

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 027.831/2017-5 [Aposos: TC 028.886/2017-8, TC 029.867/2017-7]

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Banco do Nordeste do Brasil S.A.; Caixa Econômica Federal; Casa Civil da Presidência da República; Embrapa/SCT; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Min. do Meio Ambiente, dos Rec. Hídricos e da Amazônia Legal (extinta); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério da Fazenda (vinculador); Ministério da Integração Nacional (vinculador); Ministério de Minas e Energia (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Direitos Humanos; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Ministério do Trabalho; Secretaria de Governo da Presidência da República; Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

Responsável: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (05.526.783/0001-65)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. AVALIAÇÃO DA EFICÁCIA E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO PRODUTIVA RURAL E URBANA DA POPULAÇÃO POBRE, COM ENFOQUE NA ARTICULAÇÃO E FOCALIZAÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE DEFICIÊNCIAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório consolidador de Fiscalização de Orientação Centralizada nas políticas públicas de inclusão produtiva urbana e rural, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social;

Transcrevo, com pequenos ajustes de forma, instrução final acolhida pelo escalão dirigente da Unidade Técnica:

1. Introdução

1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria

1. O objeto deste trabalho é o panorama recente das políticas públicas de inclusão produtiva urbana e rural primordialmente no nível federal e secundariamente nos demais níveis federativos.

1.2. Antecedentes

2. Este trabalho decorre de levantamento anterior (TC 016.292/2017-0), que investigou diversas políticas públicas federais de inclusão produtiva, tendo em vista apontar, com a sua avaliação de risco, programas ou ações prioritários para consecução de trabalhos posteriores de auditoria. Dois aspectos foram escolhidos para abordagem da inclusão produtiva: a articulação intersetorial e a focalização do público-alvo.

1.3. Objetivos e escopo da auditoria

3. Este trabalho de auditoria avaliou no horizonte de 2013 a 2017, dois programas governamentais considerados representativos da inclusão produtiva urbana – o Sistema Nacional de Emprego (Sine) e o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) – e um da rural – a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Em consonância com o levantamento anterior, a abordagem concentrou na articulação entre políticas e na focalização na população vulnerável.

1.4. Critérios

4. Os critérios que compõem este trabalho são de natureza normativa, resultantes do referencial de governança de centro de governo e políticas públicas e oriundos de princípios esperados para avaliação e monitoramento de políticas públicas.

1.5. Metodologia

5. As informações desta auditoria de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) foram obtidas por meio das seguintes fontes: entrevistas, questionários, documentos, artigos, avaliações e dados. As entrevistas foram utilizadas pela equipe central e dos estados nas reuniões com os diversos órgãos e entidades. Para padronizar essas entrevistas a serem aplicadas por diversas unidades técnicas do Tribunal, procedeu-se a um piloto em Brasília, Samambaia, São Sebastião, Planaltina e Formosa-GO, em fins de setembro e começo de outubro de 2017. Elaborados os roteiros de entrevista, realizou-se, nos dias 5 e 6 de outubro, no Instituto Serzedello Corrêa, uma oficina com as Secex regionais participantes (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins) para, contextualizar o trabalho, disponibilizar os citados instrumentos de coleta, orientar na sua aplicação e definir um conjunto mínimo de visitas nos estados. Dada a inexistência de participação de Secex estadual no Nordeste, a equipe central foi deslocada para a Bahia, de 23 de outubro a 1º de novembro, para complementar a representatividade regional.

6. Por meio das visitas decorrentes das entrevistas, foram obtidas listas de contatos para envio de questionários. Foram realizados três questionários com órgãos e técnicos nos estados que participaram da FOC: extensionistas, agências Sine e unidades de Centros de Referência de Assistência Social (Cras). Tendo em vista as abordagens escolhidas para a auditoria, tanto nas entrevistas presenciais como nos questionários remotos, foram priorizados questionamentos sobre articulação entre os diversos órgãos e entidades, nos níveis federal, estadual e municipal, e dentro deles.

7. Além da análise documental, da legislação e de informações prestadas, a auditoria utilizou secundariamente artigos acadêmicos, assim como também de avaliações efetuadas pelos próprios órgãos objeto da auditoria. Um conjunto de dados foi solicitado a alguns órgãos com o objetivo de consubstanciar alguns resultados.

8. Este trabalho foi submetido a um painel de achados com os gestores envolvidos, no dia 7 de março de 2018.

2. Visão geral

2.1. Contexto econômico do emprego

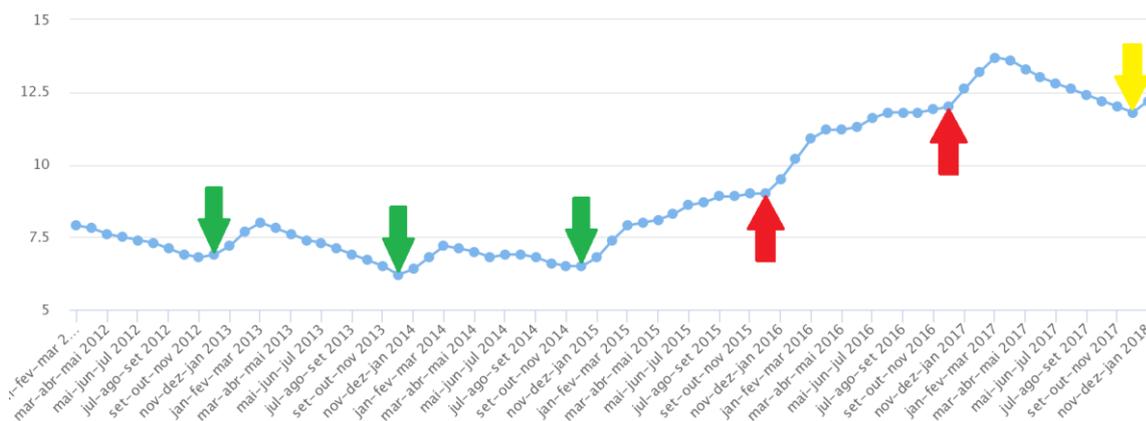
9. A inclusão produtiva foi selecionada dentre os temas mais significativos para ser investigado por esta Unidade Técnica no início de 2017. A questão do trabalho sempre foi um ponto importante para o combate da pobreza, sendo uma questão central da Diretoria de Assistência Social, a 3ª DT da SecexPrevidência.

10. Para demonstrar a importância do trabalho no combate à pobreza, o Banco Mundial (2018) afirmou recentemente que, na primeira década deste século, “mais de 2/3 da redução da pobreza no Brasil resultou da geração de emprego”. A organização internacional entende que, em razão disso, “voltar a criar postos de trabalho é tão importante para o país manter as conquistas feitas nesse período”.

11. Um trabalho de inclusão produtiva em uma época de crise (2015-2017) pode levantar questionamentos sobre a oportunidade de realizá-lo. Por isso, estendemos o escopo desta investigação para o passado próximo, abrangendo o período de bonança da economia (2013-2014).

Figura 1 – Evolução da Taxa de Desocupação

Taxa de desocupação, jan-fev-mar 2012 – nov-dez-jan 2018



Fonte: Pnad-contínua, IBGE, tratado por nós.

12. Do ponto de vista do emprego, a economia comportou-se bem até 2014. Podemos realizar um comparativo anual da evolução do desemprego ou desocupação, utilizando o último trimestre de cada ano, período em que surgem mais oportunidades de emprego, o que pode ser visto claramente no início do gráfico em forma de dentes de serra, em que os dentes inferiores correspondem aos meses de dezembro. Os meses de dezembro de 2012 a 2014 (setas verdes) apresentaram uma taxa de desocupação estável, respectivamente, de 6,9%, 6,2% e 6,5%, níveis bastante baixos, aproximando-se da taxa natural de desemprego, aquela na qual toda economia, por mais aquecida, sempre contém algum contingente sem ocupação, devido ao inevitável desemprego friccional. Os últimos trimestres de 2015 e 2016 (setas vermelhas) trouxeram elevações fortes no desemprego, que sobrepuseram à sazonalidade anual, inclusive deformando bastante o dente de serra. Em dezembro de 2015, a taxa de desocupação alcançou 9% e, em dezembro de 2016, chegamos a 12%. Impulsionada pelo período ruim da sazonalidade, no primeiro trimestre de 2017, a taxa de desemprego bateu os 13,7%. Desde então, ela recrudescceu para 11,8% em dezembro de 2017 (seta amarela), valor esse que aponta, ao menos, para o fim do ciclo

de crescimento do desemprego e, esperançosamente, para um período mais favorável de emprego.

13. *Nesta auditoria, partimos da concepção de que o aparato estatal de políticas públicas para inclusão produtiva deve sempre estar bem preparado para executar as suas funções, não importando o ciclo econômico em que nos encontremos. Obviamente, isso não afasta a necessidade óbvia de ajustar a leitura das informações obtidas durante este trabalho. Portanto, a conjectura econômica foi considerada para tecermos as conclusões do trabalho. No entanto, baixa oferta de vagas no mercado de trabalho não é justificativa para abandonar políticas de inclusão produtiva. Afinal de contas, se a colocação da população no mundo do trabalho torna-se mais difícil nessa época, deprimindo os indicadores de intermediação de mão de obra, por outro lado, há ainda outras ações, como de qualificação profissional, que podem ocupar o tempo do trabalhador desempregado, período em que ele não se vê tentado a abandonar a profissionalização para obter seus rendimentos necessários.*

14. *Ainda assim, visando reduzir o risco de avaliar as políticas de inclusão produtiva apenas nessa conjectura negativa e agindo de modo conservador, expandimos o horizonte de análise para o período anterior - a partir de 2013 -, em que essas políticas eram mais intensas. Agora, no momento em que se vislumbra um novo ciclo econômico, esta auditoria vem para descortinar o estado recente dos sistemas governamentais que atuam para inserção no mercado de trabalho do trabalhador brasileiro, sobretudo aquele mais pobre.*

2.2. Escopo da auditoria

15. *Em virtude da complexidade de avaliar um tema tão transversal, esta auditoria contou com trabalho preliminar de levantamento que elencou 41 programas iniciais para se analisar o rol de ações governamentais federais de inclusão produtiva e decidir com base em riscos e viabilidade de auditoria qual seria o escopo posterior de trabalho. Realizada uma análise SWOT, a equipe decidiu que a auditoria subsequente deveria concentrar-se em três programas – o Sistema Nacional de Emprego (Sine), o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) e a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) – abarcando assim não só a inclusão produtiva urbana, como a rural. É bom destacar que alguns programas importantes poderiam ter sido selecionados, mas não o foram, em razão de viabilizar a consecução deste trabalho perante a força de trabalho e o tempo disponibilizados. Porém, isso não significou desconsideração completa dos demais programas, pelo contrário, foram contemplados muitos deles em maior ou menor grau, em função da importância de cada um para o sistema de inclusão produtiva.*

16. *A divisão rígida do trabalho entre as partes urbana e rural é uma concepção falsa, haja vista que, em vários pontos, como será visto ao longo deste relatório os dois universos se conectam. Essa decisão serviu antes para melhor organizar a execução da auditoria e elaboração do seu relatório final.*

17. *Duas abordagens de análise foram também escolhidas para avaliar um tema tão complexo na sua transversalidade. A primeira foi verificar a focalização dos diversos programas na população em situação de pobreza, tema que pertence à clientela da 3ª Diretoria desta Unidade Técnica, especializada na Assistência Social e Direitos Humanos. No caso dos programas definidos normativamente como universais, sem distinção de público-alvo, coube avaliar, ainda assim, a atenção dispensada às pessoas mais desprovidas, visto que esse público tem sido o menos alcançado historicamente, o que comprometeria de toda forma o caráter universal de tais programas. Tendo em vista a*

transversalidade do tema desta auditoria, a segunda abordagem concentrou-se na articulação intersetorial, no nível federal, como também entre os entes federados e algumas organizações privadas, sem, no entanto, desprezar alguns problemas encontrados, mas encerrados dentro de um mesmo programa.

18. *Deve-se mencionar a importância da participação das Unidades regionais participantes – Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins –, cujos relatórios não só contribuíram com novos achados locais, como também fortaleceram os achados obtidos por esta equipe central.*

19. *O relatório abaixo segue com a relação dos achados oriundos do levantamento anterior e produzidos na presente auditoria.*

3. Prelúdio

20. *Antes de seguirmos para o desenvolvimento dos achados per si desta auditoria, é oportuno trazer um achado importante oriundo do trabalho preliminar do levantamento, para o qual não foi dado encaminhamento em razão da chancela de sigilo estabelecida.*

3.1. Gestão ineficiente da informação das políticas públicas federais

21. *Não há uma organização padronizada e instrumento de divulgação das informações importantes sobre os programas federais no Centro de Governo, o que pode gerar problemas de articulação das políticas públicas federais, estaduais e municipais.*

22. *Coordenação é componente crucial tanto do Referencial de Governança de Políticas Públicas, como de Centro de Governo, ambos deste Tribunal. Não obstante haver um critério objetivo no presente achado, coordenação é aspecto que deve ser sempre aprimorado para melhor atender às demandas de gestão.*

23. *Buscando aplicar a técnica de avaliação de articulação conhecida como Fragmentação, Sobreposição e Duplicação (FSD) neste trabalho, foi necessário coletar um conjunto de informações para cada um dos 41 programas acima. Esse trabalho de prospecção não se mostrou viável, devido à multiplicidade de fontes de pesquisa, quando não a ausência completa da informação, o que resultou em uma matriz de descrição dos programas repleta de lacunas. Entretanto, a metodologia FSD foi ainda útil no levantamento de várias informações sobre as diversas políticas e nas concepções estabelecidas de falhas de articulação. Em suma, a FSD, dadas essas dificuldades, foi empregada parcialmente no levantamento sobre inclusão produtiva.*

24. *Observa-se que o rol de programas do MDS no seu website (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=210>), bem como da SEAD no seu correspondente website (<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/programas>), são exemplos de tentativas de consolidação de informações dos programas. Mesmo essas iniciativas ao nível federal são insuficientes, pois deveria haver apenas um portal único de programas que congregasse a totalidade de programas federais, oferecendo acesso rápido às informações de ações já existentes. O Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (Cmap) confirmou a inexistência desse portal único de programas no âmbito federal (Peça 98).*

25. *Essa fragmentação da informação provoca outro problema que é a falta de padronização das informações em cada programa. À título de exemplo, os programas no portal do MDS apresentam informações de descrição, monitoramento, avaliação e ferramentas, enquanto que os da SEAD detalha descrição, objetivos, linhas de ação, legislação e manuais. Seria recomendável que um portal do governo reunisse o rol*

completo de programas com informações principais padronizadas, apenas deixando detalhamentos para portais específicos.

26. *Esta falta de informações bem organizadas dos programas, quando não a sua falta, é resultado da ausência de uma ação ampla de coordenação de centro de governo, que deveria assumir essa liderança de articulação da profusão dos diversos programas que são produzidos pelos diversos ministérios e órgãos.*

27. *Esta gestão da informação deficiente pode, por sua vez, ocasionar ainda mais problemas de articulação, sobretudo, de duplicidade e sobreposição. Nesta auditoria, foram testemunhados vários relatos, ao nível federal, bem como estadual e municipal, de desconhecimento de programas administrados em outros órgãos, mas pertinentes aos temas de interesse dos técnicos entrevistados. É muito provável que novos programas sejam gestados sem conhecimento da existência de programas similares em outros lugares, provocando ineficiência do gasto públicos devido a sobreposição e, até mesmo, duplicidade de ações governamentais. Essa falta de organização impactou também, como já mencionado, a elaboração de uma matriz de descrição dos programas que fosse útil para aplicar uma técnica internacional de avaliação de articulação.*

28. *Uma solução para minimizar essa deficiência de gestão da informação que contribui para a desarticulação entre ações ao nível federal e entre este e os níveis estadual e municipal é a criação de um cadastro nacional de políticas públicas executadas nos três níveis de governo, uma vez que isso reduziria “demasiadamente os custos da troca de experiência e da identificação de melhores práticas” (BARROS e CARVALHO, 2003).*

29. *Logo, circunscrito à competência federal, torna-se salutar que a Casa Civil da Presidência da República, que possui a competência de assistir o Presidente da República na coordenação e na integração das ações governamentais (art. 3º, da Medida Provisória 782, de 31/05/2017), bem como o Cmap no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, tomem conhecimento da importância de se adotar um portal que consolide todos os programas existentes na esfera federal*

30. *A presença desse portal amplo e padronizado de programas proporcionaria uma melhor gestão da informação sobre os programas federais, levando ganhos a coordenação nas esferas federal, estadual e municipal, assim como diminuindo a probabilidade de redundâncias.*

4. Inclusão produtiva rural

31. *Após estudos realizados no âmbito do Levantamento produzido por meio do TC 016.292/2017-0, no qual foi possível identificar o papel chave do serviço de assistência técnica e extensão rural (Ater) para a inclusão produtiva no campo, decidiu-se dar especial atenção a essa política na presente auditoria.*

32. *Diante disso, os trabalhos de campo foram executados com o intuito de responder à seguinte questão: Em que medida o serviço de Ater pública consegue promover a inclusão produtiva de famílias rurais em situação de pobreza?*

33. *Essa questão, em função de sua amplitude, foi subdividida em duas subquestões, uma mais relacionada ao âmbito nacional da política de Ater e a segunda mais voltada a aspectos locais da gestão e da implementação dessa política. Cada uma dessas subquestões é apresentada nas sessões que se seguem juntamente com os achados que decorreram de cada uma delas.*

4.1. Aspectos da estrutura de governança e dos instrumentos da política federal de Ater que favorecem ou dificultam a articulação e a implementação das políticas públicas voltadas à inclusão produtiva rural de famílias em situação de pobreza

4.1.1. Dificuldade de coordenação pela Anater

34. A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) não tem sido exitosa na coordenação das ações federais relativas a Ater.

35. A necessidade de coordenação entre diferentes atores para a implementação de políticas públicas é apresentada pelo Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU como um dos quatro pilares que sustentam a boa governança pública.

36. A Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) foi criada pelo Decreto nº 8.252/2014, conforme autorizado pela Lei 12.897/2013. O processo de estruturação da agência ocorreu durante os anos de 2016 e 2017, quando houve a contratação de pessoal, a aprovação de normas internas de funcionamento e outras providências administrativas. A implantação definitiva da Anater ocorreu apenas a partir de agosto de 2017, quando a agência assinou os primeiros instrumentos de parceria com as Emateres e instituições similares de diversos estados, dando início à execução de suas atividades fim.

37. A Anater é um serviço social autônomo, cujo objetivo principal é promover, estimular, coordenar e implementar programas de assistência técnica e extensão rural (Art. 1º, §2º, I, Lei 12.897/2013 e Art. 2º, inciso I, Decreto nº 8.252/2014).

38. Tal atribuição está alinhada ao que previu o documento que serviu de referência para a elaboração da Política Nacional de Ater (GT-Ater, 2004), que determina que a política seja estabelecida de forma sistêmica, articulando recursos humanos e financeiros, a partir de parcerias comprometidas com o fortalecimento da agricultura familiar.

39. No entanto, observou-se que a Anater ainda não consegue exercer um papel efetivo de coordenação dos programas de Ater no nível federal, apesar da atribuição que possui para tanto.

40. Com o objetivo de superar essa limitação, foi apresentado o Projeto de Lei 7.417/2017, que visa a modificar a lei de criação da agência, de modo a garantir que todos os recursos alocados para a Ater na lei orçamentária anual sejam executados no âmbito do contrato de gestão do Poder Executivo Federal com a Anater. A justificativa do PL 7.417/2017 afirma que isso se faz necessário, pois a Anater ainda não se mostrou capaz de “desempenhar a contento seu papel agregador e coordenador das atividades de Extensão Rural em todo o território nacional” (Peça 54, p. 3), afirmação com a qual a Anater concordou explicitamente por meio de Ofício nº 58/2018/PRES/Anater (Peça 44) e em entrevista realizada na agência em 24/1/2018 (Peça 50).

41. Segundo o Ofício nº 58/2018/PRES/Anater, o modelo de Contrato de Gestão firmado pela Anater exclusivamente com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) abre a possibilidade da execução de recursos orçamentários destinados à Ater por outros Ministérios ou órgãos, fora do Contrato de Gestão e sem a participação da Anater, apesar de a agência possuir “competências legais exclusivas na promoção e contratação desses serviços”. Para a agência, essa situação

“dificulta a Anater de exercer plenamente seu papel em coordenar essas ações a nível nacional” (Peça 44, p.2).

