos assentados, em que as equipes técnicas atendiam àquelas famílias mais demandantes ou mais próximas das organizações de assessoria técnica, social e ambiental (DALBIANCO; NEUMANN, 2012). Sem dúvidas, se conceitos e categorias pertinentes aos serviços de Ater não forem bem explicados nos instrumentos normativos, circunstâncias como essa tendem a se repetir em outras experiências.

O ano de 2008 é marcado pela principal mudança no Programa de Ates, que passou a ser executado mediante o estabelecimento de contrato entre o Incra e as organizações de Ater, que passam a ser consideradas como prestadoras de serviços. As revisões na forma de operar a Ates implicaram em algumas inovações, a saber: 1) No âmbito da coordenação e supervisão do Incra, aumentando o controle

do trabalho das equipes de Ates, definindo as metas a serem alcançadas e aperfeiçoamento do sistema de acompanhamento, supervisão e fiscalização das ações de campo; 2) Nas relações entre o Incra com as prestadoras, constituiu-se uma equipe independente de articuladores; e 3) Na execução da Ates, se fortaleceu a estrutura descentralizada, organizada em Núcleos Operacionais (NOs) com elevada autonomia (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

Como demonstram Dalbianco e Neumann (2012), o Incra-RS procurou avançar aperfeiçoando as estratégias e os instrumentos para a efetivação e controle do Programa de Ates, passando a disciplinar e dirigir muito mais a execução do trabalho de Ates no estado, definindo melhor o papel de cada organização bem como a natureza e quantidade de ações a serem desenvolvidas pelo técnico, propiciando condições favoráveis para a execução das metas e avaliação da qualidade dos produtos gerados. Ainda segundo os autores, com as metas a serem executadas já estabelecidas e buscando o seu cumprimento, a supervisão das ações da Ates envolveu atribuição de responsabilidades de acompanhamento e avaliação a diversos agentes vinculados ao Incra – entre os quais gestores da Ates, articuladores, fiscais de contrato –, criação de sistema informatizado de acompanhamento da execução das metas e, complementarmente, fortalecimento de instâncias de controle social.

Entre as inovações institucionais merecedoras de destaque pós 2008, Dalbianco e Neumann (2012) ressaltam: a criação dos “gestores da Ates” pela Superintendência do Incra-RS, com o intuito de ampliar a coordenação do programa e que têm a responsabilidade de acompanhar a execução da Ates nos NOs, de acordo com as ações estabelecidas no contrato, além de avaliar, monitorar e fiscalizar os serviços desenvolvidos pelas equipes técnicas, bem como avaliar os produtos contratados; e o Sistema de Acompanhamento das Ações (Sama), onde cada técnico vinculado às prestadoras de serviços deve informar mensalmente as atividades executadas, sendo possível acompanhar a execução das metas previstas no contrato, e é pelos relatórios gerados pelo sistema que o Incra-RS realiza os pagamentos às prestadoras, condicionados e proporcionais ao cumprimento das metas contratadas. O Sama subsidia, também, a atuação dos asseguradores dos contratos de Ates do Incra, que mensalmente realizam um processo de verificação/fiscalização a campo em cada um dos NOs (DALBIANCO; NEUMANN, 2012).

Sá et al. (2012), ao apresentarem a estrutura organizacional do Programa de Ates colocado em prática pelo Incra-RS, recordam que, com relação à coordenação e supervisão existe a centralidade do Incra na gestão do programa. Os autores, ao detalharem as orientações presentes nos documentos do Incra sobre a coordenação da Ates no Brasil, alertam para a necessidade de estabelecer consonância e complementaridade entre as ações do Incra – sede e das Superintendências Regionais na coordenação do Programa de Ates. Isso porque, enquanto a instância nacional atua mais no estabelecimento das articulações políticas, as instâncias estaduais (Superintendências Regionais) assumem um papel de protagonista no encaminhamento da Ates nos estados, pois lhe cabe, dentre outras coisas: analisar, aprovar e/ou rejeitar as propostas referentes à execução das atividades de Ates e dos planos; e realizar as ações de monitoramento e fiscalização do objeto pactuado; monitorar e avaliar, juntamente com os beneficiários, as atividades de Ates, o processo de desenvolvimento das ações e a qualidade da

assessoria executada, mediante o uso de instrumentos apropriados; supervisionar e fiscalizar as atividades de Ates executadas, através dos instrumentos firmados, elaborar pareceres técnicos quanto ao cumprimento do objeto e aplicação dos recursos, de acordo com a legislação pertinente (INCRA, 2008, p.20).