42. Adicionalmente, em função do Contrato de Gestão e de seu Termo Aditivo, de dezembro de 2017 (Peça 76), a Anater fica limitada apenas aos recursos orçamentários e financeiros repassados pela Sead. Outros ministérios, no entanto, já manifestaram o interesse em aderir ao Contrato de Gestão com a Anater, conforme se observa nas manifestações do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério do Desenvolvimento Social na ata da 2ª reunião ordinária do Conselho de Administração da Anater (Peça 55) e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na ata da 5ª reunião ordinária desse mesmo Conselho (peça 57).

43. Também o Incra analisou a possibilidade de estabelecer parceria com a Anater, para a contratação de suas ações de assistência técnica e extensão rural, conforme se pode observar nos documentos constantes do processo à Peça 77. No entanto, o processo foi submetido à apreciação da Procuradoria Federal Especializada junto ao Incra para que se manifestasse sobre a forma como essa parceria poderia ser firmada. A referida Procuradoria se posicionou no sentido de que a única alternativa jurídica disponível era que fosse firmado um aditivo ao Contrato de Gestão entre Anater e Sead, incluindo nesse contrato os serviços de Ater do Incra. Assim, segundo o parecer da Procuradoria, não caberia ao Incra firmar nenhum instrumento legal diretamente com a Anater (Peça 78).

44. Tal posicionamento amparou-se no Decreto 8.252/2014, que regulamentou a lei de criação da Anater e que, em seu art. 12, estabeleceu que a Anater firmaria contrato de gestão com o então Ministério do Desenvolvimento Agrário e que os demais órgãos com atividades afins às metas e indicadores estabelecidos no contrato de gestão seriam ouvidos, quando da definição das mesmas.

45. A Lei 12.897/2013, que autorizou a instituição da Anater, define em seu art. 12, no entanto, que o Contrato de Gestão com a Anater seja celebrado pelo Poder Executivo Federal, sem especificar qual seria o representante desse Poder na assinatura do referido contrato.

46. Porém, considerando o que foi estabelecido pelo Decreto 8.252/2014, de que a celebração se daria diretamente com o então MDA – e posteriormente com a Sead, que sucedeu aquele Ministério em suas competências – criou-se a exigência de que outros órgãos que venham a desenvolver parcerias com a Anater o façam dentro do escopo do Contrato de Gestão com a Sead, o que implica na necessidade de repasse de dotações orçamentárias e de recursos financeiros inicialmente desses outros órgãos para a Sead, para que então esses recursos possam ser executados pela Anater.

47. Essa impossibilidade de outros órgãos firmarem Contrato de Gestão diretamente com a Anater pode vir a desestimular a concretização de parcerias da Anater com outros órgãos, o que de fato tende a dificultar a atuação da Anater como coordenadora das ações de Ater no âmbito federal.

48. Porém, a Lei de criação da agência determinou que o contrato de gestão fosse celebrado com o Poder Executivo Federal e não com um ministério específico. Assim, entende-se que, se a signatária desse contrato fosse a própria Presidência da República, enquanto líder do Poder Executivo Federal, isso simplificaria a dinâmica orçamentária e financeira dos repasses para a Anater, estimulando que os diversos órgãos do Poder Executivo atuassem em parceria com esta agência.

49. *Nas entrevistas realizadas com gestores da Coordenação Nacional de Ates do Incra (Peça 52), da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) (Peça 53) e da Sead (Peça 51), foi reforçada a percepção quanto à dificuldade que a Anater ainda possui em coordenar as ações de Ater. Segundo esses atores, dificuldades de comunicação e na definição de prioridades ainda são observadas.*

50. *No caso do MDS, a relação com a Anater ocorre no âmbito do programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei 15.215/2011), que envolve simultaneamente a transferência de recursos financeiros não reembolsáveis e a disponibilização de serviços de Ater a famílias residentes no meio rural em situação de extrema pobreza. Neste programa, o MDS é o responsável pela execução das transferências diretas de recursos às famílias e a Sead é a responsável pela prestação concomitante de Ater, não havendo a necessidade de repasses orçamentários ou financeiros entre MDS e Sead ou entre MDS e Anater. Diante disso, a relação entre MDS e Anater poderá ser formalizada de forma paralela ao Contrato de Gestão entre Sead e Anater, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, do qual serão signatários MDS, Sead e Anater e ainda está em versão de minuta (Peça 79). Ainda assim, gestores do MDS manifestaram-se por maior necessidade de coordenação (entrevista à Peça 53 e manifestações na Reunião de Painel de Referência da Matriz de Achados da presente auditoria, à peça 92).*

51. *Outro indicativo da dificuldade da Anater em exercer a coordenação das ações federais voltadas à Ater é a ausência da Embrapa registrada nas atas das reuniões do Conselho de Administração da Anater (Peças 55, 56, 57 e 59), reforçada pela tentativa consubstanciada no PL7.417/2017 de revogar a exigência do Parágrafo Único do art. 8º da Lei 12.897/2013 de que o diretor da área de transferência de tecnologia da Embrapa deverá integrar a Diretoria Executiva da Anater, com atribuição análoga.*

52. *Segundo entrevista na Anater (Peça 50), iniciativas de integração com a Embrapa já estão em curso, mas a acumulação de funções para o diretor de transferência de tecnologia é inviável na prática, o que torna a previsão do Parágrafo Único do art. 8º da Lei 12.897/2013 inefetiva. Ainda assim, é sintomático que a Embrapa não tenha participado de nenhuma das sete reuniões já realizadas pelo Conselho de Administração da Anater, do qual fazem parte apenas a Anater, a Embrapa e mais quatro representantes do Poder Executivo, além de outras organizações da sociedade civil organizada.*

53. *Ademais, há que se destacar que ainda há divergências de percepções e de prioridades entre a Anater e a própria Sead, conforme entrevista realizada na Subsecretaria de Agricultura Familiar (SAF/Sead), como, por exemplo, quanto à elaboração do Plano de Formação de Agentes de Ater (Peça 51). Essas divergências podem ser observadas também nos seguintes documentos: 1) na Nota Técnica nº 1/2017/CAA/Sead/CC-PR (Peça 58) sobre o Relatório Anual de Execução do Contrato de Gestão em 2016, no qual metas declaradas como cumpridas pela Anater não foram reconhecidas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), que é nomeada pela Sead, conforme Contrato de Gestão entre Sead e Anater; 2) na ata da 3ª reunião ordinária do Conselho de Administração da Anater sobre a necessidade de repactuação do cronograma de diversas metas por questões de atraso no início da execução (Peça 59) e 3) na Nota Técnica nº 18/2017/SAF/Sead (Peça 60), sobre o Relatório Anual de Execução do Contrato de Gestão de 2017, em que a CAA afirma que a Anater não apresentou medidas para superar os problemas ou o prazo para a formalização de parcerias com entidades estaduais, que viabilizassem a execução dos serviços de Ater.*

54. *Outros dois fatos pontuais exemplificam que a relação Sead-Anater ainda carece de maior integração, conforme é apresentado abaixo.*

55. *O primeiro deles trata de solicitação realizada pela Bahiater por meio de Nota Técnica Bahiater/Dater 20/2017 (Peça 62), para que fossem alterados 31 municípios selecionados para serem atendidos pelo Projeto Dom Helder Câmara da Anater. Segundo a Bahiater, esses municípios já são atendidos por outro projeto estadual que conta com recursos do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), que também financia o Projeto Dom Helder Câmara. Segundo entrevista na Bahiater, o FIDA não atende simultaneamente a dois projetos na mesma localidade e, apesar de o Projeto Dom Helder não contar com recursos do Fundo na presente etapa, poderia vir a contar com esses recursos no futuro (Peça 80). Diante disso, a Bahiater propôs, por meio da referida Nota Técnica, a substituição dos municípios coincidentes por outros igualmente necessitados.*

56. *Conforme entrevista com gestores da Anater (Peça 50), a agência informou à Bahiater que, no âmbito do Projeto Dom Helder, a definição de municípios cabia à Sead, e que a Superintendência Bahiana deveria entrar em contato diretamente com a Sead. Porém, quando questionada sobre o encaminhamento dado ao tema, a Sead informou que, por equívoco, encaminhou o pedido de volta à Anater, mas que já teria solicitado o pedido de volta para poder analisar (email à Peça 61). Independentemente de o fato representar um aspecto específico que envolveu um erro corriqueiro, ainda é um indicativo de que a comunicação Sead-Anater ainda precisa de aprimoramentos.*

57. *O segundo ocorrido que exemplifica tal necessidade de aprimoramentos é o fato de a Anater estar desenvolvendo uma plataforma de ensino à distância para a condução de cursos de formação de agentes de Ater, sendo que a própria Sead já dispõe de uma plataforma para tanto. Segundo entrevista na Sead, esta plataforma poderia ser utilizada sem problemas, de modo até mesmo a aproveitar todo o conhecimento que já está disponível na mesma. Segundo os gestores da Sead, não se sabia o motivo pela opção de criação de uma nova plataforma (entrevista à Peça 51). No entendimento desta equipe de auditoria, o desenvolvimento de uma nova plataforma representa uma tendência ao desperdício de tempo e de recursos, além de abrir a possibilidade de perda do conhecimento já acumulado pela Sead e disponibilizado em sua plataforma.*

58. *Ademais, o atraso no início das operações da Anater impossibilitou a Sead de avaliar a atuação da agência por meio de um Projeto Piloto que deveria ser implementado com serviços de Ater para 10.500 famílias, com o objetivo de identificar os pontos que precisariam ser melhorados na prestação desse serviço e corrigi-los antes da ampliação do atendimento prestado pela Anater. Porém, o Projeto Piloto foi iniciado juntamente com um outro Projeto de maior porte, o Dom Helder Câmara, que busca atender 60.000 famílias. Esta situação fez com que o primeiro projeto perdesse a sua característica de piloto e a avaliação prévia do serviço prestado não pudesse ser realizada tempestivamente pela Sead (entrevista com SAF/Sead, à Peça 51 e Nota Técnica nº 18/2017/SAF/Sead, à Peça 60).*

59. *Outro fator que prejudica a coordenação das ações de Ater no âmbito do Governo Federal é o fato de o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) estar praticamente paralisado, desde outubro de 2015. Conforme o art. 1º do Decreto 9.186/2017, cabe ao CONDRAF propor diretrizes para a formulação, a implementação e a execução de políticas públicas estruturantes voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, a reforma agrária, o reordenamento fundiário e a agricultura familiar, constituindo-se em órgão de concertação e articulação entre os diferentes níveis de governo e as organizações da sociedade civil. Assim, entende-se que a desmobilização ocorrida no CONDRAF afeta a capacidade de coordenação entre as áreas*

citadas e com isso, perde-se a oportunidade de elaborar diretrizes de forma mais participativa, de modo a orientar a integração das políticas públicas correlatas.

60. *O CONDRAF deve retomar suas atividades no próximo dia 12 de abril de 2018, conforme documento encaminhado à equipe de auditoria (Peça 81). Espera-se que a partir de agora, a atuação do Conselho volte a ser perene e suas reuniões voltem a ser frequentes.*

61. *Outro conselho que poderia estar contribuindo para a coordenação das ações de Ater e políticas relacionadas é o Conselho Assessor Nacional da Anater, previsto no art. 5º §1º do Decreto 8.252/2014, que ainda não foi implantado. Conforme o Decreto, este conselho, de caráter consultivo, contará com 36 membros, dentre representantes de Ministérios, instituições financeiras e organizações da sociedade civil.*

62. *Quando for implantado e, atuando num nível mais operacional do que o Conselho de Administração da Anater, o Conselho Assessor pode vir a contribuir significativamente para a integração e focalização de políticas públicas e para a ocorrência de ações mais coordenadas entre os diversos Ministérios.*

63. *Grande parte dos problemas apresentados decorrem, por óbvio, do pouco tempo de criação da Anater, que faz com que a atuação da agência ainda esteja em processo de institucionalização e que a relação Sead-Anater ainda esteja em processo de desenvolvimento e consolidação. Esse fato foi agravado por uma descontinuidade na diretoria da Anater, ocorrida em 2016, que levou ao atraso do início da operacionalização da agência. Nesse contexto, Sead e Anater ainda precisam estabelecer mecanismos de planejamento conjunto e canais de comunicação mais frequentes e efetivos, sob pena de trabalharem na busca por objetivos nem sempre coincidentes.*

64. *Dessa forma, entende-se que a baixa coordenação entre os atores envolvidos com a política de Assistência Técnica e Extensão Rural traz como efeitos a perda de sinergia entre as políticas públicas e a consequente perda de eficiência das ações do governo federal. Fragilidades na execução da política de Ater levam ainda à problemas de baixa integração com outras políticas públicas voltadas ao público-alvo da Lei 11.326/2006, principalmente no que diz respeito ao público pobre e vulnerável.*

65. *Desse modo, e considerando o papel chave que a política de Ater tem para a inclusão produtiva rural, entende-se que os diversos órgãos envolvidos precisam aumentar o nível de integração de suas ações e que a Anater precisa assumir o papel que lhe cabe enquanto agente de coordenação das ações voltadas à Ater.*

66. *Como boa prática, destaca-se o desenvolvimento do Sistema de Gestão de Ater (SGA) pela Anater. Esse sistema informatizado, ao qual a equipe de auditoria teve acesso, permite o acompanhamento gerencial da execução dos contratos da Anater, o que representa um avanço em relação ao sistema utilizado pela Sead até o momento e tende a facilitar o acompanhamento das ações da Anater tanto pela Sead, quanto pelos demais ministérios que venham a executar com a Anater.*

67. *Diante do exposto, propõe-se determinar:*

a) que a Anater adote providências para que o seu Conselho Assessor Nacional seja implantado, conforme determina o art. 5º §1º do Decreto 8.252/2014; e

b) que a Presidência da República avalie as consequências da celebração de Contrato de Gestão da Anater apenas com a Sead, conforme determina o Decreto 8.252./2014, art. 12, e se posicione sobre a possibilidade de alterar

esse dispositivo de forma que o Contrato de Gestão com a Anater venha a ser celebrado pela própria Presidência da República, atendendo ao art. 12 da Lei 12.897/2013, com o objetivo de simplificar a execução orçamentária e financeira de outros órgãos desse Poder que venham a firmar parcerias com a Anater, facilitando com que essas parcerias venham a se concretizar.

68. *Com essas medidas, espera-se maior integração entre os atores públicos envolvidos com a política de Ater e uma maior capacidade da Anater em exercer sua atribuição de coordenação dos programas de assistência técnica e extensão rural.*

4.1.2. Oferta insuficiente de Ater pública federal

69. *A Ater federal não tem atendido o público a que se destina normativamente, entre eles e sobretudo, os mais carentes localizados no CadÚnico.*

70. *A Ater possui papel relevante tanto na melhoria da produtividade agropecuária em geral, quanto na inclusão produtiva rural (TC 016.292/2017-0). Nesse sentido, as ações de Ater foram consideradas pelo Governo Federal como o “ponto de partida para as demais ações de inclusão produtiva rural” (BRASIL, 2015, p. 11) e também como o “eixo condutor” das políticas públicas voltadas para o campo (BRASIL, 2014, p. 452 e 464), servindo como um canal para melhorar a produtividade no campo e para facilitar o acesso da população rural a todo um leque de políticas públicas, tais como linhas de crédito e ações de infraestrutura.*

71. *A Lei 12.188/2010, que instituiu a Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, define que o público prioritário da Ater pública são os assentados da reforma agrária, os agricultores familiares e os demais beneficiários previstos no art. 3º da Lei 11.326/2006. Nesse mesmo sentido, este também é o público prioritário da Anater, conforme a lei de criação da agência (Lei 12.897/2013, art. 2º).*

72. *Quando se concentra apenas nas questões de inclusão produtiva rural propriamente ditas, deve-se buscar o público rural que mais necessita de apoio governamental para se inserir em atividades produtivas, ou até mesmo, para empreender ações que visem à sua segurança alimentar. Deste modo, uma boa referência para focalizar as ações de inclusão produtiva do Governo Federal é o Cadastro Único, que é o instrumento de identificação das famílias de baixa renda no Brasil, que deve ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (Decreto 6.135/2007, art. 2º).*

73. *Porém, independente de considerar o público da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária como um todo, ou de considerar apenas o público do CadÚnico, que é mais carente de apoio governamental, é perceptível que a oferta de Ater pública federal não é suficiente para atender a nenhum deles de forma significativa e consistente.*

74. *Segundo o último Censo Agropecuário disponível, de 2006, havia no país 4.367.902 estabelecimentos rurais classificados como familiares. Em cruzamento realizado pela equipe de auditoria entre o CadÚnico e o Sistema de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que é o sistema que reconhece a condição de agricultor familiar do proprietário rural, foram identificadas 2.554.155 DAPs ativas pertencentes a pessoas inscritas no CadÚnico, num total de 3.902.577 pessoasⁱ.*

75. *No entanto, conforme planejamento da Anater, a agência deverá atender até 2020 apenas 138.000 famílias (itens 9 e 11 do Anexo I, Peça 76). Essa quantidade de famílias corresponde a 3,16% dos estabelecimentos classificados como familiares pelo Censo de 2006 e a 5,4% dos estabelecimentos familiares constantes do CadÚnico.*

76. *Mesmo sabendo que os agricultores familiares são atendidos também pelos serviços estaduais de Ater, considera-se que o número de famílias atendidas pela Ater federal é baixíssimo. E em se tratando do “ponto de partida para as demais ações de inclusão produtiva rural” (BRASIL, 2015, p. 11) e do “eixo condutor” das políticas públicas voltadas para o campo (BRASIL, 2014, p. 452 e 464), defende-se que o nível desse atendimento precisa ser urgentemente revisto.*

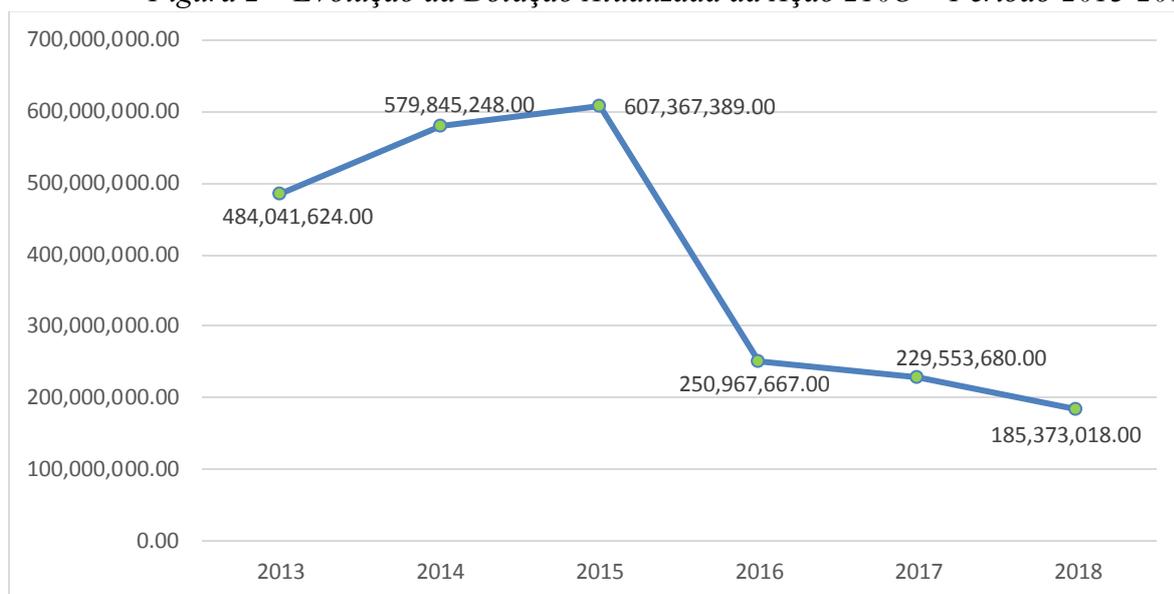
77. *Diante disso, considera-se pertinente apresentar a execução orçamentária das ações voltadas à assistência técnica e extensão rural nos últimos anos, para analisar a sua evolução. Inicia-se pela Ação Orçamentária 2100 – “Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar” e depois segue-se para a Ação Orçamentária 210S – “Assistência Técnica e Extensão Rural para a Reforma Agrária”. Como estas ações são executadas por Chamadas Públicas plurianuais que podem implicar na execução de recursos de anos anteriores, optou-se por incluir nas tabelas os valores de Restos a Pagar Pagos no exercício, juntamente com os pagamentos totais feitos no exercício (despesa paga do exercício mais restos a pagar, pagos no exercício).*

Tabela 1 – Execução Orçamentária da Ação 2100 – Ater para a Agricultura Familiar

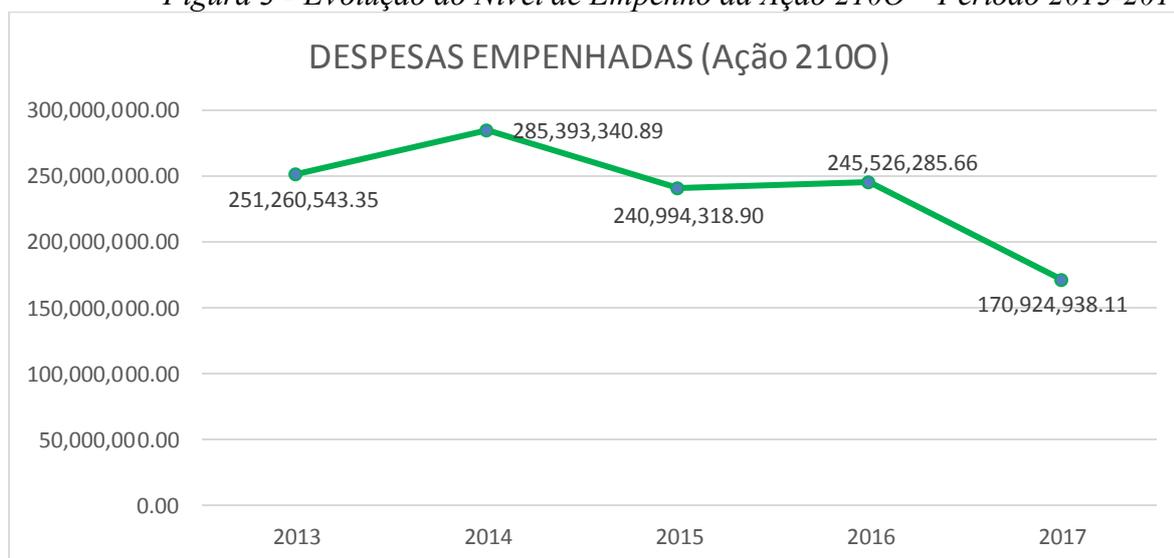
	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS DO EXERCÍCIO PAGAS	RESTOS A PAGAR PAGOS NO EXERCÍCIO	PAGAMENTOS TOTAIS (EXERCÍCIO E RAP)
2013	484.041.624,00	251.260.543,35	4.018.282,14	4.010.140,14	0,00	4.010.140,14
2014	579.845.248,00	285.393.340,89	7.873.287,23	5.179.403,38	49.295.120,94	54.474.524,32
2015	607.367.389,00	240.994.318,90	8.019.110,82	6.371.167,35	134.763.114,34	141.134.281,69
2016	250.967.667,00	245.526.285,66	88.605.198,14	87.834.277,85	176.952.351,55	264.786.629,40
2017	229.553.680,00	170.924.938,11	124.436.361,41	124.073.569,55	121.091.264,67	245.164.834,22
2018	185.373.018,00	1.940.000,00			8.712.064,44	8.712.064,44

Fonte: Tesouro Gerencial, consulta em 13/3/2018.

78. *Destaca-se a tendência de queda que esta ação orçamentária apresenta tanto na sua Dotação Atualizada, quanto no seu nível de empenho para o período estudado, como se pode visualizar nos gráficos a seguir.*

Figura 2 – Evolução da Dotação Atualizada da Ação 2100 – Período 2013-2018


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Gerencial, consulta em 13/3/2018.

Figura 3 - Evolução do Nível de Empenho da Ação 2100 – Período 2013-2017


Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Gerencial, consulta em 13/3/2018.

79. Já para a ação orçamentária voltada às famílias da Reforma Agrária, percebe-se, pela tabela e pelos gráficos abaixo, que a situação é ainda mais crítica:

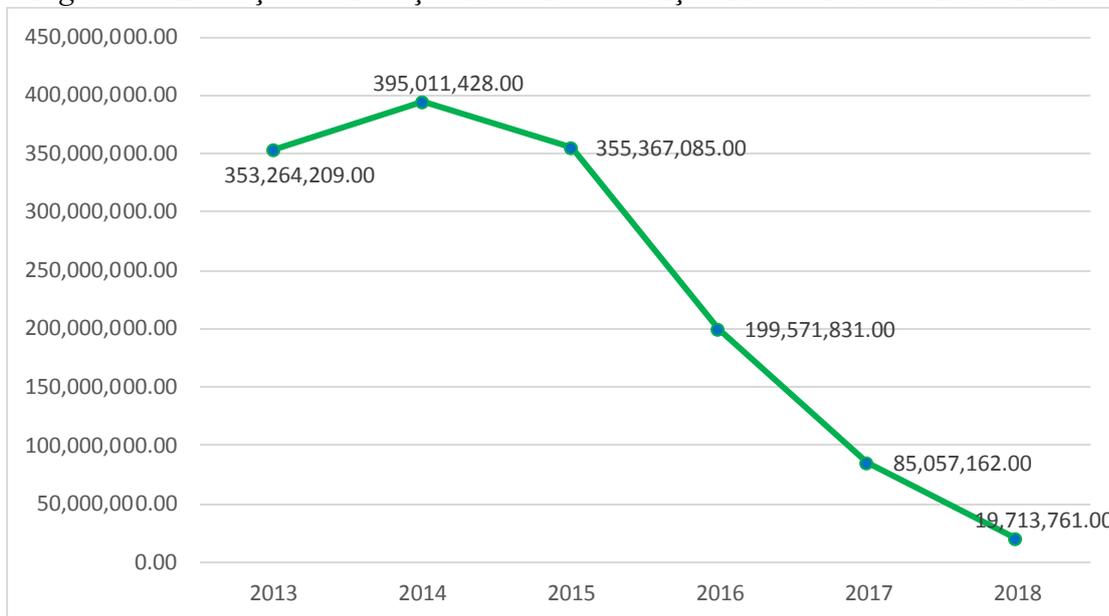
Tabela 2 – Execução Orçamentária da Ação 2100 – Ater para a Reforma Agrária

	DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS DO EXERCÍCIO PAGAS	RESTOS A PAGAR PAGOS NO EXERCÍCIO	PAGAMENTOS TOTAIS (EXERCICIO E RAP)
2013	353.264.209,00	277.711.962,09	63.616.571,34	58.941.030,65	0,00	58.941.030,65
2014	395.011.428,00	371.638.244,86	99.403.254,85	79.977.251,13	97.410.727,36	177.387.978,49
2015	355.367.085,00	234.233.884,15	115.657.449,76	87.580.625,67	179.848.450,43	267.429.076,10
2016	199.571.831,00	197.151.943,63	112.052.365,35	97.143.918,28	174.005.369,55	271.149.287,83
2017	85.057.162,00	80.833.518,23	55.667.508,15	50.628.084,66	73.782.561,72	124.410.646,38
2018	19.713.761,00	6.384.648,48	3.170.468,23	1.969.339,23	8.617.573,94	10.586.913,17

Fonte: Tesouro Gerencial, consulta em 13/3/2018.

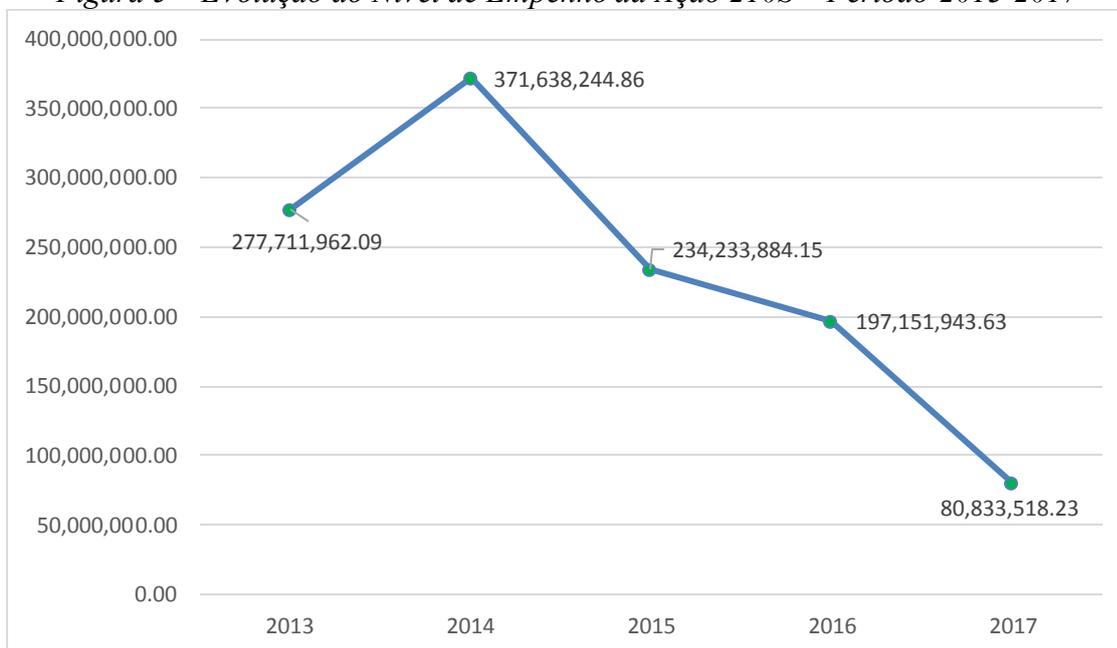
80. Com o objetivo de facilitar a visualização da evolução orçamentária desta ação no período estudado, apresentam-se abaixo os gráficos que mostram a Dotação Atualizada da ação e o nível de empenho da Ação para o período estudado.

Figura 4 – Evolução da Dotação Atualizada da Ação 210S – Período 2013-2018



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Gerencial, consulta em 13/3/2018.

Figura 5 – Evolução do Nível de Empenho da Ação 210S – Período 2013-2017



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Tesouro Gerencial, consulta em 13/3/2018.

81. Assim, é inegável que o investimento do Governo Federal na Assistência Técnica e Extensão Rural está significativamente enfraquecido. A ação voltada à agricultura familiar chegou a ter como dotação R\$ 607 milhões em 2015 e agora em 2018 conta com apenas R\$ 185 milhões. Situação ruim, mas incomparável com a situação da ação voltada à reforma agrária, que chegou a ter dotação orçamentária de R\$ 395 milhões em 2014 e, em 2018, conta com menos de R\$ 20 milhões.

82. *Outra evidência da insuficiência da oferta de Ater federal está materializada pelo Decreto 9.221/2017, que prevê o serviço de atendimento familiar para a inclusão social e produtiva (SAFISP) a ser prestado no âmbito do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei 15.215/2011), como alternativa à Ater tradicional.*

83. *Como já destacado no item anterior, o Programa de Fomento envolve simultaneamente a transferência de recursos financeiros não reembolsáveis a famílias em situação de extrema pobreza, de forma concomitante à prestação de serviços de Ater para o desenvolvimento e acompanhamento de projetos produtivos.*

84. *Porém, em entrevista realizada com a Sesan/MDS, em 9/2/2018, (Peça 53), os gestores do Programa de Fomento informaram que, dada a baixa oferta de Ater, optou-se por criar o SAFISP, de modo a funcionar como alternativa à Ater, e assim tornar a execução do Programa de Fomento mais estável e previsível.*

85. *Segundo os gestores da SAF/Sead, em entrevista à Peça 51, o SAFISP não pode ser empregado para o público rural, mas apenas para o público periurbano. No entanto, esta equipe não identificou no Decreto 9.221/2017 nenhuma restrição que defina públicos distintos para os dois tipos de serviço. Ao contrário, a interpretação do normativo leva a crer que se tratam, de fato, de serviços intercambiáveis, conforme se depreende do texto abaixo:*

o acompanhamento de que trata o caput será realizado, preferencialmente, por meio do serviço de assistência técnica e extensão rural ou, alternativamente, por meio do serviço de atendimento familiar para inclusão social e produtiva (§ 1º do art. 2º do Decreto 9.221/2017).

86. *A causa imediata da baixa oferta de Ater federal é a própria restrição orçamentária observada nas ações 210O e 210S. Porém, como o orçamento público reflete as prioridades do governo em termos monetários (PETERS, 1998), entende-se que a causa principal da situação encontrada é a falta de prioridade dada à assistência técnica e extensão rural pelo Governo Federal.*

87. *Como efeitos dessa situação destaca-se que, tanto agricultores familiares em situação de pobreza, quanto os assentados da reforma agrária, terão dificuldades significativamente maiores de se inserirem produtivamente, sem o acompanhamento por serviços de Ater, do que seria o caso se esses produtores contassem com o apoio de extensionistas capacitados que os auxiliassem na elaboração e na implementação de projetos produtivos.*

88. *No caso dos assentados da reforma agrária, também uma possibilidade de aumento na taxa de abandono dos lotes pode ser vislumbrada em função do baixo acesso aos serviços públicos.*

89. *Ademais, o poder público perde a possibilidade de promover o acesso a outras políticas públicas destinadas a esse público, em decorrência do fato de que, se o extensionista não vai até as famílias, diminuem-se as chances de identificar 1) quais as demandas que essas famílias apresentam e 2) quais potencialidades ela possui que poderiam ser apoiadas por políticas públicas.*

90. *Defende-se que o “eixo condutor” das políticas públicas voltadas para o campo (BRASIL, 2014, p. 452 e 464) deveria ser tratado com maior atenção por parte do Governo Federal, em função da grande potencialidade que as atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural possuem na promoção da melhoria da produção, da produtividade, da renda e da qualidade de vida das famílias rurais.*

91. Ademais, conforme estudo de Santos e Haddad (2007), o multiplicador médio da renda do setor agropecuário é de 3,018 para o Brasil, sendo o multiplicador médio da região Nordeste o mais alto entre todas as regiões, no valor de 3,8, seguido pelo multiplicador da Região Norte (2,87), da região Centro Oeste (2,77), da Região Sudeste (2,38) e da região Sul (2,163).

92. Esses valores significam que, para cada unidade monetária acrescentada à renda do setor agropecuário no Brasil, a renda do país se multiplicaria na média por 3,018, na região Nordeste em 3,8 unidades monetárias e assim por diante. Assim, as conclusões do referido estudo reforçam a importância do investimento da produção rural, principalmente quando se consideram as regiões mais pobres do país.

4.1.3. Descontinuidade de Ater para a Reforma Agrária.

93. Uma especificidade do achado anterior, que se optou por tratar em separado diante da sua gravidade, é a possível descontinuidade do serviço de assistência técnica e extensão rural para o público da Reforma Agrária.

94. Com base no valor previsto pelo orçamento de 2018 para a ação 210S – R\$ 19.713.761,00 – e a significativa tendência de queda explicitada nas Figuras 4 e 5 acima, percebe-se um grande risco de que a quase totalidade do público da reforma agrária fique desassistido desse tipo de serviço.

95. Com efeito, as dificuldades orçamentárias enfrentadas pela ação restam evidenciadas nos Memorandos-Circulares nº 316/2016 e 402/2017-DD/Incrá, que foram enviados pela Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos às Superintendências Regionais do Incra para orientar que não fossem efetuados quaisquer compromissos de pagamento com as contratadas de Ater e que todas as atividades da política se restringissem aos valores já empenhados (Peças 64 e 65).

96. Destacadamente, chama-se atenção ao exposto no Memorando-Circular nº 402/2017-DD/Incrá (Peça 65), que afirma que, caso o cenário orçamentário-financeiro não seja alterado, “praticamente se encerra o Programa Nacional de Ater” do Incra.

97. Assim, diante de cenário tão restritivo, foi questionado por esta equipe se a ação orçamentária responsável por prestar Ater ao público da agricultura familiar não poderia assumir o atendimento também do público da reforma agrária.

98. No entanto, essa possibilidade foi descartada tanto pelos gestores da Coordenação Nacional de ATER do Incra (entrevista à Peça 52), quanto pelos gestores da SAF/Sead (Peça 51) e pelos gestores da Anater (Peça 50).

99. Com efeito, observa-se o Parecer 473/2013/Conjur-MDA/AGU (Peça 70) sobre a impossibilidade de atendimento de assentados da reforma agrária por chamada pública do então MDA, hoje Sead, que é a responsável por dar atendimento ao público da agricultura familiar.

100. Acompanhando esse entendimento, o item 3 do documento “Diretrizes para pactuação e contratação de serviços de Ater (2018)”, da Sead orienta à Anater que os 4.615 assentados da reforma agrária que haviam sido selecionados como beneficiários para o projeto Dom Helder Câmara, por se enquadrarem no perfil do projeto, não deveriam ser atendidos pelo mesmo, em função da exclusividade de atendimento desse público pelo Incra (Peça 63).

101. Diante do fato de que “praticamente se encerra o Programa Nacional de Ater” do Incra (Memorando-Circular nº 402/2017-DD/Incrá, à Peça 65), as primeiras

consequências práticas já começam a aparecer. Em entrevista realizada na Superintendência Regional do Incra na Bahia, em 23/10/2017 (Peça 68), foi apontada a gravidade da situação dos contratos de Ater daquela Superintendência: dos cinco contratos firmados, apenas um não tinha sido cancelado por falta de execução e ele, ainda assim, estava consideravelmente em atraso (Peça 69). Segundo os gestores, a falta de capacidade de pagamento do órgão é percebida pelas empresas contratadas que desaceleram a execução do serviço, ou até, desistiram deles.