Percebe-se que pelas atribuições que lhe são conferidas, as Superintendências estaduais do Incra devem constituir uma equipe de coordenação e supervisão, o que implica, com efeito, em iniciativas de monitoramento e avaliação da Ates (INCRA, 2008). Sá et al. (2012) reforçam que o principal mecanismo utilizado para acompanhamento da execução do Programa de Ates é o Sama, software desenvolvido para o Incra-RS que faz a interface entre os técnicos das prestadoras e a coordenação do programa, apresentando-se como uma ferramenta interessante de gestão e mostrando ser uma forma eficiente e eficaz de controle e acompanhamento das atividades, como já situado anteriormente. Para complementar, os gestores de Ates e fiscais de contrato do Incra-RS aferem, mediante amostragem, as informações postadas no Sama e geram outros dados relevantes para fins de monitoramento e avaliação da Ates (SÁ et al., 2012).

Visando evitar conflitos nos sistemas de atividades e estabelecer maior coerência entre o serviço almejado e o serviço realizado, é que o Incra-RS tomou como base as orientações definidas na esfera federal para especificar, em 2008, as metas a serem alcançadas pelos técnicos e pelas prestadoras do estado (SÁ et al., 2012). A razão pela qual foram estipuladas as metas se deve ao fato de que, nos processos de gestão pública, e no caso específico da gestão da Ates:

É imprescindível que haja ferramentas de acompanhamento, monitoramento e controle para que possam ser garantidos os princípios da administração pública, em especial a legalidade, a publicidade e a moralidade. Isto se torna importante devido às ações envolvendo recursos públicos serem observadas e fiscalizadas pelos órgãos de controle do patrimônio público, tais como: Controladoria Geral da União (CGU), Tribunal de Contas da União (TCU), visando a que os desvios sejam evitados e punidos quando identificados. (SÁ et al., 2012, p.149).

De modo geral, a partir da leitura do caso do Rio Grande do Sul, constata-se, como consta em Sá et al. (2012, p.133), que os serviços de Ates estão estruturados em conformidade com o regramento geral estabelecido em âmbito federal pelo Incra e apresentam algumas particularidades, desenvolvidas nesse estado para o aperfeiçoamento da operação do sistema. Posto isso, a Nota Técnica Conjunta/DD e DA/Incra/Nº01/2011 é o instrumento normativo que mais se aprofunda no detalhamento dos procedimentos operacionais de monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater. No referido documento apresenta-se o fluxograma de monitoramento, conforme sintetizado a seguir:

- **1º Passo:** Assegurador do contrato procede ao lançamento dos dados do contrato no Sistema Informatizado de Ater (Siater);
- **2º Passo:** A entidade contratada insere no Siater cada atividade realizada;
- **3º Passo:** O assegurador analisa as informações apresentadas pela entidade contratada através do Relatório de Execução no Siater, verificando a identificação de cada beneficiário, a descrição da atividade realizada, horas trabalhadas para realização das atividades, período dedicado à execução dos

serviços, dificuldades encontradas, resultados obtidos e o atesto do beneficiário comprovando o recebimento do serviço;

- **4º Passo:** Estando em acordo com as exigências do contrato, o assegurador atesta a realização do serviço pela entidade contratada. Caso identifique alguma inconsistência nas informações apresentadas, o assegurador comunica a entidade para que a mesma apresente justificativa ou proceda à correção das referidas inconsistências;
- **5º Passo:** Após o aceite do assegurador, a entidade encaminha a Nota Fiscal ou Fatura ao Incra;
- **6º Passo:** O assegurador analisa a Nota Fiscal encaminhada, verificando se o documento está condizente aos serviços aprovados, em seguida, atesta a nota e encaminha para o setor administrativo do Incra;
- **7º Passo:** O Ordenador de Despesas do órgão autoriza o pagamento;
- **8º Passo:** A Divisão Administrativa do órgão, após verificação do cumprimento das exigências fiscais e tributárias, emite Ordem Bancária para pagamento. Nesse momento, encerra-se o fluxo do processo de monitoramento.