102. *Esta situação, por óbvio, implica grande risco jurídico para o Incra, uma vez que os cancelamentos de contratos podem vir a desencadear cobranças de ressarcimentos ao órgão por parte das empresas contratadas, inclusive com possíveis impactos em termos trabalhistas. Conforme Memo/Circular/Aud/nº6/Incra (Peça 82), a Auditoria Interna do Incra, juntamente com a Coordenação de ATER do órgão, buscam levantar a situação dos contratos de Ater junto às Superintendências Regionais do Incra, trabalho esse que não foi finalizado, de modo que a Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra se disponibilizou a enviar os resultados deste trabalho a esta Corte, quando possível (Peça 83).*

103. *Tampouco a Procuradoria Federal junto ao Incra tem a informação sobre a situação consolidada dos contratos de Ater, nem uma avaliação sobre as consequências jurídicas das eventuais rescisões (Peça 84). Diante disso, aquela Procuradoria sugeriu que tais informações fossem solicitadas diretamente às diversas Superintendências Regionais, em função do caráter descentralizado do serviço. Essa solicitação, no entanto, não foi realizada pela presente auditoria, por falta de tempo hábil para tanto.*

104. *A situação do Incra como um todo não é simples. Observam-se fortes cortes orçamentários e visível falta de pessoal. Por exemplo, a Coordenação Nacional de Ates do Incra conta com apenas dois servidores: a coordenadora e mais um, para conduzirem um programa importantíssimo e de âmbito nacional. Esse tema foi longamente debatido na 80ª Reunião Extraordinária da Comissão de Direitos Humanos do Senado, sobre “a Agricultura Familiar, a Reforma Agrária, o corte orçamentário e o desmonte do Incra”, ocorrida em 24/10/2017ⁱⁱ.*

105. *Desse modo, são percebidos diversos indicativos da baixa prioridade que o tema da Reforma Agrária recebe por parte do Governo Federal.*

106. *Ademais, cabe destacar que, apesar de assentados da reforma agrária serem um público que é atendido por um órgão específico, em função de suas necessidades próprias, eles são essencialmente agricultores familiares. E a divisão do atendimento do público da PNATER entre Incra e Sead, dadas as circunstâncias atuais enfrentadas pelo Incra, representa um grande risco para todos os assentados. Segundo GUANZIROLI (1999), o fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária caminham na mesma direção e devem ser planejados em conjunto, de forma a se reforçarem mutuamente.*

107. *Assim, entende-se que não é cabível deixar desassistido de assistência técnica e extensão rural um dos públicos mais vulneráveis da agricultura familiar, que são os assentados da reforma agrária.*

4.1.4. Impacto da baixa oferta de Ater nas políticas de inclusão produtiva rural na ponta

108. *O presente achado é um desdobramento dos dois achados anteriores: a falta de Ater prejudica a integração de políticas públicas para a agricultura familiar e para a reforma agrária.*

109. *A Ater possui forte potencial de contribuir para a articulação de políticas públicas. Primeiro, pelo lado da identificação de demandas, pois a capilaridade própria das atividades de Ater permite que as principais necessidades das famílias e regiões sejam identificadas pelos técnicos extensionistas e, segundo, porque diversas políticas públicas são desenhadas para serem prestadas juntamente com a Ater.*

110. *Esse é o caso do Programa de Fomento às Atividades Produtivas, do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e de algumas linhas do Crédito Instalação e do crédito Pronaf. Sendo assim, a Ater tem forte papel integrador, tanto pela previsão de ser fornecida juntamente com outras políticas públicas, quanto pela sua capacidade de identificar demandas e potencialidades das famílias rurais.*

111. *O comprometimento da integração de políticas públicas em decorrência da insuficiência de Ater está em contradição tanto com o documento que serviu de referência para a elaboração da Política Nacional de Ater (GT-Ater, 2004), que determina que a política seja estabelecida de forma sistêmica, articulando recursos humanos e financeiros, a partir de parcerias comprometidas com o fortalecimento da agricultura familiar; quanto com os artigos 2º e 5º da Lei 11.326/2006, que tratam sobre as diretrizes da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, que determinam a articulação entre ações e políticas públicas voltadas à agricultura familiar.*

112. *Sem contar as oportunidades de articulação perdidas diante da ausência de Ater, em função da não identificação de demandas na ponta, a falta de Ater compromete também a execução de políticas que vinculam o seu oferecimento à prestação de serviços de Ater. Cada um desses casos serão analisados abaixo, iniciando-se pelo Pronaf Produtivo Orientado.*

113. *Conforme o Manual do Crédito Rural (MCR-10 20), o Pronaf Produtivo Orientado é uma linha de crédito produtivo de investimento destinada a produtores rurais familiares, cujo empreendimento esteja localizado nas regiões de atuação dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO). Os limites de contratação por beneficiário são: mínimo de R\$18.000,00 e máximo de R\$40.000, por operação e por ano agrícola.*

114. *O MCR-10 20 item 1, alíneas “e” e “f” estabelecem a obrigatoriedade da Ater para o Pronaf Produtivo Orientado, no valor de até R\$ 1.200,00 nas regiões Centro-Oeste e Nordeste e de até R\$ 1.500,00 na região Norte. Tal obrigatoriedade é vantajosa, pois o acompanhamento por serviços de Ater diminui as chances de inadimplência dos tomadores de crédito, visto que a elaboração e o acompanhamento do projeto produtivo por um técnico capacitado aumentam sobremaneira as chances de que esse projeto seja bem sucedido, diminuindo a probabilidade de que o produtor venha a ter dificuldades de pagamento.*

115. *Segundo Relatório SAF/Sead, à Peça 66, e entrevista com gestores da SAF/Sead, à Peça 51, o Pronaf Produtivo Orientado já existe há duas safras, mas ainda não foi executado. Essa não é uma questão apenas de falta de Ater, mas também de especificidades do desenho do programa, que busca apoiar projetos de cunho ecologicamente sustentáveis ou agroecológicos. Ademais, segundo gestores da SAF/Sead,*

a linha não é executada no Nordeste porque na região poucos agricultores familiares conseguem ter capacidade de pagamento para contrair créditos de pelo menos R\$ 18.000,00 e na região Norte por questões de logística que dificultam o acompanhamento dos projetos (Peça 51).

116. De toda forma, a SAF/Sead afirma estar trabalhando em articulação com os agentes financeiros, Anater e demais empresas de Ater no intuito de conseguir que o Pronaf Produtivo Orientado seja operacionalizado (item 1, Peça 66).

117. Ainda no âmbito do Pronaf, os créditos de investimentos voltados para o público da Reforma Agrária (Pronaf-A), conforme o MCR-10 17, oferecem um incentivo para a contratação de Ater: quando ela ocorrer, o limite de crédito fica aumentado de R\$ 25.000,00 para R\$ 26.500,00 e o bônus de adimplência fica elevado de 40% para 43,9%.

118. Também o novo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) busca incentivar a contratação de Ater atrelada ao crédito. Segundo o Plano Safra 2017-2020, o programa prevê a contratação de serviços continuados de ATER durante cinco anos, no valor total de R\$ 7,5 mil por beneficiário.

119. Nos casos do PNCF, do Pronaf Produtivo Orientado e do Pronaf-A, a Ater, como é atrelada ao crédito, pode ser prestada tanto por instituições públicas estaduais, quanto por instituições privadas de Ater. Porém, considerando-se o público pobre e vulnerável, acredita-se que o seu acesso por contratação direta às instituições públicas seja mais fácil do que o seu acesso a instituições privadas, o que reforça a importância da ampla oferta de Ater pública, mesmo quando custeada por recursos atrelados aos financiamentos para a produção.

120. Caso ainda mais delicado são as modalidades de Crédito Instalação para a Reforma Agrária que são vinculados ao acompanhamento por serviços de Ater pública do Incra, conforme arts. 4º, II; 5º, II e 6º, II do Decreto 9.066/2017, que tratam sobre as modalidades Fomento, Fomento Mulher e Semiárido, do Crédito Instalação. Conforme entrevista realizada com os gestores da Diretoria de Crédito do Incra (Peça 52), essas modalidades não são executadas, por falta de Ater, o que tem limitado a execução do Crédito Instalação apenas à modalidade de Apoio Inicial, que não possui Ater vinculada.

121. Outro programa que vem sendo prejudicado pela falta de Ater é o Programa de Fomento às Atividades Produtivas. Conforme já detalhado no item 3.1.2, o Decreto 9.221/2017 previu o serviço de atendimento familiar para a inclusão social e produtiva (SAFISP) a ser prestado como alternativa à Ater tradicional, no âmbito do programa. Em função da baixa oferta de Ater, optou-se por criar o SAFISP, de modo a funcionar como alternativa à Ater, e assim tornar a execução do Programa de Fomento mais estável e previsível, conforme informado pelos gestores do programa (Peça 53).

122. Outro programa que tem sido relacionado aos serviços de Ater é o Garantia-Safra. O Garantia-Safra (GS) foi instituído pela Lei 10.420/2002 e é um benefício voltado para agricultores familiares com renda familiar inferior a 1,5 salário mínimo, localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – especialmente o Semiárido e que sofram perda de safra sistemática por motivo de seca ou de excesso de chuvas. O Garantia-Safra foi objeto de auditoria operacional (TC 015.741/2013-3 – Acórdão 451/2014-TCU/Plenário, que foi monitorado pelo TC 022.255/2014-1 (Acórdão 21/2015-TCU/Plenário), que concluiu que as recomendações referentes aos temas acima estavam em processo de implementação, de modo que novos monitoramentos seriam necessários. Nesse sentido, a auditoria está sendo novamente monitorada, por meio do TC 016.634/2016-0, ainda pendente de julgamento.

123. *A referida auditoria defendeu o entendimento de que os agricultores beneficiários do Garantia-Safra deveriam ser priorizados no recebimento de acompanhamento por meio de Ater, de modo a serem auxiliados em processos e técnicas de convivência com a seca. Na presente auditoria, já foram identificadas medidas adotadas pelos gestores nesse sentido, como, por exemplo, o documento da Sead para a Anater com “Diretrizes para pactuação e contratação de serviços de Ater (2018)”, item 3, que define uma prioridade na seleção de beneficiários para o público inscrito ou beneficiado pelo Garantia Safra (Peça 63).*

124. *Pelo questionário realizado por esta equipe de auditoria com 1031 extensionistas dos estados de MG, GO, RJ, TO, RS, BA e DF (Peça 67), dos 177 respondentes que tinham atendido famílias beneficiadas pelo Garantia Safra, 77,97% declararam que a prestação da Ater tinha decorrido da perda da produção que fez a família receber o benefício.*

125. *Apesar dos sinais positivos de integração, representante da Coordenação-Geral do Garantia Safra da Sead na Reunião de Painel de Referência da Matriz de Achados da presente auditoria, à Peça 93), manifestou-se por maior necessidade de integração entre as políticas públicas voltadas à população rural do Semiárido, por meio de definição de critérios de elegibilidade coincidentes para todas as políticas, de modo a melhorar a focalização dos programas públicos e assim aumentar a efetividade dos mesmos.*

126. *Por fim, destaca-se outro programa que tende a se beneficiar fortemente da articulação com os serviços de Ater: o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), ou Proagro-Mais. O SEAF ou Proagro-Mais é voltado prioritariamente para segurar agricultores com financiamento de custeio agrícola do Pronaf. O seguro do Proagro-Mais deve ser acionado pela comunicação de perdas à produção causadas por eventos climáticos amparados pelo programa.*

127. *No mesmo questionário citado acima (Peça 67), dos 426 extensionistas que tinham atendido famílias beneficiadas pelo Proagro-Mais, 82,63% declararam que a Ater tinha decorrido das perdas de produção que fizeram a família receber o Proagro-Mais.*

128. *Apesar das respostas obtidas no questionário, não foi encontrado por esta equipe nenhum indicativo formal de priorização dos serviços de Ater para o público que já tenha sido atendido pelo Seguro da Agricultura Familiar.*

129. *No entanto, em entrevista com técnicos da SAF/Sead (Peça 51), foi informado que houve uma experiência piloto com o objetivo de integrar as duas ações, chamada de SEAF-Ater. Conforme relatório da Sead (Peça 66, item 3), a iniciativa viabilizava assistência técnica para agricultores segurados pelo SEAF, visando promover melhores condições de produção e geração de renda na propriedade rural e, juntamente com outras medidas, essa ação contribuiu para reduzir a sinistralidade do Seguro, que havia sido superior a 30% e caiu para menos de 6%.*

130. *No entanto, esta foi uma iniciativa localizada que não teve continuidade.*

131. *Assim, considerando as características de ambos os programas e os resultados obtidos pelo SEAF-Ater, entende-se que produtores que sofram perdas que levem ao recebimento do Proagro-Mais devem ser considerados como público prioritário para os serviços de Ater pública, de modo a contribuir para evitar perdas futuras.*

132. *As causas para o problema da falta de integração entre as políticas aqui apresentadas e os serviços de Ater são as mesmas apresentadas para os dois achados*

anteriores, a saber: restrição orçamentária das ações 210O e 210S, voltadas respectivamente à agricultura familiar e à reforma agrária, que decorre da falta de priorização conferida pelo Governo Federal aos temas da Assistência Técnica e da Reforma Agrária.

133. Tudo isso associado à questão dos próprios desenhos das políticas, que são definidos de forma compartimentada, sem conseguir alinhar prioridades e estratégias de focalização comuns.

134. Os efeitos das situações descritas já estão sendo verificados: linhas de Crédito Instalação deixam de ser ofertadas em função da falta de disponibilidade de Ater e programas que dependem da Ater pública precisam criar alternativas ao serviço, tais como o SAFISP, criado pelo Decreto 9.221/2017 para o Programa de Fomento as Atividades Produtivas Rurais.

135. Quanto à baixa oferta de Crédito Instalação, entende-se que esta é uma situação extremamente prejudicial aos assentados da reforma agrária, uma vez que o Crédito Instalação consiste na disponibilização de recursos financeiros, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da Reforma Agrária, visando assegurar os meios necessários para a sua instalação e para o desenvolvimento inicial dos projetos de reforma agrária (IN Incra nº 74/2012).

136. O programa foi desenhado para promover a preparação da família de forma a que ela crie condições de estruturação e, assim, possa acessar a linha de crédito do Pronaf-A, já em uma situação mais estabilizada, que lhe garanta capacidade de geração de renda e, conseqüentemente, capacidade de pagamento do crédito. Isso se faz necessário por que o Pronaf-A envolve valores maiores e condições de pagamento mais dificultadas.

137. No entanto, as dificuldades na concessão do Crédito Instalação fazem com que diversos assentados acessem o Pronaf A antes mesmo de terem recebido o crédito instalação de que fariam jus. Esta pode ser uma situação prejudicial, porque, além de o assentado deixar de fazer jus ao crédito instalação (conforme artigos 3º, III e 4º, IV, do Decreto 9.066/2017), suas condições muitas vezes fazem com que ele use os recursos do Pronaf A na estruturação do lote e não no desenvolvimento de um processo produtivo. Diante disso, o investimento do Pronaf A não é aplicado em uma atividade que gera renda, o que compromete a capacidade de o assentado honrar com o pagamento do crédito tomado, podendo gerar maiores endividamentos (Entrevista com a Diretoria de Crédito do Incra – Peça 52).

138. Outros aspectos negativos que podem ocorrer é a possibilidade de diminuição da contratação de Crédito Fundiário, em função da baixa oferta de Ater, quando os agricultores não conseguirem acessar prestadores de Ater privada.

139. Entende-se que o caminho não é desvincular a Ater dessas políticas, e sim garantir que haja Ater a ser oferecida para agricultores familiares e assentados da reforma agrária, uma vez que esse serviço tende a aumentar a sustentabilidade do investimento e assim diminuir as chances de endividamento do produtor.

140. Dessa forma, as previsões legais e regulamentares que associam a Ater ao crédito são vistas por esta equipe como boas práticas, que devem ser fortalecidas. Também é reconhecida como boa prática a iniciativa de priorizar o atendimento do público do Garantia Safra por Ater, e também a experiência SEAF-Ater implementada pela Sead junto às Emateres, quando da criação do Seguro.

141. Diante disso, e considerando-se também o que foi exposto nos achados apresentados nos itens 3.1.2 e 3.1.3, propõe-se o que se segue:

a) Que seja apresentado plano de expansão da oferta de Ater pública federal que vise garantir o atendimento dos seguintes públicos: público do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; assentados da Reforma Agrária, tanto quando do recebimento do Crédito Instalação em todas as suas modalidades, quanto quando do recebimento do Pronaf-A; público do Programa Nacional de Crédito Fundiário; público do Garantia-Safra e produtores que tiverem sofrido perdas seguradas pelo Programa Proagro-Mais;

b) Que o governo dote o Incra de condições de prestar assistência técnica adequada a seu público-alvo ou reveja o entendimento que impossibilita Sead e Anater de atenderem aos agricultores assentados da reforma agrária.

142. Entende-se que, para que as Políticas Nacionais de Agricultura Familiar e de Reforma Agrária sejam efetivas, faz-se necessário investir na sua base, no seu “eixo condutor” (BRASIL, 2014, p. 452 e 464), que é a Política de Ater.

143. Com base nos dados levantados, conclui-se que crédito e/ou transferência de recursos para a produção, associadas à Ater são as melhores formas de garantir a inserção produtiva das famílias rurais. Assim, espera-se que a ação pública possa atingir seus objetivos, permitindo que os produtores rurais implementem projetos produtivos sustentáveis e tecnicamente viáveis, que permitam a consolidação de suas atividades, melhorando as condições de trabalho, de renda, de qualidade de vida e de segurança alimentar dos trabalhadores rurais e contribuindo para a sua fixação no campo.

4.1.5. Risco de consolidação de assentamentos da Reforma Agrária sem a infraestrutura adequada

144. A legislação vigente permite que assentamentos possam ser consolidados sem atender as condições mínimas de implementação previstas legalmente.

145. Assentamentos da Reforma Agrária são feitos para serem consolidados, ou seja, são planejados de forma a que, no médio ou longo prazo, após concluída a infraestrutura básica do assentamento e garantidas as condições de produção para os assentados, o Estado deixe de se fazer necessário naquele local, e, nesse momento, conceda os títulos de propriedade definitiva aos assentados e permita que aquele grupo de pessoas seja emancipado e possa decidir os seus caminhos de forma totalmente autônoma.

146. Nesse sentido, o art. 6º da IN 39/2007/Incra, que trata do programa de consolidação e emancipação (auto-suficiência) dos assentamentos da reforma agrária, apresenta a seguinte definição de consolidação:

Consolidação é o processo segundo o qual o projeto de assentamento atingiu as condições de sustentabilidade social, organizacional, econômica e ambiental e as famílias assentadas utilizam regularmente os serviços e benefícios prestados pelas instituições municipais, estaduais e federais, assegurando-lhes o atendimento de suas necessidades básicas e essenciais para uma vida digna enquanto agricultores familiares.

147. Assim, a chamada Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629/1993), define que:

art. 17, inciso V - a consolidação dos projetos de assentamento integrantes dos programas de reforma agrária dar-se-á com a concessão de créditos de instalação e a

conclusão dos investimentos, bem como com a outorga do instrumento definitivo de titulação.

148. *Também segundo a Lei 8.629/1993, o assentamento contará com um Plano de Desenvolvimento de Assentamento (PDA), que orientará a fixação de normas técnicas para a sua implantação e os respectivos investimentos a serem realizados.*

149. *Complementarmente, o Decreto 4.892/2003, que cria o Fundo de Terras e da Reforma Agrária, define que este Fundo poderá financiar, total ou parcialmente, a infraestrutura complementar para a integração, a consolidação e a emancipação de assentamentos promovidos pelo Poder Público (art. 3º, §1º e art. 12.º§1º).*

150. *Porém, a Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629/1993) foi modificada pela Lei 13.465/2017, que incluiu, no mesmo artigo 17 citado acima, os seguintes parágrafos:*

§ 6º Independentemente da implementação dos requisitos exigidos no inciso V do caput deste artigo, considera-se consolidado o projeto de assentamento que atingir o prazo de quinze anos de sua implantação, salvo por decisão fundamentada do Incra.

§ 7º Os assentamentos que, em 1º de junho de 2017, contarem com quinze anos ou mais de criação, deverão ser consolidados em até três anos.

151. *Sendo assim, os parágrafos incluídos abrem a possibilidade explícita de que assentamentos sejam consolidados sem que tenha ocorrido a devida implementação dos requisitos previstos pela própria lei para a consolidação.*

152. *Questionados sobre essa interpretação, gestores da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos do Incra concordaram com a mesma e confirmaram o risco de que assentamentos sejam consolidados sem que possuam as condições adequadas de oferecer sustentabilidade social, organizacional, econômica e ambiental às famílias assentadas ou mesmo de oferecer condições essenciais para uma vida digna (Peça 52).*

153. *Esse risco foi também apontado em entrevista realizada com assentados do Projeto de Assentamento Nova Palmares, que é de 1998, em Conceição do Coité/Bahia, na qual foi externada a preocupação quanto à possível consolidação do assentamento nas condições em que se encontrava. Assim, o assentado soube sobre a possibilidade de consolidação e ficou preocupado porque “depois da titulação o Incra se afasta e eles ainda precisam de muita coisa”, ou nas palavras de outro assentado: “quando chove é lama, quando está na estiagem é poeira” (Peça 71).*

154. *Como já analisado no item 4.1.3, a situação do Incra não é simples. Observam-se fortes cortes orçamentários e visível falta de pessoal e de estrutura, tanto na Sede, quando em suas Superintendências Regionais. Assim, como já destacado acima, esse foi o tema da 80ª Reunião Extraordinária da Comissão de Direitos Humanos do Senado, sobre “a Agricultura Familiar, a Reforma Agrária, o corte orçamentário e o desmonte do Incra”, ocorrida em 24/10/2017ⁱⁱⁱ, em que a situação precária do órgão foi longamente debatida.*

155. *Mesmo diante de tal precariedade institucional, no que tange à consolidação de assentamentos, o Incra parece estar batendo recordes: em 2017 foram emitidos 26.523 títulos definitivos de domínio de terra, dentre lotes de assentamentos e lotes de regularização fundiária, de responsabilidade da Sead. A emissão em 2017 foi dez vezes maior que a média anual histórica (de 2003 a 2016) e superou, em 3,8 vezes, o recorde anterior de 2006.^{iv}*

156. *Assim, apesar de esses números representarem tanto títulos definitivos de domínio de terra decorrentes de consolidações de assentamento quanto títulos definitivos de domínio de terra decorrentes de regularização fundiária, entende-se que números tão expressivos, quando comparados com os anos anteriores, são um indicio de que assentamentos estejam sendo consolidados com base nos §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei 8.629/1993, ou seja, desconsiderando os requisitos previstos pela própria lei para a consolidação.*

157. *Esse indicio parece especialmente forte, quando se consideram as dificuldades operacionais e orçamentárias enfrentadas pelo Incra atualmente.*

158. *A causa do risco identificado é a Lei 13.465/2017 que inseriu os §§ 6º e 7º do art. 17 na Lei 8.629/1993 citados acima. Como já apontado, tais parágrafos abriram a possibilidade de que assentamentos sejam consolidados sem que tenham sido realizados os investimentos necessários para que possa ocorrer a consolidação, ou a emancipação, ou a autosuficiência dos assentamentos.*

159. *Como resultado, vislumbra-se a possibilidade de que existam assentamentos com estruturas precárias já consolidados e, em consequência, que seus assentados não tenham suas necessidades básicas e essenciais para uma vida digna atendidas e não mais possam recorrer aos serviços de desenvolvimento de assentamentos prestados pelo Incra.*

160. *Diante desse cenário, é inegável que a taxa de abandono de lotes nesses assentamentos tende a aumentar, levando seus antigos assentados a buscar por novas terras.*

161. *Assentamentos da Reforma Agrária são feitos para serem consolidados, mas apenas quando tais assentamentos possuem condições de oferecer infraestrutura e vida digna a seus moradores. Consolidar um assentamento sem tais condições apenas exime o Estado de prestar assistência àqueles produtores rurais, porém representa um risco altíssimo de fortalecer a pobreza e a miséria no campo e de aumentar o abandono de lotes e a busca por novas terras.*

162. *Diante do exposto, entendemos que o Governo Federal deva avaliar a adequação e as consequências dos §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei 8.629/1993, incluídos pela Lei 13.465/2017, de modo a verificar se assentamentos sem as condições adequadas foram consolidados, bem como para evitar que isso aconteça.*

163. *Ademais, o Incra não deve se omitir diante de quaisquer propostas de consolidação de assentamentos que não apresentem os investimentos e condições necessários para garantir a sustentabilidade econômica do assentamento e vida digna aos assentados, enquanto estiverem vigentes os §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei 8.629/1993.*

164. *Com isso, espera-se garantir apenas que o Estado não se exima de suas responsabilidades e promova a consolidação de assentamentos apenas após já ter realizado os investimentos necessários à sua devida emancipação e autosuficiência.*

4.2. Aspectos da implementação da ATER pública em nível local que conseguem contribuir (ou não) para a inclusão produtiva de famílias rurais em situação de pobreza, inclusive facilitando o acesso a outras políticas públicas

165. *Após destacar aspectos mais voltados ao desenho das políticas públicas e à coordenação e articulação entre os diversos atores no âmbito nacional, passa-se agora a aspectos que se manifestam mais fortemente no âmbito local e/ou quando da implementação das políticas na ponta.*

166. Assim, dando continuidade ao objetivo de responder à questão de auditoria: “em que medida o serviço de Ater pública consegue promover a inclusão produtiva de famílias rurais em situação de pobreza?”, passa-se agora à análise da subquestão apontada no item 3.2, da qual decorreram os achados a seguir.