Faz-se pertinente exibir alguns esclarecimentos acerca da figura do Assegurador do Contrato, mencionada no fluxograma acima. Tal personagem é o servidor designado por Ordem de Serviço pelo Superintendente Regional que terá a atribuição de: I) Acompanhar periodicamente as informações prestadas pela contratada no Siater (monitoramento) e emitir relatório quanto à execução do contrato (conforme informações constantes no Siater), a fim de subsidiar o pagamento das faturas; II) Atestar as notas fiscais enviadas para pagamento pelas entidades, em conformidade ao verificado no Siater; III) Fornecer as informações constantes no Siater para a equipe de fiscalização in loco; IV) Efetuar as alterações do contrato no Siater, após autorização do Gestor (INCRA, 2010b).

Chama atenção o fato de que, apesar da importância do papel desempenhado pelo Assegurador, os normativos não definem critérios ou aspectos que possibilitem estabelecer o perfil do técnico que irá realizar o monitoramento. Desse modo, tem-se uma gama de profissionais com as mais variadas formações e experiências e que podem apresentar ou não familiaridade e/ou interesse com a temática do monitoramento. Além disso, não há, nos normativos, considerações detalhadas acerca do processo de capacitação desses Asseguradores que, por sua vez, constitui importante etapa na operacionalização do monitoramento, visando o seu êxito.

Em decorrência disso, o monitoramento passa a assumir um caráter excessivamente flexível, tornando-se mais dependente da sensibilidade de cada técnico incumbido de realizá-lo do que de critérios específicos com vistas à qualificação do serviço de Ater.

No Fluxograma de Monitoramento, outro aspecto que chama a atenção diz respeito ao direcionamento atribuído aos Relatórios de Execução encaminhados pelas entidades executoras. Mais uma vez destaca-se que nesses relatórios são exigidas questões mais relacionadas ao controle do cumprimento das exigências administrativas e burocráticas estabelecidas no instrumento contratual, em

detrimento de informações mais qualitativas acerca de problemas ou desvios que possam afetar/interferir no alcance das metas e resultados esperados.

Cabe salientar que os instrumentos normativos preveem periodicidade mensal do processo de monitoramento envolvendo tais etapas/passos. Além disso, o monitoramento precede o pagamento dos serviços executados, reafirmando-se como mera etapa da burocracia institucional. Assim, ao analisar os procedimentos operacionais acima, observa-se que o enfoque dado ao monitoramento recai apenas sobre seu caráter técnico-instrumental, viabilizador das questões administrativas e financeiras pertinentes à burocracia estatal. Lobo (1998, p.77) corrobora com essa perspectiva ao apontar que o monitoramento tem sido “utilizado com um sentido meramente físico-financeiro, para cumprir com determinações burocráticas e/ou legais, emanadas dos órgãos de controle”.

As informações qualitativas, portanto, acabam sendo relegadas a um segundo plano pela burocracia estatal. Essa característica fragiliza o aprimoramento da política pública, uma vez que são justamente essas informações que deveriam nortear as correções no decorrer das ações empreendidas. Dito isto, não se está negando a importância e/ou relevância das análises quantitativas, mas questionando-se a supremacia desta abordagem. Nesse sentido, Lobo (1998, p.79) expõe que as análises quantitativas “são fundamentais, uma vez que se trata de gasto público, assim deve-se indicar quanto e para onde se está dirigindo. O que se questiona é a manutenção exclusiva desta forma de avaliação”.

Destaca-se, ademais, que o aparato burocrático institucional, conforme já mencionado, não dispõe de instrumentos para consolidar as informações qualificadas geradas a partir da execução dos serviços de Ater. Por essa razão, e considerando que o foco do monitoramento se prende a aspectos formais, muito dos dados coletados em campo acabam sendo desprezados. Assim, informações como aspectos da produção agrícola ou relacionadas à configuração socioeconômica dos assentamentos são descartadas, quando deveriam ser sistematizadas para fornecer os subsídios necessários à garantia da eficiência, eficácia e efetividade na condução da política pública de Ater. Além disso, cada relatório apresentado pelas entidades executoras do serviço são peças fragmentadas que, apesar de catalogar muitas informações, não refletem continuidade, dando a entender que não existe uma atuação sistêmica e orgânica dos técnicos de Ater.

Percebe-se, assim, uma fragilidade no processo de monitoramento da política de Ater promovido pela institucionalidade governamental. Nesse sentido, o monitoramento afasta-se das características preconizadas na literatura sobre essa importante etapa na examinação de políticas públicas. Ou seja, o monitoramento perde, segundo Lobo (1998), o sentido de aprendizagem para mudança de rumo, que se espera nesse tipo de análise que mescla aspectos quantitativos e qualitativos das ações, assumindo, sobremaneira, o caráter formalístico e controlador tão reverenciado pela burocracia estatal.

5 Considerações finais

A complexidade e dinâmica que permeiam a agricultura familiar e reforma agrária no país exige a adoção de uma perspectiva multidisciplinar de desenvolvimento, na qual sua promoção não esteja atrelada apenas a critérios meramente econômicos. A institucionalidade governamental tem reorientado seu discurso e políticas nessa direção. A Pnater constitui exemplo dessa intencionalidade, uma vez que, traz em seu bojo, pressupostos e diretrizes condizentes à perspectiva de desenvolvimento rural sustentável.

Em que pese todos os avanços da Política Nacional de Ater, as reflexões, apontadas neste estudo, permitem inferir que em termos de sua operacionalização ainda prevalece o viés técnico-instrumental. Conceitos e categorias, como monitoramento e avaliação, estão citados no arcabouço normativo sem nenhuma explicação quanto ao seu significado e conceituação, possibilitando, dessa forma, que esses termos sejam utilizados de acordo com os propósitos e as visões de mundo próprias à burocracia institucional vigente. Além disso, a abordagem dos instrumentos legais sobre o monitoramento privilegia o controle do cumprimento de exigências administrativas e burocráticas, em detrimento de uma mais apurada observância das informações qualitativas acerca de problemas ou desvios que possam afetar/interferir no alcance das metas e resultados esperados.

Por fim, é importante ressaltar que, as considerações elencadas neste artigo não têm a pretensão de esgotar a temática ora em análise, mas incitar a discussão sobre a importância de se apreender a avaliação e o monitoramento como ferramentas imprescindíveis à gestão da política pública de assistência técnica e extensão rural e como elemento fundamental no controle social dessa política pela população beneficiária.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHÉ, M. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, E. (org.). **Avaliação de Políticas: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998.
- BAPTISTA, M. V. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. 2. ed. São Paulo: Veras, 2007.
- BOSCHETTI, I. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Sociais. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 12.188**, de 11 de janeiro de 2010a.
- BRASIL. **Decreto nº 7.215**, de 15 de junho de 2010b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Agricultura Familiar. **Política Nacional de ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília, 2003.

- BUVINICH, M. R. Ferramentas para o Monitoramento e Avaliação de Projetos. **Cadernos de Políticas Sociais (CSD)**, nº10, Brasília: 1999.
- CAPORAL, F. R. Lei de ATER: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Revista Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, v. 4, n. 1, p. 23-33, set./dez. 2011.
- CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. Políticas Públicas e Desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J.; et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.
- DALBIANCO, V. P.; NEUMANN, P. S. Rumos da Ates no RS: em direção à constituição de um sistema descentralizado?. In: DIESEL, V.; NEUMANN; P. S.; SÁ, V. C. (Orgs.). **Extensão Rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.
- DIAS, M. M. **As ONGs e a Construção de Alternativas para o Desenvolvimento Rural: Um Estudo a Partir da Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA)**. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, 2004a.
- DIAS, M. M. Extensão Rural para Agricultores Assentados: Uma Análise das Boas Intenções Propostas pelo “Serviço de ATES”. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 21, n. 3, p. 499-543, set./dez. 2004b.
- DIESEL, V. A construção de consensos sobre o futuro da Extensão Rural nas organizações de cooperação internacional. In: DIESEL, V.; NEUMANN; P. S.; SÁ, V. C. (Orgs.). **Extensão Rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.
- DIESEL, V.; DIAS, M. M.; NEUMANN, P. S. Pnater (2004-2014): da concepção à materialização. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- DUFFY, B. Análise de evidências documentais. In: BELL, J. (Org.). **Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais**. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- FAVARETO, A. **Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007.

FURTADO, E.; FURTADO, R. Repercussão da Reforma Agrária no Desenvolvimento Local no Nordeste: a capacitação como uma estratégia imprescindível. In: LEITE, P. S.; et al. (orgs). **Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: Paralelo 15/Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Agrário, 2000.

GOMES, M. F. C. Avaliação de Políticas Sociais e Cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. S. (Org.). **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

INCRA. Superintendência 11/RS. **Projeto Básico visando a licitação para a prestação de serviços de Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) e elaboração de PDA ou PRA para as famílias assentadas no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Incra/RS, 2008.