4.2.1. A boa focalização do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e da Ater para o público extremamente pobre

167. Segundo BRASIL (2014, p. 324) a necessidade de se implementar um programa nos moldes do Programa de Fomento foi percebida em decorrência do fato de que a atividade de Ater, normalmente voltada aos setores mais estruturados da agricultura familiar, precisava ser readequada para o atendimento dos agricultores mais pobres, que, em sua maioria, possuem poucos insumos produtivos e pouca diversificação na sua produção.

168. O Programa de Fomento constitui-se em uma transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis, associados ao acompanhamento preferencialmente por serviços de assistência técnica e extensão rural, ou, alternativamente, por meio do serviço de atendimento familiar para inclusão social e produtiva (artigo 2º do Decreto 9.221/2017).

169. Segundo o Relatório de Execução do programa (Peça 87), 240.661 famílias já foram incluídas no programa até janeiro de 2018. E a previsão de atendimento até 2020 é de que 44.600 novas famílias sejam atendidas.

170. Os recursos repassados a cada família são de até R\$ 2.400,00 em duas parcelas, no prazo máximo de 2 anos, contados da liberação da primeira parcela. Para o caso de beneficiários cujas propriedades sejam localizadas na Região do Semiárido, o valor pode ser aumentado para até R\$ 3.000,00 por família, para implementação de técnicas de convivência com o Semiárido, (artigos 13 e 13-A da Lei 12.512/2011), observando-se as mesmas regras de parcelamento e condicionado à disponibilidade de água para produção e de capacidade produtiva mínima (Art. 16-A do Decreto 7.644/2011).

171. O programa tem como objetivos, dentre outros: estimular a geração de trabalho e renda; promover a segurança alimentar e nutricional das famílias extremamente pobres e incentivar a sua participação em ações de capacitação técnica e profissional (artigo 9º da Lei 12.512/2011). Assim, busca-se estruturar atividades produtivas; estimular atividades sustentáveis e o dinamismo dos territórios rurais e promover a articulação entre órgãos e as entidades, públicas ou privadas, com ações complementares para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários do programa (artigo 3º do Decreto 9.221/2017).

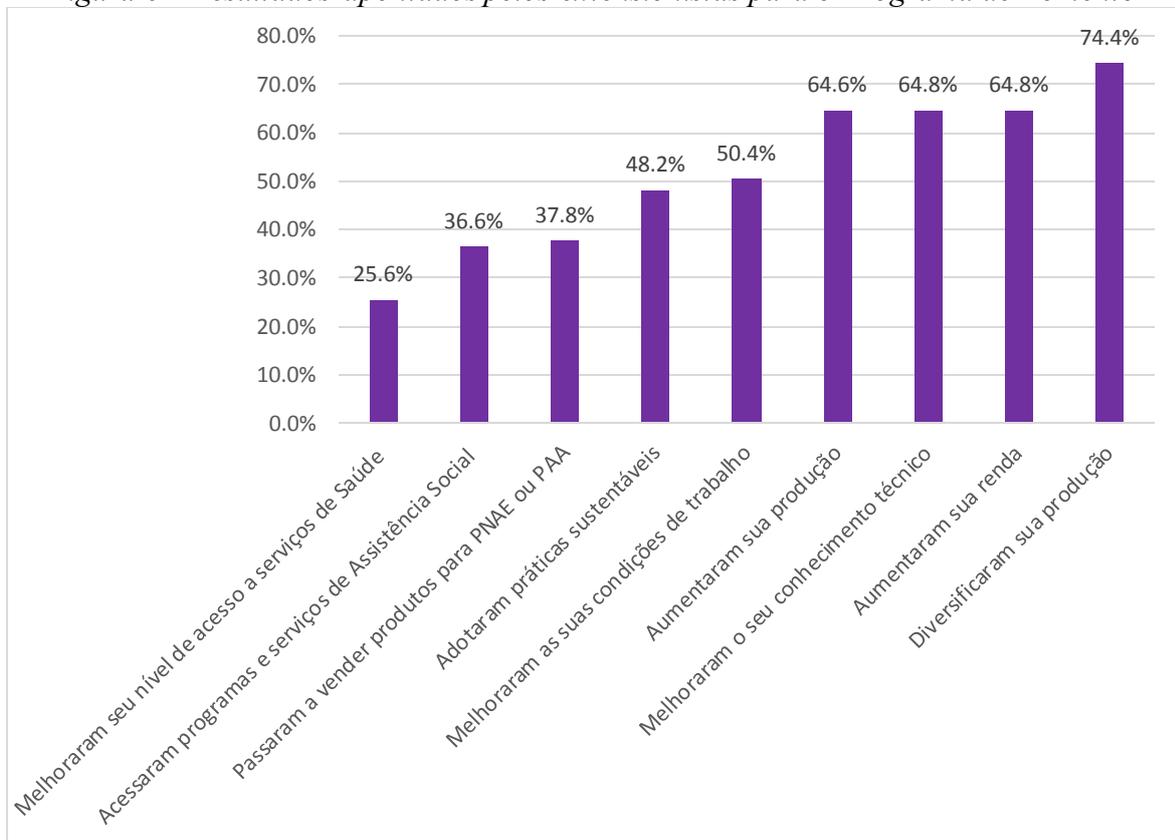
172. Nas entrevistas realizadas nos estados que participaram da presente auditoria, diversos atores, dentre gestores e extensionistas públicos e privados, apontaram a importância da inovação trazida pelo Programa de Fomento, que permitiu o acesso a serviços de Ater por famílias em situação de extrema pobreza, que não costumavam ter acesso a esse tipo de serviço. Isso decorria, primeiro, do próprio desconhecimento desse público sobre qual é a função da Ater e, segundo, pelo fato de que o público-alvo do programa não tem recursos próprios para implementar eventuais recomendações e investimentos sugeridos pelos extensionistas e, desse modo, o serviço em si acabaria tendo pouca utilidade. Com a transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis pelo programa, tornou-se possível a materialização das recomendações dos extensionistas

e assim, diversos investimentos produtivos puderam ser concretizados, tais como a construção de instalações para acomodar pequenos animais (bebedouros, cercas, curral, galinheiro, chiqueiro, etc.).

173. Dada a precariedade da situação econômica e social das famílias beneficiadas, esses pequenos investimentos fizeram grande diferença nas condições de vida das famílias, melhorando as suas condições de segurança alimentar e permitindo também a geração de algum nível de renda.

174. De fato, as respostas apresentadas no questionário aplicado com os extensionistas de MG, GO, RJ, TO, RS, BA e DF (Peça 67) corroboram essa visão. Dos 500 respondentes que atenderam famílias no âmbito do Programa de Fomento, diversas melhorias para as famílias foram destacadas de forma expressiva pelos respondentes, como mostra a figura abaixo:

Figura 6 – Resultados apontados pelos extensionistas para o Programa de Fomento



Fonte: elaboração própria, com base em dados do questionário aplicado pela equipe, à Peça 67.

175. O serviço de Ater é um processo de construção de confiança, que precisa oferecer medidas que façam as famílias perceberem vantagens concretas, que criem o interesse e o comprometimento necessário para implementar as mudanças sugeridas pelos extensionistas em seu processo produtivo. E foi isso que as transferências de recursos do programa de Fomento tornou possível que acontecesse para as famílias que foram por ele beneficiadas.

176. Entende-se que o programa conseguiu bons resultados e tem como principal fraqueza a sua natureza localizada no tempo, que leva à descontinuidade do serviço prestado, pois o programa se encerra com a conclusão do projeto produtivo apoiado. Segundo o § 3º do artigo 12 da Lei 12.512/2011, o recebimento dos recursos do Programa

de Fomento às Atividades Produtivas Rurais tem caráter temporário e não gera direito adquirido.

177. *Acredita-se que não é possível alterar definitivamente a realidade de famílias extremamente pobres apenas com R\$ 2.400,00 ou R\$3.000,00 e dois anos de Ater. Ou, nas palavras de um extensionista de uma entidade prestadora de Ater da Bahia:*

“os 2.000 reais é um ponto inicial, mas deveria ter uma continuidade. No mínimo a assistência técnica deveria ser fornecida por uns cinco anos para chegar a um resultado para a família. A família está começando quase do zero, quando eles acabam de organizar a propriedade familiar, a Ater acaba. Eles não têm como garantir que a família vai evoluir ou que até não vá regredir” (Peça 85, fl 11.).

178. *Assim, considerando os bons resultados do programa e o nível de carência de seu público alvo, defende-se que os gestores do Programa deveriam avaliar se não seria o caso de estender o período de atendimento e/ou de acompanhamento das famílias beneficiadas pelo Programa de Fomento.*

179. *Não se defende aqui que o serviço e os benefícios associados sejam prestados indefinidamente, nem que todas as famílias precisam ficar o mesmo tempo no programa. Porém, acredita-se que grande parte das famílias atendidas deveriam continuar sendo apoiadas e acompanhadas por períodos maiores de tempo e que novas famílias deveriam ser incorporadas ao programa apenas quando as famílias já beneficiadas fossem consideradas como autossuficientes pelo técnico extensionista responsável.*

180. *Ademais, registra-se mais uma vez a possibilidade aberta pelo Decreto 9.221/2017, que prevê o serviço de atendimento familiar para a inclusão social e produtiva (SAFISP), como alternativa à Ater no Programa de Fomento. Destaca-se que o escopo e as características desse novo tipo de serviço não estão totalmente claros, enquanto que o serviço de Ater já é consolidado e reconhecidamente efetivo. Desse modo, alerta-se para o risco de que o SAFISP não venha a produzir resultados tão satisfatórios quanto à Ater, risco esse que precisa ser considerado pelos gestores do programa.*

181. *Ressalta-se que o Ministério do Desenvolvimento Social, que é o gestor do programa, está contratando uma instituição de pesquisa para realizar coleta de dados junto a novos potenciais beneficiários do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, com o objetivo de realizar coleta de dados para construção de uma linha de base que servirá para futura avaliação de impacto do referido Programa (Peça 86). Entende-se que seja muito positivo que essa avaliação de impacto seja pensada para os novos beneficiários, por que ela própria pode ajudar a evidenciar a necessidade de dar maior continuidade ao Programa. Ademais, a avaliação irá melhorar o conhecimento acerca dos resultados obtidos pelo programa, visto que até o momento os indicadores acompanhados se restringem a medidas de esforço, a saber: meta contratada de Ater, número de famílias que já receberam a primeira parcela e número de famílias que já receberam todas as parcelas (Peça 87).*

182. *Porém, as famílias que participaram da primeira etapa do programa já não serão contempladas por essas novas fases do programa e correm o risco de não avançarem nos investimentos já realizados e não conseguirem superar nem mesmo a linha da extrema pobreza. Desse modo, reitera-se a preocupação por maior continuidade dos serviços prestados, razão pela qual defendemos que o Ministério do Desenvolvimento Social deva avaliar a flexibilização do prazo legal de participação no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, permitindo que cada família tenha o benefício e/o acompanhamento por Ater por período suficiente para garantir a sua efetiva inclusão produtiva.*

183. *Deste modo, espera-se que as famílias atendidas superem sua condição de extrema pobreza e obtenham níveis adequados de segurança alimentar e de sustentabilidade e autossuficiência produtiva. Ademais, espera-se que os investimentos já realizados não se percam, ou seja, que as famílias apenas deixem de ser acompanhadas após já terem obtido uma condição adequada de estruturação produtiva que se mostre sustentável.*

4.2.2. Inefetividade do modelo de chamadas públicas para os serviços de Ater

184. *O modelo de prestação de serviços de Ater por meio de Chamadas Públicas apresenta falhas importantes que comprometem a sua efetividade, tais como: falta de continuidade no serviço; formato rígido; pouco diálogo com estados e entidades executoras e a predominância do acompanhamento de indicadores de esforço.*

185. *O principal critério para a identificação dessas falhas foram as próprias definições trazidas pela Lei 12.188/2010, que Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, que, em seus artigos 2º e 3º, estabelece que a Ater é serviço de educação não formal, de caráter continuado, de metodologia participativa, interdisciplinar e intercultural, que busca, dentre outros, aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços rurais, promover o desenvolvimento sustentável, a equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia e contribuir para a segurança e soberania alimentar e nutricional no campo.*

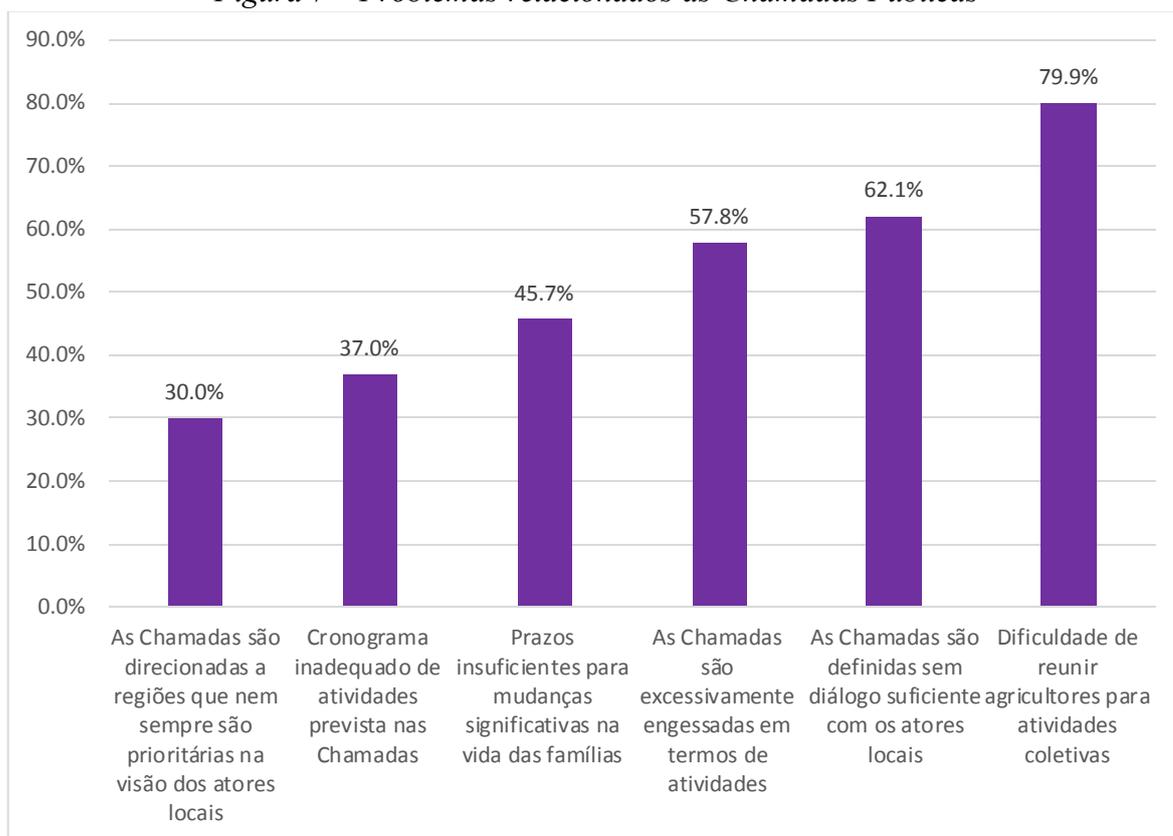
186. *Atualmente, o serviço público de Ater pode ser prestado de três formas: 1) diretamente por estados e municípios; 2) por instrumentos de parceria entre a Anater e instituições públicas estaduais de Ater ou 3) mediante chamadas públicas do antigo MDA, da Sead-Anater ou do Incra, regulamentadas por editais que definem orientações para a contratação e para a execução de serviços de Ater (Art. 19 da Lei 12.188/2010).*

187. *Podem participar das Chamadas instituições públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, credenciadas para a execução de Ater, na forma da Lei nº 12.188/2010 e do Decreto nº 7.215/2010. Pelo processo, são selecionadas e contratadas as entidades mais adequadas para a prestação dos serviços.*

188. *O modelo de Chamada Pública, no entanto, possui falhas importantes que precisam ser destacadas e aprimoradas e que inclusive já foram apontadas pelo Acórdão 2395/2013/TCU-Plenário, decorrente de auditoria operacional que tratou da política de Ater no âmbito do programa Brasil Sem Miséria.*

189. *Com base na análise de Editais de Chamadas Públicas do antigo MDA e do Incra, nas respostas prestadas pelos extensionistas participantes do questionário aplicado por esta equipe de auditoria, além de entrevistas com gestores da política tanto no âmbito nacional, quanto no âmbito dos estados, foram identificadas como principais falhas a serem superadas: a falta de continuidade no serviço; o formato rígido das atividades previstas nos Editais; o pouco diálogo com os estados e com as entidades executoras; e a predominância de indicadores de esforço no acompanhamento da execução das Chamadas.*

190. *Inicia-se pela apresentação dos resultados obtidos no questionário aplicado por esta equipe de auditoria a extensionistas de MG, GO, RJ, TO, RS, BA e DF (Peça 67). Dos 733 respondentes que já haviam participado de Chamadas Públicas federais, os principais problemas apontados em relação a elas são apresentados na figura abaixo:*

Figura 7 – Problemas relacionados às Chamadas Públicas


Fonte: elaboração própria, com base em dados do questionário aplicado pela equipe, à Peça 67.

191. Os resultados apresentados na figura acima corroboram a existência dos problemas de falta de continuidade no serviço; de formato rígido das atividades previstas nos Editais de Chamadas Públicas e de pouco diálogo com os estados e demais atores locais.

192. Inicia-se pela questão da falta de continuidade na prestação do serviço de Ater, questão essa já tratada no achado 3.2.1, que discorreu sobre o Programa de Fomento às Atividades Rurais. O modelo de Chamadas Públicas prevê a contratação de entidades prestadoras de Ater por período limitado, que geralmente durava em torno de dois anos.

193. Como se pode observar no gráfico acima, 45,7% dos 733 extensionistas que já haviam participado de Chamadas Públicas federais afirmaram que elas possuem prazos insuficientes para provocar mudanças significativas na vida das famílias atendidas. Esse impacto extremamente negativo da falta de continuidade dos serviços de Ater foi também apontado nos relatórios dos estados de Tocantins, Minas Gerais, Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia.

194. Diante da dinâmica estabelecida pelas Chamadas Públicas, muitas famílias deixam de receber o serviço de Ater antes de conseguirem consolidar os seus processos produtivos. Para que possam continuar a ser apoiadas pela Ater pública, essas famílias devem buscar e conseguir atendimento junto à instituição estadual ou municipal de Ater ou ter a sorte de ser selecionada para outra Chamada Pública federal ou estadual que venha a ser iniciada posteriormente.

195. A próxima Chamada Pública federal, que será implementada pela Anater terá duração de três anos, conforme o Ofício nº 297/2017/GAB/SAF/SEAD/CC/PR que

encaminha para a Anater a solicitação de Contratação de Serviço para o Ater-Mais Gestão (Peça 72). Esse prazo maior já é considerado uma evolução, visto que 59,76% dos 1031 respondentes do questionário à Peça 67 afirmaram que são necessários ao menos três anos de Ater para que as famílias tenham benefícios efetivos decorrentes do serviço de Ater.

196. *De toda forma, ainda é um prazo determinado e não aderente ao que preceitua a própria definição legal sobre Ater: um serviço de educação não formal, de caráter continuado (Lei 12.188/2010, art. 2º, I). No caso da Anater, que possui Contrato de Gestão vigente até 31 de dezembro de 2020 (Peça 76), nem é possível que seja executado algum projeto que vá além dessa data.*

197. *Fato é que a efetiva inclusão produtiva de diversas famílias pode ser prejudicada por essas descontinuidades, principalmente, quando se consideram as famílias mais pobres, como aquelas atendidas pelo Programa de Fomento à Atividade Produtiva.*

198. *Relacionada ao problema da falta de continuidade está a questão da rigidez típica dos processos de Chamadas Públicas. Os editais que definem as condições de contratação dos serviços definem uma série de serviços a serem executados com base nesse cronograma e 57,8% dos 733 extensionistas que já haviam participado de Chamadas Públicas federais que afirmaram que as Chamadas Públicas federais são excessivamente engessadas em termos de atividades a serem executadas e 271 respondentes afirmaram que o cronograma de execução das atividades é inadequado.*

199. *A rigidez do processo foi apontada também nos relatórios dos estados de Tocantins, Goiás e Bahia.*

200. *A rigidez das atividades previstas nos editais acaba dificultando ainda mais a continuidade do serviço de Ater. No caso de uma família que já recebeu Ater anteriormente, se outra Chamada Pública for lançada em sua região, as chances de que essa família seja novamente selecionadas são baixas, visto que as chamadas iniciam com procedimentos preliminares de diagnóstico da situação familiar e da propriedade e com atividades que esclarecem os propósitos das diversas políticas públicas. No entanto, caso a família já tenha recebido Ater anteriormente, tais atividades passam a ser desnecessárias para ela, mas, considerados os requisitos dos Editais, essas atividades precisam ser prestadas a todas as famílias beneficiadas. Dessa forma, para a contratada é preferível atender novas famílias, que ainda se interessam por passar por essas etapas iniciais.*

201. *Ademais, com as Chamadas Públicas, a duração dos serviços sempre é a mesma para todas as famílias, o que indica que as especificidades de cada unidade produtiva não influenciam na duração do projeto.*

202. *Outro aspecto recorrentemente apontado é a rigidez das atividades coletivas previstas nos Editais. Nem sempre são necessárias a mesma quantidade de atividades coletivas em todas as regiões, por exemplo e, além disso, as atividades coletivas podem coincidir com os períodos de safra, épocas nas quais os extensionistas têm grande dificuldade de obter a participação dos agricultores. De fato, 586 respondentes do questionário à Peça 67 declararam que possuíam dificuldade de reunir agricultores para atividades coletivas.*

203. *Quanto a esse aspecto, identificou-se uma evolução em relação ao projeto Dom Helder Câmara, que limitou as atividades coletivas a 4 horas (Peça 63, fl. 8). Antes essas atividades poderiam durar até 8 horas, o que, segundo diversos extensionistas entrevistados em campo, era inviável de ser executado em períodos de safra.*

204. *Outro problema identificado foi o pouco diálogo do Governo Federal com os atores nos estados e municípios.*
205. *O baixo nível de diálogo foi apontado pelos extensionistas no questionário à Peça 67: dos 733 extensionistas que já haviam participado de Chamadas Públicas federais, 62,1% afirmaram que as Chamadas Públicas são definidas pelo Governo Federal sem diálogo suficiente com os atores locais e 30% disseram que as Chamadas são direcionadas a regiões do território que nem sempre são consideradas pelos atores locais como prioritárias.*
206. *Como tais respostas referem-se a chamadas anteriores, os gestores da SAF/Sead foram perguntados, em Entrevista à Peça 51, se haviam consultado os governos estaduais para o desenvolvimento das diretrizes para o Projeto Dom Helder, no que foi respondido que não houve tal tipo de consulta.*
207. *O fato ocorrido em relação ao Projeto Dom Helder na Bahia ilustra esse fato. Conforme já descrito no item 3.1.1 do presente relatório, a Bahiater, por meio de Nota Técnica Bahiater/Dater 20/2017 (Peça 62), solicitou que fossem alterados 31 municípios selecionados para o Projeto Dom Helder Câmara. Conforme entrevista com gestores da Anater (Peça 50), a agência informou à Bahiater que, no âmbito do Projeto Dom Helder, a definição de municípios cabia à Sead, e que a Superintendência baiana deveria entrar em contato diretamente com a Sead. Porém, quando questionada sobre o encaminhamento dado ao tema, a Sead informou que, por equívoco, encaminhou o pedido de volta à Anater, mas que já teria solicitado o pedido de volta para poder analisar o pedido (email à Peça 61). Um fato que exemplifica a maior necessidade de interação entre gestores nacionais e estaduais.*
208. *Ou seja, percebe-se um alto nível de centralização na definição de diretrizes para as chamadas públicas pelo antigo MDA e pela então Sead, que gera o risco de as ações de Ater federais desconsiderarem especificidades regionais e locais importantes.*
209. *Quanto à Anater, nos termos de parceria com as entidades estaduais que foram firmados no âmbito de seu Projeto Piloto, para o qual a agência dispunha de maior autonomia, foi dito que os Planos de Trabalho foram pactuados diretamente com os estados executores, por meio de ampla negociação e diálogo (entrevista à Peça 50).*
210. *Destaca-se que este é um problema que parece não ter a mesma dimensão nas Chamadas Públicas do Incra, visto que as suas Superintendências Regionais eram as responsáveis por definir todo o detalhamento dos serviços a serem prestados nos seus respectivos estados, o que facilitava a devida consideração de especificidades locais.*
211. *Por fim, passa-se ao último problema a ser destacado, que é a predominância do acompanhamento de indicadores de esforço nas Chamadas Públicas de Ater.*
212. *Ressalta-se que este é um problema que parece já ter sido equacionado para as ações que começam a ser iniciadas no âmbito da Anater, por meio do desenvolvimento do Sistema de Gestão de Ater (SGA), ao qual esta equipe de auditoria teve acesso, e que permite a geração de relatórios gerenciais e o acompanhamento de indicadores de resultado pactuados entre a Anater e os estados, por meio dos Termos de Parceria.*
213. *O sistema que é utilizado até hoje nas chamadas anteriores, mas ainda vigentes, é o Sistema Informatizado de Ater (Siater), que se restringia a apresentar indicadores de esforço, tais como visitas e atividades coletivas realizadas. Tal situação gerou a necessidade do desenvolvimento de iniciativas específicas e localizadas de estados e entidades executoras para desenvolver metodologias próprias de acompanhamento de*

resultados, como relatado, por exemplo, em entrevista com a Superintendência Regional do Incra na Bahia (Peça 68) e com a Emater-DF (Peça 73), que logrou desenvolver o seu próprio sistema de acompanhamento de resultados (ver Peça 74).

214. Assim, a implementação do SGA, em substituição ao Siater representa um avanço, e considera-se que experiências positivas como a da Emater-DF podem ser compartilhadas, de forma a contribuir para o fortalecimento do SGA e a permitir a sua consolidação.

215. Diante de tudo isso, percebe-se que avanços significativos têm sido empreendidos pelos atores envolvidos, mas que muito ainda precisa ser aprimorado, principalmente em termos de falta de continuidade, de rigidez e de falta de diálogo com os atores locais.

216. Assim, vemos que ganhos poderiam ser alcançados, caso 1) o Governo Federal aumentasse o apoio à estruturação de Emateres e entidades estaduais similares, de forma a reforçar a Ater contínua; 2) as famílias egressas das Chamadas Públicas pudessem ser encaminhadas prioritariamente aos serviços de Ater contínua, sempre que recomendado pelo técnico extensionista responsável; 3) a Sead e Anater garantissem a adequada participação dos gestores estaduais na elaboração de Editais de Chamadas Públicas e/ou 4) fossem priorizados o lançamento de Editais de Chamadas Públicas regionalizados.

217. Dessa forma, espera-se que as famílias recebam serviços customizados, com as atividades adequadas para o seu caso e pelo período que de fato necessitam para consolidar os seus processos produtivos.

4.2.3 Baixa estruturação dos serviços de ATER no nível estadual

218. Há uma baixa estruturação dos serviços de ATER no nível estadual, o que implica em maior necessidade de atenção do governo federal em apoiar as entidades estaduais.

219. Nesse sentido, o Art. 1º § 2º da Lei 12.897/2013 afirma que compete à Anater:

colaborar com as unidades da Federação na criação, implantação e operação de mecanismos com objetivos afins aos da Anater; e

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.

220. Ademais, o art. 3º, II, da Lei 12.188/2010, que institui a Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, estabelece que a política é regida pelos princípios da gratuidade, qualidade e acessibilidade. E para que o serviço de qualidade e gratuito seja acessível, faz-se necessário dotar os órgãos estaduais de Ater e o Incra com uma estrutura adequada.

221. Nesse sentido, o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU afirma que as políticas públicas devem contar com recursos orçamentários e financeiros e com a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.

222. A principal forma de oferta de Ater pública no Brasil, em termos quantitativos, é prestada pelas entidades estaduais de Ater, as chamadas Emateres ou instituições similares.

223. *É sabido que cada estado tem um nível de estruturação próprio, alguns contando com instituições mais consolidadas e perenes e outros contando com estruturas precárias e/ou que foram submetidos a reestruturações relevantes no período recente.*

224. *O problema da baixa estruturação dos serviços de Ater foi identificado nos relatórios dos estados da Bahia, Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins. Ademais, diversos fatos são amplamente noticiados pela imprensa sobre a situação observada em outros estados, tais como a declaração do presidente da Emater Alagoas, ao se referir à parceria firmada com a Anater: “ A partir de 2012/2013, recriamos a Emater, com uma estrutura mínima, muito precária, muito difícil. Hoje, já contamos com um corpo técnico que dá para fazer essas parcerias.”^v Ou o anúncio da provável realização de concursos para a Emater Ceará, que não realiza concurso há 33 anos.^{vi}*

225. *Assim, como diversos estados do país enfrentam problemas sérios de estruturação de seus serviços de Ater, entende-se que isso implica maior necessidade de atenção do governo federal para fornecer esse serviço e para apoiar as entidades estaduais.*

226. *Assim, a análise de conteúdo das respostas oferecidas à pergunta aberta do questionário à Peça 67, em que foi solicitado que os extensionistas escrevessem comentários, sugestões e críticas acerca da prestação de serviços de Ater, revelou que grande parte dos comentários realizados diziam respeito à falta de material de escritório, de combustível, de computadores, de pessoal e de remuneração adequada. Para essa questão, ao todo 548 extensionistas ofereceram suas contribuições.*

227. *Além da falta de condições materiais que compromete o acompanhamento adequado das famílias por meio de Ater, outra função que demanda muito dos órgãos e entidades estaduais de Ater é o processo de emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).*

228. *A DAP é um instrumento declaratório que qualifica as unidades familiares e as associações e cooperativas de produtores rurais. A DAP é o documento que reconhece o enquadramento das unidades familiares e associações em relação aos critérios estabelecidos pela Lei 11.326/2006 e, portanto, é o documento que identifica o agricultor familiar. A emissão da DAP é obrigatória não só para o acesso ao crédito rural, mas também para quase todas as políticas públicas voltadas à agricultura familiar.*

229. *Os critérios de emissão da DAP estão previstos no Manual de Crédito Rural (capítulo 10, seção 2) e na Portaria MDA 26/2014. A conformidade no processo de emissão de DAPs foi recentemente avaliada no âmbito do TC 013.179/2016-0, que identificou indícios de emissão de DAPs para beneficiários que não se enquadram nos requisitos legais e falhas nos controles internos dos processos de emissão.*

230. *Os agentes emissores de DAP são os órgãos estaduais de Ater, sindicatos rurais habilitados, Superintendências Regionais do Incra ou outros habilitados pelas Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário. Diante da solicitação do produtor pela emissão da DAP, cabe aos técnicos desses órgãos realizar vistorias às propriedades para verificar a veracidade das informações prestadas e sanear as suspeitas, dúvidas e inconsistências e só após proceder à emissão da DAP (Portaria MDA 26/2014, art. 23, §3º). Assim, este é um serviço muito demandante para esses órgãos e que compromete significativamente a já reduzida força de trabalho dos mesmos.*

231. *Nesse sentido, no questionário à Peça 67, 592 respondentes (57,42%) afirmaram que as entidades emissoras têm dificuldade de verificar se as informações prestadas pelo produtor na solicitação da DAP são verdadeiras, 280 (27,16%) afirmam*

que as entidades emissoras não são comprometidas com a ação de limitar a DAP apenas para os produtores que têm direito a ela e 185 (17,94%) afirmaram que as entidades emissoras possuem capacidade operacional insuficiente até para a emissão de DAP.

232. *Sobre a dificuldade que os técnicos enfrentam em verificar se as informações prestadas pelo produtor na solicitação da DAP são verdadeiras, um extensionista se manifestou da seguinte maneira, quando solicitado a escrever comentários, sugestões e críticas acerca da prestação de serviços de Ater:*

O Sistema de Emissão de DAP deveria fazer todos os cruzamentos possíveis para a emissão da mesma. Muitas DAPs não são emitidas por receio do técnico emitir para a pessoa errada ou, por outro lado, se você negar uma DAP, pode sofrer represarias políticas. Acho melhor que o próprio sistema defina se a pessoa pode ou não se enquadrar, tirando essa responsabilidade do técnico, pois muitos agricultores omitem informações.

233. *Assim, além de diversos outros serviços burocráticos que são comuns a quaisquer órgãos públicos, a emissão de DAPs consome grande parte da força de trabalho dos órgãos estaduais de Ater e das Superintendências Regionais do Incra, sendo mais um motivo que reforça a necessidade de se estruturar adequadamente estes órgãos.*

234. *Esse problema tende a ser reduzido com a implantação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), previsto pelo Decreto 9.064/2017. Segundo os gestores da SAF/Sead em entrevista à Peça 51, o CAF permitirá cruzamentos com bases de dados públicas, quando da solicitação da inscrição do agricultor no CAF, para que a checagem das informações prestadas deixe de ser responsabilidade exclusiva do órgão emissor. De toda forma, este continuará sendo um serviço que demandará vistorias às propriedades e continuará solicitando muito da estrutura dos órgãos emissores.*

235. *Assim, os órgãos de Ater precisam de capacidade operacional adequada para a emissão de DAP ou para inscrição no CAF, e para prestar o serviço de Ater sistêmica às famílias, com um acompanhamento de qualidade aos projetos produtivos, além dos diversos outros serviços administrativos que lhes cabem.*

236. *As causas da falta de estrutura hoje observada são a falta de priorização da assistência técnica e extensão rural tanto pelo governo federal, quanto por diversos governos estaduais e as frequentes reestruturações dos arranjos institucionais dos órgãos de Ater tanto nos níveis estaduais quanto no federal. Tais arranjos geralmente implicam em redução do tamanho das Emateres ou alterações na sua natureza jurídica que podem comprometer a sua efetividade, como observado nos estados do Rio Grande do Sul, de Goiás e da Bahia.*

237. *Ademais, existem iniciativas de integrar as ações de Ater a nível federal e estadual, mas elas ainda são iniciativas pontuais e que carecem de maior institucionalização. Dentre essas iniciativas, destaca-se a recente assinatura de termos de parceria entre a Anater e 18 instituições estaduais de Ater pública (PB, SE, PE, ES, MA, PI, BA, RN, AL, PR, MG, DF, TO, RO, GO, RS, SC, PA). Apesar de já representarem um avanço, são iniciativas localizadas e que irão atender apenas a 45.421 famílias (ver Peça 57), com um orçamento de R\$ 121.182.527,61 (conforme Peça 88).*

238. *Diante de tudo isso, o cenário que se observa é a baixa oferta de Ater pública em contradição aos princípios de gratuidade e de acessibilidades previstos pela PNATER, além de serviços com a qualidade comprometida por falta de recursos materiais, humanos e institucionais.*

239. *Diante disso, na mesma linha do que foi proposto nos itens 3.1.4 e 3.2.3, propõe-se que o Governo Federal aumente o apoio à estruturação do Incra e de Emateres e entidades estaduais similares, de forma a garantir a Ater pública de qualidade, ao menos para o público do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, para os assentados da Reforma Agrária, quando do recebimento do Crédito Instalação em todas as suas modalidades e quando do recebimento do Pronaf-A; para o público do Programa Nacional de Crédito Fundiário; para o público do Garantia-Safra e para produtores que tiverem sofrido perdas seguradas pelo Programa Proagro-Mais, de forma a contribuir para a redução da sinistralidade do programa.*

240. *Em uma situação com ampla oferta de Ater pública no país, vislumbra-se mais inclusão produtiva no campo, a adoção mais ampla de práticas sustentáveis de produção, maior inserção mercadológica pelos produtores rurais e maior geração de emprego e renda no meio rural.*

4.2.4. A precarização do trabalho dos extensionistas

241. *A sobrecarga de trabalho dos extensionistas, a falta de valorização da profissão e os baixos salários no setor público comprometem a qualidade do serviço prestado.*

242. *Assim, cita-se novamente o art. 3º, II, da Lei 12.188/2010 que institui a Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, que estabelece que a política é regida pelos princípios da gratuidade, qualidade e acessibilidade. E para que o serviço de qualidade e gratuito seja acessível, faz-se necessário que exista a quantidade suficiente de técnicos capacitados e motivados para a atender à demanda de sua região.*

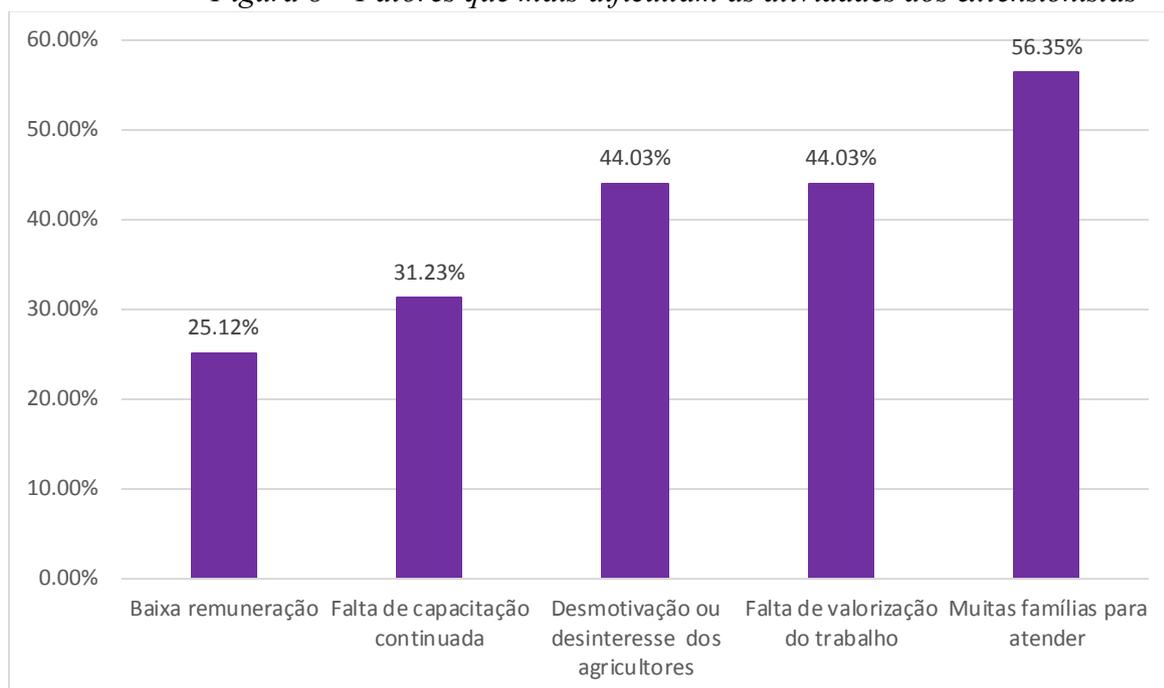
243. *Cita-se ainda o Referencial para Avaliação de Governança de Políticas Públicas do TCU que afirma que as políticas públicas devem contar com recursos orçamentários e financeiros e com a disponibilidade apropriada de materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoas.*

244. *Altamente relacionado ao achado anterior, percebe-se de forma recorrente a reclamação dos técnicos extensionistas sobre o seu nível de sobrecarga de trabalho, a falta de valorização da profissão e os baixos salários observados no setor público, que acabam por comprometer a qualidade do serviço prestado.*

245. *A sobrecarga de trabalho e a falta de valorização da profissão foram destacados nos relatórios dos estados da Bahia, do Rio de Janeiro e de Goiás. Ademais, conforme citado acima, a análise de conteúdo das respostas oferecidas à pergunta aberta do questionário aplicado a extensionistas dos estados de MG, GO, RJ, TO, RS, BA e DF, à Peça 67, em que foi solicitado que os extensionistas escrevessem comentários, sugestões e críticas acerca da prestação de serviços de Ater, revelou que grande parte dos comentários realizados diziam respeito à falta de estrutura e a falta de pessoal e de remuneração adequada para os extensionistas.*

246. *A figura abaixo apresenta os cinco fatores mais citados como dificultadores da atividade de extensionista, no questionário aplicado a 1031 extensionistas dos estados de MG, GO, RJ, TO, RS, BA e DF, à Peça 67:*

Figura 8 – Fatores que mais dificultam as atividades dos extensionistas



Fonte: elaboração própria, com base em dados do questionário aplicado pela equipe, à Peça 67.