INCRA. **Portaria INCRA nº 581**, de 01 de agosto de 2010a.

INCRA. **Nota Técnica INCRA nº 01**, de 15 de agosto de 2010b.

INCRA. **Nota Técnica Conjunta DD e DA INCRA nº 01**, de 06 de maio de 2011.

LOBO, T. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, E. (org.). **Avaliação de Políticas: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora; IEE/PUC/SP, 1998.

MADEIRA, L. M. (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

MOKATE, K. M. **Convertendo um Monstro em Aliado: avaliação como ferramenta de gerência social**. 2000. Disponível em <http://indes.iadb.org/main.asp>. Acesso em 20 de janeiro de 2018.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P.; ZARNOTT, A. V. A política pública de Extensão Rural em Assentamentos de Reforma Agrária. In: DALBIANCO, V. P. et al. (Orgs.). **Uma nova extensão rural pública: a experiência pluralista e descentralizada da Assessoria Técnica, Social e Ambiental (Ates) no estado do Rio Grande do Sul**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018.

NEUMANN, P. S.; DALBIANCO, V. P. Reforma Agrária e a atuação do Estado na oferta dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para assentados. In: DIESEL, V.; NEUMANN; P. S.; SÁ, V. C. (Orgs.). **Extensão Rural no contexto do pluralismo institucional: reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

NOGUEIRA, V. M. R. Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais – revendo conceitos básicos. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.5, nº02, p. 141-152, jul./dez. 2002.

RIVERA, W. M.; ZIJP, W.; ALEX, G. **Contracting for extension:** Review of emerging practices. Washington: World Bank, 2000.

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

SÁ, V. C. et al. Dilemas da terceirização: um olhar sobre a estrutura organizacional da Ates no RS. In: DIESEL, V.; NEUMANN; P. S.; SÁ, V. C. (Orgs.). **Extensão Rural no contexto do pluralismo institucional:** reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SILVA, T. C.; CAPORAL, F. R. Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural em Alagoas-Brasil: contribuições ou descontinuidade?. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 23, n. 2, abr./jun. 2016.

THOMSON; C. R.; BERGAMACO, S. M. P. P.; BORSATTO, S. R. O histórico de criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e os desafios impostos a sua consolidação na conjuntura política de 2017. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 20, n. 1, 2017.

WEID, J. M. V. **Texto Referência do Campo Agroecológico para a Conferência Nacional de Ater.** Rio de Janeiro: FASE, 2011.

ZARNOTT, A. V. et al. Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. **Rev. Fac. Agron. La Plata**, v. 116 (Número especial) Extensión Rural, 2017.

Filipe Augusto Xavier Lima. Doutor em Extensão Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Santa Maria (PPGExR/UFSM). Universidade Federal do Ceará (UFC). Professor do Departamento de Economia Agrícola da UFC. filipeaxlima@hotmail.com

Fabiana Pereira de Carvalho. Especialista em Gestão de Programas de Reforma Agrária e Assentamentos pela Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Assistente Social. fabiana.carvalho@fla.incra.gov.br

Eduardo Rodrigues de Sousa Neto. Mestre em Economia Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Rural da Universidade Federal do Ceará (PPGER/UFC). Incra. Engenheiro Agrônomo. Eduardo.neto@fla.incra.gov.br

Submetido em: 30/05/2018

Aprovado em: 12/11/2019

Como citar: LIMA, Filipe Augusto Xavier; CARVALHO, Fabiana Pereira de; NETO, Eduardo Rodrigues de Sousa. Assistência Técnica e Extensão Rural em assentamentos de reforma agrária: uma análise do monitoramento dos contratos. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 1, jan. 2020. ISSN 1982-6745. DOI: 10.17058/redes.v25i1.12159

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Filipe Augusto Xavier Lima

- Fundamentação teórico-conceitual e problematização;
- Análise das informações obtidas da pesquisa documental;
- Elaboração e redação do texto;
- Seleção de referências bibliográficas.

Fabiana Pereira de Carvalho

- Fundamentação teórico-conceitual e problematização;
- Pesquisa documental e análise dos dados;
- Elaboração e redação do texto;
- Seleção de referências bibliográficas.

Eduardo Rodrigues de Sousa Neto

- Fundamentação teórico-conceitual e problematização;
- Pesquisa documental e análise dos dados;
- Elaboração e redação do texto.