247. *Do gráfico acima, percebe-se que o problema mais recorrentemente apontado é a quantidade de famílias para atender. De fato, na questão 8 do mesmo questionário, os respondentes afirmaram que mediana de famílias atendidas por eles é de 150 famílias. Por outro lado, na questão 12, 60,6% dos respondentes afirmam que para prestar um atendimento de qualidade, um extensionista deveria atender a no máximo 50 famílias.*

248. *Nesse sentido, vê-se com bons olhos a limitação de até 80 famílias por extensionista para o Projeto Dom Helder Câmara (conforme Peça 63), mas observa-se que para os projetos da Anater para outras regiões esse limite é de até 100 famílias por técnico.*

249. *As causas da situação observada são a falta de priorização da assistência técnica e extensão rural pelos governos estaduais; as inevitáveis tarefas administrativas (como a elaboração de diagnósticos e relatórios e a emissão de DAP), que consomem boa parte do tempo dos extensionistas e a própria quantidade insuficiente de técnicos extensionistas públicos ou contratados pelo poder público.*

250. *Como consequência, observa-se profissionais sobrecarregados e desestimulados, uma baixa oferta de Ater pública e o comprometimento da qualidade dos serviços de Ater.*

251. *Diante disso, na mesma linha do que foi proposto no item anterior, propõe-se que o Governo Federal aumente o apoio à estruturação do Incra e de Emateres e entidades estaduais similares, de forma a estimular a realização de novos concursos para a contratação de técnicos extensionistas e assim contribuir para garantir uma Ater pública de qualidade, que seja capaz de promover uma efetiva inclusão produtiva no campo.*

5. Inclusão produtiva urbana

252. *Foi observado no Levantamento realizado por meio do TC 016.292/2017-0, que o Sistema Nacional de Emprego e o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do*

Trabalho são as iniciativas de inclusão produtiva na área urbana que alcançam o maior número de pessoas e têm maior capacidade de estabelecer um primeiro contato com o cidadão e encaminhá-lo para outra política.

253. *Nessa perspectiva, os trabalhos de campo foram realizados visando responder à seguinte questão: Em que medida as políticas ativas de emprego, qualificação e renda conseguem promover, na área urbana, a inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza?*

254. *Essa questão, em função de sua amplitude, foi subdividida em duas subquestões, a primeira mais relacionada ao âmbito nacional das políticas de inclusão produtiva e a integração entre o MDS, MTb e MEC e a segunda mais relacionada à implementação e articulação das políticas no nível local. Essas duas subquestões são apresentadas nas sessões seguintes juntamente com os achados que decorreram de cada uma delas.*

5.1. A estrutura e as ferramentas de governança do MDS, MTb e MEC que favorecem ou dificultam a articulação de políticas públicas federais voltadas à inclusão produtiva urbana de famílias em situação de pobreza

5.1.1. Baixa coordenação entre as políticas de acesso ao trabalho das pastas da Assistência Social e do Trabalho

255. *Há falta de coordenação entre as pastas que cuidam da assistência social e do trabalho no tocante às políticas de promoção de acesso do cidadão ao mundo do trabalho. Essa falta de coordenação é observada tanto no nível federal, com iniciativa do MDS que em muito se assemelha a serviços já prestados pelo MTb por meio do Sine, quanto em nível local (estadual e municipal).*

256. *No atual cenário econômico cada vez mais restritivo e com forte corte de gastos por parte do governo, ganha mais importância a execução de políticas públicas de forma coordenada entre os diversos ministérios de forma a somar esforços, complementar a atuação de cada um, evitar ao máximo a duplicidade de ações e até mesmo a competição entre elas para alcançar o mesmo objetivo.*

257. *Apesar de não ser o foco principal da Assistência Social, a importância da inserção do cidadão no mercado de trabalho é reconhecida pela Resolução CNAS nº 33, de 28 de novembro de 2011, que “Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos” e pela Resolução CNAS nº 145, de 15 de outubro de 2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social, em que consta:*

*São considerados serviços de proteção básica de assistência social aqueles que potencializam a família como unidade de referência, fortalecendo seus vínculos internos e externos de solidariedade, através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam a convivência, a socialização e o acolhimento em famílias cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, bem como a **promoção da integração ao mercado de trabalho [grifo nosso]** (...)*

258. *Já no âmbito do Trabalho, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que é o conjunto de políticas públicas que buscam a colocação dos trabalhadores na atividade produtiva e são desenvolvidas no âmbito do Sine (Sistema Nacional de Emprego), indica a importância da integração das políticas públicas, assim como a*

atenção aos grupos atendidos pela assistência social. Seus princípios, estabelecidos pela Resolução Codefat nº 560, de 28 de novembro de 2007, dizem:

DOS PRINCÍPIOS

Art. 3º Na execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, os seguintes princípios:

(...)

II – Princípio da integração: integrar as ações do Sistema Público, evitando superposições; estabelecendo padrão de atendimento e organização em todo o território nacional; e facilitando o acesso do trabalhador à intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego, qualificação social e profissional, orientação profissional, certificação profissional, informações do trabalho e fomento às atividades autônomas e empreendedoras; (...)

*VII – Princípio da **atenção aos grupos vulneráveis** [grifo nosso]: atendimento específico ou focalizado a grupos mais ameaçados pelo desemprego e com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho;*

259. Dentre as principais iniciativas do MDS na busca pela inserção do seu público no mundo do trabalho, citam-se o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) e o Plano Progredir.

260. O Acessuas Trabalho é um programa gerido principalmente pela Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social (SNAS/MDS), instituído por meio da Resolução CNAS 18/2012, e com a vigência prorrogada até 2018 por meio da Resolução CNAS 27/2014. Ele visa promover o acesso dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho e, mais especificamente, entre outras ações, mediar o acesso à intermediação de mão de obra de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, com prioridade para usuários de serviços, projetos e programas de transferência de renda socioassistenciais.

261. Para alcançar seus objetivos, o Acessuas Trabalho prevê a realização de parcerias com outros órgãos e ações, como o Pronatec/BSM e a intermediação pública de mão de obra do MTb operacionalizada no Sine. (BRASIL, 2015, p. 21) De acordo com Denise Colin (2014) “Nossa outra função é atuar com a política de trabalho, emprego e renda, mobilizando o Sistema Nacional de Emprego (SINE) para fortalecer essa intermediação.”

262. O Plano Progredir, instituído pelo Decreto 9.160, de 26 de setembro de 2017, tem entre os seus objetivos:

I - estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no Cadastro Único ao mundo do trabalho e propiciar melhores condições de emprego e renda;

II - articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva, de forma a aproximar os trabalhadores e os empreendedores de baixa renda e o mundo do trabalho, por meio de ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo; (Decreto 9.160/2017, Art. 3º)

263. Destaca-se a busca do Progredir em estabelecer uma Rede de Parceiros que têm papel fundamental na oferta de vagas de emprego e oferecimento de qualificação profissional. As empresas que desejem integrar a Rede de Parceiros têm um espaço no sítio do Progredir para se inscrever e cadastrar vagas de emprego que desejem ofertar para o público do Cadastro Único. Conforme informado à equipe de auditoria em reunião realizada no MDS (peça 53), tanto as vagas cadastradas pelas empresas parceiras como os currículos cadastrados pelos usuários do Cadastro Único não são inseridos no sistema

de intermediação de mão de obra do Sine, mas em sistema próprio desenvolvido pelo MDS especialmente para o Plano Progridir.

264. Percebe-se pelas duas políticas citadas, assim como outras iniciativas executadas pelo MDS na vigência do Plano Brasil Sem Miséria, que há uma busca pelo diálogo interministerial na tentativa de integrar outros projetos assim como focalizar na população pobre. No entanto, ainda é possível identificar dificuldades enfrentadas tanto pelo ministério quanto pelos executores das políticas na ponta que fazem com que esses esforços não atinjam a efetividade desejada.

265. No caso do Acessuas Trabalho, tanto a equipe da sede quanto as equipes das regionais, com exceção de Minas Gerais, identificaram que atores importantes para a operacionalização da IMO pelo Sine (gestores dos postos Sine e servidores em nível gerencial das secretarias estaduais do trabalho) desconheciam o programa.

266. Essa falta de interação entre os postos Sine e a assistência social não se restringe à execução do Acessuas Trabalho. Dos 605 gestores de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) que responderam ao questionário, 304 (50%) indicaram não encaminhar usuários para postos Sine. A maior parte deles (233 gestores) simplesmente porque não existe posto Sine na região do Cras, seguido por aqueles (52 gestores) que acreditam que não há benefício em realizar esse encaminhamento e uma pequena parcela (20 gestores) que prefere encaminhar para outras instituições que ofereçam o serviço. Parcela significativa dos gestores também relatou que o usuário não acredita que a ida à agência Sine irá resolver sua situação (200 gestores) e que, apesar de haver agência Sine na região, o usuário tem dificuldades de tempo ou dinheiro para se deslocar até ela (256 gestores).

267. Avaliando o perfil de renda familiar per capita dos usuários que fazem parte do Cadastro Único e comparando com aqueles que fazem parte da base de dados de Intermediação de Mão de Obra (IMO) do Sine, percebe-se a diferença existente entre esses dois grupos. Na Tabela 3, é apresentada a proporção de pessoas maiores de 18 anos inscritas no Sine ou com cadastro válido no CadÚnico entre 2013 e 2017.

Tabela 3 - Proporção de pessoas maiores de 18 anos cadastradas entre 2013 e 2017 por faixa de salário mínimo

Faixa de renda	Cadastro Único	Base Gestão do IMO
De 0 a 1/2 salário mínimo	94,9%	3,0%
De 1/2 a 1 salário mínimo	4,6%	13,7%
Mais de 1 salário mínimo	0,5%	83,4%

268. Considerando a falta de integração entre os Cras e os postos Sine e a dificuldade de os usuários do Cras serem atendidos pela política de IMO do MTb, é compreensível a iniciativa do Plano Progridir de oferecer um serviço de intermediação de mão de obra paralelo, com foco específico na população atendida pelo Sistema Único de Assistência Social (Suas). No entanto, é evidente a duplicação de esforços na manutenção de um sistema de intermediação de mão de obra, captação de vagas e busca de currículos (ainda que, pelo que foi observado, a interseção de público tende a ser baixa).

269. É possível que a IMO do MDS consiga captar vagas de empresas que não as ofereceriam normalmente na IMO do MTb, uma vez que as metodologias de funcionamento são distintas, os equipamentos do Suas têm maior capilaridade e a IMO do MTb possui algumas ineficiências que podem afastar algumas empresas (discutida na seção 0 deste relatório).

270. *Também se admite que a situação atual de duplicação de esforços é um avanço em relação a situação anterior em que uma parcela considerável da população, exatamente a mais vulnerável, estava fora do sistema de intermediação de mão de obra. Ainda assim, a situação ideal seria que ambas as políticas trabalhassem em conjunto e de maneira integrada tanto quanto possível.*

271. *Não se pretende transparecer que realizar essa integração seja fácil, principalmente em se tratando de dois ministérios que têm suas próprias funções e objetivos distintos, ainda que com alguma superposição. Soma-se a isso o modelo de descentralização das políticas do trabalho, majoritariamente executadas pelos estados, e da assistência social, majoritariamente executada pelos municípios. Esse modelo acaba exigindo o diálogo entre forças políticas em diferentes esferas para que haja integração na ponta executora.*

272. *Espera-se que, com essa integração entre ambas as políticas de intermediação de mão de obra, elas possam ser executadas de forma mais eficiente e com maior efetividade, alcançando uma parcela maior da população.*

273. *Um passo importante para essa integração e para o diálogo já foi dado na criação do Plano Progredir, que no art. 5º do Decreto 9.160/2017 determina que:*

Art. 5º Fica instituído o Grupo Gestor do Plano Progredir - GGPP, composto pelos membros, titular e suplente, representantes dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Desenvolvimento Social, que o coordenará;

II - Ministério da Educação;

III - Ministério do Trabalho;

IV - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; e

V - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

§ 1º Compete ao GGPP promover a articulação, acompanhar e aperfeiçoar as ações de inclusão produtiva.

274. *Considerando a existência desse grupo gestor, que possui competência para aperfeiçoar as ações de inclusão produtiva, é razoável que seja sua responsabilidade avaliar as políticas de intermediação de mão de obra do MDS e do MTb, quais são as dificuldades para a integração das duas políticas, quais as ações possíveis para superar essas dificuldades e quais as vantagens e desvantagens dessas ações e da integração da política.*

5.1.2. Inadequação da oferta de cursos de qualificação

275. *Foi verificado que a oferta de cursos de qualificação para os usuários dos Cras e dos postos Sine não atende à demanda de maneira adequada. Há casos em que não existe oferta de cursos na região e outros em que, apesar de existir oferta, os cursos não são considerados relevantes para o público mais pobre ou as instituições ofertantes não consideram as dificuldades adicionais enfrentadas por esse público.*

276. *Em relação a oferta de cursos direcionados para o público atendido pelos postos Sine e pelos Cras, observa-se ser esse um dos objetivos do Pronatec. De acordo com a Lei 12.513 de 2011:*

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Parágrafo único. São objetivos do Pronatec: (...)

VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

Art. 2º O Pronatec atenderá prioritariamente: (...)

II - trabalhadores;

III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e (...)

277. *Apesar do objetivo e do público prioritário definido na política do Pronatec, a dificuldade de inserção da população mais vulnerável no programa já foi verificada em estudo realizado sob coordenação da Sagi/MDS (WIIK, AMÂNCIO e CAETANO, 2014). Nesse estudo foi observado que entre as entidades ofertantes de cursos do Pronatec, aquelas mais consolidadas (Sistema S e Institutos Federais) tendem a atuar de maneira autônoma e com pouco diálogo junto às gestões municipais.*

278. *Essa informação é reforçada pelo questionário aplicado com os gestores dos Cras. Considerando somente os gestores que disseram realizar encaminhamentos para qualificação nos IF, apenas um terço deles reportou realizar ações em conjunto com os IF e 35% que os IF tentaram contornar as dificuldades enfrentadas pelos usuários do Cras. Comparativamente, entre os gestores que reportaram realizar encaminhamento para institutos estaduais ou municipais, 75% reportou realizar ações em conjunto com esses institutos e 72% que esses institutos tentaram contornar as dificuldades enfrentadas pelos usuários do Cras.*

279. *De acordo com o estudo realizado pela Sagi/MDS, o insulamento dos IF é reflexo da autonomia que eles possuem no seu relacionamento com o Ministério da Educação e o prestígio que gozam na sociedade, lhes dando maior força para resistir a demandas das gestões municipais.*

280. *Outro ponto que reforça a percepção de existir demanda não atendida por cursos de qualificação está relacionado ao uso dos recursos do Acessuas Trabalho. Em cinco dos seis estados visitados durante a auditoria, foi constatada a insatisfação dos gestores do Cras com a impossibilidade do uso desses recursos para a oferta de cursos de qualificação. Não se discute aqui essa restrição de uso dos recursos, vez que ela deriva das competências da assistência social, não podendo ser usado para função distinta. No entanto, percebe-se existir uma demanda que os gestores dos Cras buscam meios de suprir.*

281. *Nos questionários enviados aos gestores do Cras, 206 dos 605 respondentes (34%) informaram que não realizam encaminhamento para cursos de qualificação. Desses 206, 131 (63,6%) não o fazem por não existir curso de qualificação disponível (ou eles desconhecem a existência de cursos). Já nos questionários enviados aos gerentes dos postos Sine, 102 dos 158 respondentes (64,6%) informaram não realizarem encaminhamento e desses 102, 80 (78,4%) por não existir ou desconhecer cursos disponíveis. (Peças 89 e 90)*

282. *A falta de integração entre as ofertas de cursos e as demandas também é sentida pela SPPE/MTb, que em entrevista realizada com a equipe de auditoria (peça 91) relatou que, apesar de existir um sistema para encaminhamento das demandas dos cursos do MTb para o MEC, não há cronograma para o atendimento dessas demandas.*

283. *A mesma situação não é verificada com o MDS, que em entrevista sobre o Plano Progredir (peça 53) declarou que tem conseguido alinhar um mapa de demanda dos cursos em conjunto com o MDIC e o MEC. Ainda assim, de acordo com as informações obtidas nos Cras, ainda há demandas por cursos não atendidas na ponta.*

284. *A falta de comunicação entre o MEC e o MTb pode ainda ter sido ampliada pela demora do MTb em indicar um representante para o Grupo Gestor do Programa Progredir (GGPP), situação que já foi sanada de acordo com declarações dadas durante o painel de apresentação da matriz de achados.*

285. *Como consequência das falhas de comunicação apontadas, a parcela mais vulnerável da população acaba tendo maiores dificuldades para se inscrever e concluir cursos de qualificação. Mesmo quando conseguem ser encaminhadas, a falta de adaptação dos cursos ou das instituições, que geralmente não estão preparadas para lidar com um público mais vulnerável, acaba por aumentar a possibilidade de evasão. No final, essas pessoas perdem a oportunidade de aumentar sua empregabilidade e sua capacidade de empreender.*

286. *Novamente, a criação do GGPP pode ser vista como uma iniciativa na direção de uma melhor integração entre os diversos atores responsáveis pela política de qualificação profissional. No entanto, é essencial que essa integração ocorra nos diversos níveis do governo e em relação a todas as iniciativas, inclusive aquelas que não estejam dentro do Plano Progredir.*

287. *Frente à importância da qualificação profissional para a inserção da população mais vulnerável no mundo do trabalho, é importante que o MTb e o MEC se alinhem para a o desenvolvimento conjunto de um mapa de demanda por cursos de qualificação, juntamente com outros ministérios, caso seja considerado oportuno.*

288. *Além disso, seguindo recomendação do estudo realizado pela Sagi/MDS, é importante que os gestores locais tenham mecanismos efetivos para reportar a conduta dos ofertantes dos cursos de qualificação de maneira a incentivar a cooperação e a adequação destes as diretrizes do Pronatec.*

289. *Por fim, para que esses esforços sejam efetivos, é necessário que o MDS, MTb e MEC se assegurem que os gestores dos equipamentos de atendimento ao cidadão recebam de forma tempestiva as informações sobre os cursos ofertados na sua região, para que possam realizar o encaminhamento.*

5.2. Aspectos da implementação e articulação das políticas públicas ativas de emprego (IMO – Intermediação de Mão de Obra, QP – Qualificação Profissional) em nível local que conseguem promover a inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza

290. *O Sistema Nacional de Emprego (Sine) foi instituído pelo Decreto n. 76.403/1975 com o intuito de possibilitar a operacionalização da política de emprego em nível local, regional e nacional. Tal intenção está expressa em seu artigo 3º, o qual definiu como seus objetivos a organização de um sistema de informações e pesquisas sobre o mercado de trabalho, a implantação de agências públicas de colocação em todo o país, a prestação de informações ao trabalhador e ao mercado consumidor de mão de obra, além do estabelecimento de condições para a adequação entre a demanda do mercado de trabalho e a força de trabalho em todos os níveis de capacitação.*

291. *A partir do art. 2º do normativo citado, verifica-se que o modelo escolhido para operacionalização das políticas de emprego buscou estabelecer a cooperação dos diferentes níveis de governo, bem como da iniciativa privada, a fim de alcançar a capilaridade necessária para o sucesso das políticas.*

292. *A análise da norma instituidora demonstra que o Sine não constitui um órgão público, com quadro de pessoal próprio, mas um sistema do qual participam, em regime*

de cooperação, o Governo Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, além de algumas entidades privadas, sob coordenação e supervisão do Ministério do Trabalho e Emprego.

293. *Em razão de não se constituir sob a forma de órgão ou entidade, não há plano de cargos para o Sistema Nacional de Emprego.*

294. *Com a instituição do Programa do Seguro Desemprego, que foi regulamentado pela Lei n. 7.998/1990, as atividades do Sine, inicialmente voltadas para a Intermediação de Mão de Obra – IMO, foram ampliadas para alcançar também a Habilitação ao Seguro Desemprego – HSD.*

295. *Por sua vez, a Lei n. 7.998/1990 criou, ainda, o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, prevendo que as despesas de implantação, administração e operação do novo programa, exceto as de pessoal, correriam por conta do FAT (art. 21).*

296. *Posteriormente, a Lei n. 8.019/1990, que alterou a legislação do FAT, previu em seu art. 13 que:*

Art. 13 - A operacionalização do programa, no que diz respeito às atividades de pré-triagem e habilitação de requerentes, auxílio aos requerentes e segurados na busca de novo emprego, bem assim às ações voltadas para reciclagem profissional, será executada prioritariamente em articulação com os Estados e Municípios, através do Sistema Nacional de Emprego (Sine), nos termos da lei.

297. *Também seguindo essa linha, a Resolução Codefat n° 560/2007 estabelece, em seu art. 1º, que as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ocorrer no âmbito do Sine. De acordo com o art. 2º, essas ações correspondem 'à Habilitação ao Seguro Desemprego – HSD, Intermediação de Mão de Obra – IMO, Qualificação Social e Profissional – QSP, orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades autônomas e empreendedoras', sendo a IMO e HSD as principais atividades atualmente desenvolvidas nos postos do Sine.*

298. *Com o objetivo de cumprir as finalidades para as quais o Sine foi criado, o MTE celebra Convênios Plurianuais – CPU – com Estados, DF, Municípios e entidades privadas. Os CPU foram instituídos pela Resolução Codefat n° 466/2005, posteriormente revogada pela Resolução Codefat n° 560/2007, que passou a disciplinar a matéria.*

299. *As ações realizadas nos postos do Sine estão previstas no art. 2º da Resolução Codefat n° 560/2007: Habilitação ao Seguro Desemprego (HSD), Intermediação de Mão de Obra (IMO), Qualificação Social e Profissional (QSP), orientação profissional, certificação profissional, pesquisa e informações do trabalho, fomento a atividades autônomas e empreendedoras. Alguns postos atuam também na emissão de carteira de trabalho e previdência social (CTPS), objeto de convênio específico.*

300. *O Decreto de criação atribui ao MTE a competência para estabelecer os programas necessários à implantação do Sine, assim como as normas administrativas e técnicas para o seu funcionamento. A organização, implantação e manutenção do Sine, desse modo, foram atribuídas ao MTE.*

301. *É possível perceber que as atividades desenvolvidas nos postos do Sine – basicamente de intermediação de mão de obra e habilitação ao seguro desemprego – não guardam a menor similitude com tarefas gerenciais ou estratégicas, porquanto correspondem a meros serviços de apoio, sem conteúdo decisório.*

302. *É importante destacar que não há, no MTb, cargo com atribuições específicas daquelas desenvolvidas nos postos do Sine, não havendo como falar, desse modo, em infração art. 1º, § 2º, do Decreto n. 2.271/1997 na terceirização de que ora se cuida.*

303. *Logo, possível concluir que a terceirização praticada para o preenchimento de vagas nos postos de atendimento do Sine, não caracteriza a substituição irregular de servidores públicos federais, independente da origem dos recursos.*

5.2.1. Oportunidade de melhoria nas transferências do SINE

304. *Com a atual sistemática de transferência por convênios empregada pelo SINE, tem ocorrido com frequência descontinuidade das atividades exercidas pela rede*

305. *Algumas atividades realizadas pelo Estado devem ser executadas de modo contínuo para que alcance a efetividade das políticas públicas desejada. O sistema SINE, que executa a intermediação de mão de obra, caracteriza-se como serviço público que deve ser prestado de modo contínuo, em virtude de o desemprego ser um problema perene nas sociedades, mesmo em cenários de ocupação elevada da economia, pois sempre há uma taxa de desemprego natural, em razão do desemprego friccional. A continuidade é item importante no referencial de governança de políticas públicas estabelecido pelo Tribunal.*

306. *Em 2013, foi apresentado o Projeto de Lei nº 6573/2013, que institui o Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda (Sinter) e cria o Sistema Único do Trabalho (SUT). O Sinter, em suma, se constitui num conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, que busca maior efetividade na colocação dos trabalhadores na atividade produtiva, visando à inclusão social, via emprego, trabalho e renda (art. 2º).*

307. *A gestão das ações na área do trabalho, emprego e renda, nos termos do art. 6º da PL em comento, se pretende organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, por meio do SUT. Por sua vez, os recursos necessários seriam provenientes do cofinanciamento da União, Estados e Municípios, por meio de transferências automáticas, dependendo do âmbito das iniciativas, se nacional, local ou regional (art. 6º, art. 7º, inciso I, c/c art. 8º, inciso II, art. 9º, inciso II e art. 10, inciso I, do PL 6573/2013). No art. 16 do normativo pretendido, há a indicação de que o financiamento dos benefícios, programas e projetos do Sinter e do SUT seriam realizados com repasses da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e dos entes que compõem o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT).*

308. *A justificação desse PL, nas palavras do autor, Deputado Federal Zé Silva (Solidariedade/MG), é a criação do SUT nos moldes do que foi feito na assistência social, com o SUAS, para instrumentalizar a descentralização e a desburocratização de procedimentos, celeridade, transparência e controle social nas ações a que se propõe para o Sinter.*

309. *Entretanto, na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP), em 28/9/2017, foi submetida ao Relator, Deputado Lelo Coimbra, cujo parecer foi pela Rejeição, porque, em sua análise, o Sinter não traz inovações quando comparado como o Sine. Ainda, nas palavras do Relator, a legislação em vigor já dispõe que a gestão e operacionalização do que propõe o Sinter já são realizadas por meio de parcerias (convênios) com órgãos não governamentais.*

310. *Portanto, dado que as transferências realizadas pelo Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, dá-se por meio de transferência fundo a fundo e foi esse sistema tomado como inspiração para o SINE no PL supracitado, vale avaliar se essa*

nova modalidade de descentralização fundo a fundo teria vantagens sobre a atual sistemática de transferências via convênios vigente para o SINE. Para isso, utilizaremos doravante a analogia com o SUAS para tecer recomendações para o SINE.

311. *No que diz respeito à prestação dos serviços, a auditoria TC 005.586/2017-8 se debruçou sobre o impacto da forma de repasse à continuidade dos serviços de assistência social.*

312. *O mencionado trabalho ponderou que, uma vez que os convênios possuem prazos de execução determinados, e, considerando que os serviços prestados à sociedade pelas entidades de assistência social conveniadas com os municípios devem ser contínuos, ocorre potencial de descontinuidade caso se continue adotando o convênio, porque dependente de procedimentos periódicos de licitação a cada vencimento de contrato.*

313. *Exemplo disso, conforme se observou no TC em questão, é que a celebração de convênios, para prestação de serviços de tal natureza, em razão do atraso nas transferências do FNAS às prefeituras, estava sujeita ao risco potencial de descontinuidade da prestação dos serviços, uma vez que sua execução é constante e, muitas vezes, as entidades dependem das verbas para o pagamento das despesas correntes.*

314. *É o que vem ocorrendo na prática também no contexto do SINE, como explicitado pelo relatório da Secex-GO (TC 029.867/2017-7), participante da FOC:*

48. Há críticas tanto da Secretaria Estadual (Cidadã) como da SRTE acerca do instrumento de convênio para execução descentralizada das políticas do Sistema SINE. A primeira entende ser esta forma de repasse ineficaz, tanto pela lentidão do processo como um todo (análise do Plano de Trabalho, de propostas de remanejamento de recursos financeiros, da prestação de contas, de prorrogação de prazo de execução do Plano de Trabalho, ou seja, qualquer demanda administrativa), como pelo frequente atraso no repasse das verbas, que deveria seguir o cronograma de desembolso estabelecido; entendem que a transferência “fundo a fundo” poderá solucionar essas dificuldades. Já o órgão federal, entente que, como o convênio ocorre diretamente com a sede do ministério, isto gera diversos entraves para o bom funcionamento do sistema. Caso fosse a fiscalização e regulação exercida pelas superintendências, que têm um maior conhecimento das necessidades locais (cada região possui suas particularidades), estas sanariam dificuldades na gestão do sistema, seja na forma da geração de empregos, seja na mão-de-obra e até mesmo das necessidades dos trabalhadores.

315. *Os relatórios das Secex-TO (TC 029.794/2017-0) e Secex-MG (030.158/2017-6) corroboram com essa situação. A Secex RS (TC 028.130/2017-0) registra que:*

108. A FGTAS [Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social] se relaciona com o MTE por meio do convênio 774076/2012, operado por meio do SICONV. O último repasse de recursos foi no valor de R\$ 7.929.301,63 em 22/6/2017. A articulação com o Ministério é difícil e até para a renovação do convênio foi necessária a intervenção do Ministro, sendo renovado em 12/10/2017 (...)

316. *A Secex RJ (TC 028.886/2017-8), nas entrevistas aplicadas aos gestores no correspondente estado, aponta como ponto fraco do sistema Sine “a forma gestão por convênio, mais complexa e suscetível à lentidão dos processos, a atrasos de repasses financeiros, em vez da utilização fundo a fundo”.*

317. *Dessa forma, a sistemática fundo a fundo, como modo de financiamento do Sine, se revela uma possível solução à eventualidade dos atrasos nas celebrações de convênios.*

318. *No tocante à accountability, o TC 011.025/2014-0 apurou que a prestação de contas anual dos recursos recebidos via transferência fundo a fundo pelos municípios ao FNAS se restringe ao envio, via sistema, de um Demonstrativo de Execução Físico-Financeiro (DEFF). A crítica acerca do DEFF é de que nele não constam informações suficientes para atestar a regular aplicação dos recursos repassados aos municípios.*

319. *No item 9.1 e seguintes do Acórdão 310/2015-TCU-Plenário, se determinou que a SNAS, para suplementar as informações constantes do DEFF, exigisse relação de pagamentos efetuados, em modelo padronizado, a ser arquivada pelos entes federados:*

9.1. determinar à Secretaria Nacional de Assistência Social que:

9.1.1. adote as medidas que entender necessárias com vistas a promover o aperfeiçoamento na sistemática de prestação de contas dos recursos fundo a fundo, em especial, de forma a contemplar exigência de relação de pagamentos efetuados, em modelo padronizado, a ser arquivada pelos entes federados, e que contenha ao menos as seguintes informações:

9.1.1.1. piso e programa;

9.1.1.2. nome do beneficiário e CPF ou CNPJ;

9.1.1.3. objeto;

9.1.1.4. data do pagamento e valor;

9.1.1.5. outras informações que entender relevantes, a exemplo da identificação do número do instrumento, no caso de a transferência ocorrer fora da sistemática fundo a fundo, como é o caso das transferências voluntárias também realizadas pela SNAS/FNAS;

9.1.2. expeça, nos termos do art. 14 da Portaria MDS 625/2010, normas regulamentadoras referentes à documentação comprobatória dos gastos realizados pelos municípios e demais entes federados com recursos fundo a fundo repassados pelo FNAS, especialmente, normas que exijam a:

9.1.2.1. indicação do nome do piso e programa/serviço e da origem federal dos recursos nos comprovantes de todas as etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento), e em todos os documentos fiscais correspondentes, para fins de comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e a despesa realizada;

9.1.2.2. segregação dos documentos comprobatórios relativos às despesas pagas com recursos municipais e/ou estaduais e às despesas financiadas com recursos federais, de forma a dar mais transparência e facilitar o acompanhamento dos gastos efetuados com recursos federais;

320. *No que tange ao argumento de que a sistemática fundo a fundo dificultaria a transparência, dada a pouca informação do DEFF, convém salientar a possibilidade de melhoria da qualidade das informações enviadas pelos entes, como aquela informada no âmbito do TC 005.586/2017-8:*

133. O gestor informou algumas medidas que têm sido adotadas recentemente que visam a contribuir para o aumento da transparência, como a segmentação da gestão dos recursos em blocos de financiamento; o pagamento das despesas exclusivamente por débito automático em contas específicas do Banco do Brasil, vinculadas aos blocos de financiamento.

321. *Nesse sentido, como forma de incremento do controle, pertinente a conclusão da equipe técnica acerca da necessidade de inclusão da relação de pagamentos como*

parte integrante do DEFF, de forma que o FNAS, os órgãos de controle e qualquer cidadão teriam acesso à real aplicação dos recursos recebidos via transferência fundo a fundo da assistência social pelos municípios.

322. *Por conseguinte, considera-se oportuna a inclusão do mérito descrito no parágrafo anterior no texto do Projeto de Lei 6573/13, como instrumento de controle na eventualidade de conversão do insigne PL.*

323. *De se perceber, como resposta ao argumento de pouca transparência no repasse fundo a fundo, que a sistemática já existente nos processos de pagamento do FNAS poderia ser melhorada em aspectos relacionados à transparência e à sistemática de controle, principalmente por meio do emprego de medidas que gerassem dados e informações suficientes para a responsabilização de agentes faltosos e que permitissem o acompanhamento das prestações de contas por meio do desenvolvimento de sistema que detalhasse as despesas realizadas por cada ente federativo responsável pelo uso de recursos federais. Casos essas melhorias sejam implementadas, poderia se pensar na eventual adoção dessa modalidade para o financiamento dos postos do Sine.*

324. *Por fim, salienta-se que para este Tribunal a modalidade fundo a fundo não representa empecilho ao exercício do controle, a exemplo do que ocorre como o SUS e o SUAS:*

Acórdão 7417/2016- 1ª C

Compete ao TCU fiscalizar recursos do SUS repassados aos entes federados na modalidade de transferência fundo a fundo, ainda que incorporados ao patrimônio do ente, uma vez que constituem recursos originários da União e, portanto, sujeitam-se à fiscalização do Tribunal, sendo irrelevante se tratar de transferência legal, e não de transferência voluntária.

Acórdão 5684/2014-1ª C

O fato de se tratar de transferência fundo a fundo, ou seja, de transferência legal, e não de transferência voluntária, não afasta a competência do TCU. Os recursos transferidos fundo a fundo são provenientes do orçamento da União e, portanto, não possuem natureza similar às transferências oriundas de repartição constitucional de receitas tributárias, como as destinadas ao Fundeb, receitas próprias dos entes federados. A competência do TCU para a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb depende da existência de complementação efetuada pela União.

325. *As transferências realizadas por meio de convênio exigem uma alta capacidade operacional para celebração, acompanhamento e prestação de contas, introduzindo um alto custo de transação nas operações afetas ao sistema SINE, de forma que a sistemática atual gera descontinuidades nos serviços que tem natureza contínua no SINE, como mencionado anteriormente. A descontinuidade desses serviços pode gerar interrupção ou prejuízo à prestação de serviços de qualidade do SINE.*

326. *O SUS e SUAS servem de exemplos para o SINE, dado que tal como aqueles este possui um caráter contínuo dos serviços envolvidos. Não é a toa que o PL em tramitação ancorou a modificação do SINE nas experiências já existentes no Brasil. Mas, deve-se somar a isso, quando cabíveis, as recomendações de melhoramentos trazidos pelo Acórdão 310/2015-TCU-Plenário, em conjunto com o item 9.5 do Acórdão nº 428/2018, que determina à SecexPrevidência/TCU que avalie a falha concernente à ausência de informações suficientes para atestar a boa e regular aplicação dos recursos do FNAS pelos municípios nos processos de prestação de contas do Suas, no âmbito do TC 020.140/2015-0 (que trata do monitoramento do 310/2015-TCU-Plenário).*

327. *O SINE terá ganhos operacionais com adoção da sistemática de transferências fundo a fundo, em virtude da natureza contínua dos serviços prestados pela rede. Mas isso deve ser acompanhado de dispositivos que garantam mais transparência e controle das despesas efetuadas do que as existentes na sistemática empregada na área de assistência social.*

328. *Logo, devemos propor que se informe ao Congresso Nacional e ao Ministério do Trabalho sobre o conteúdo deste relatório, bem como acerca do Acórdão 310/2015-TCU-Plenário e do acórdão que tratar do monitoramento previsto no TC 020.140/2015-0, para, se cabíveis, sejam consideradas as melhorias de transparência e no controle das prestações de contas da sistemática de transferência fundo a fundo.*

329. *Adotadas essas medidas, espera-se que o SINE tenha um funcionamento menos intermitente e com mais qualidade.*

5.2.2. Concentração da supervisão e monitoramento das políticas do Sine nas unidades centrais do MTb

330. *A governança do Sine, principalmente relacionada com a supervisão e o monitoramento das políticas de emprego, está concentrada nas unidades centrais do MTb, deixando de aproveitar a estrutura e o conhecimento das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) localizadas nos estados.*

331. *A Portaria MTE nº 153 de 12 de fevereiro de 2009, que aprova os regimentos internos das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, define a estrutura e as competências das superintendências de cada estado. Apesar da estrutura não ser igual em todos os estados, as competências da Seção de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda (SEPTER), definidas nos anexos I, art. 20; anexo II, art. 15; e anexo III, art. 12, são as mesmas:*

Art. 20. À Seção de Políticas de Trabalho, Emprego, Renda e Economia Solidária compete:

I - apoiar o monitoramento e a supervisão das ações relacionadas às políticas de trabalho, emprego e renda, especialmente as referentes ao microcrédito produtivo orientado, economia solidária, Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, Programa do Seguro-Desemprego, inserção de jovens no mercado de trabalho e à qualificação profissional, observando as diretrizes e orientações emanadas da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária e demais órgãos competentes da Administração Central; (...)

IV - promover a articulação com órgãos públicos, privados e entidades representativas da sociedade civil objetivando uma maior eficiência e eficácia na execução das políticas e programas de trabalho, emprego e renda, microcrédito produtivo orientado e economia solidária, observando as diretrizes e orientações emanadas da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, Secretaria Nacional de Economia Solidária e demais órgãos competentes da Administração Central;

332. *Portanto, as SEPTER são competentes para, a partir das diretrizes da SPPE, apoiar o monitoramento e a supervisão das políticas do Sine. Há ainda a vantagem das SRTE terem um maior conhecimento da realidade local, permitindo uma melhor avaliação das necessidades e dificuldades da população de cada região.*

333. *Além disso, a execução da supervisão descentralizada vai ao encontro do Princípio da eficiência e eficácia, conforme definido na Resolução Codefat nº 560/2017:*

Art. 3º Na execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, os seguintes princípios: (...)

*V – Princípio da eficiência e eficácia: estímulo a procedimentos éticos de melhor aplicação dos recursos disponíveis, **segundo especificidades regionais e locais**, que se reflitam no cumprimento de metas estabelecidas;*

334. *Apesar dos normativos promoverem a descentralização do monitoramento e supervisão das políticas de emprego, a situação contrária foi observada por todas as equipes que compuseram a auditoria. Nos seis estados visitados, as SRTE declararam não realizar supervisão ou monitoramento, pois essas responsabilidades são centralizadas no ministério (TC 029.794/2017-0, §53; TC 030.158/2017-6, §45; TC 028.886/2017-8, §§259 a 264; TC 028.130/2017-0, §114; TC 029.867/2017-7, §46; e peça 92).*

335. *A opção do MTb por centralizar a supervisão e o monitoramento das políticas do Sine é reforçada pela celebração do convênio para execução do Sine ser realizada diretamente entre os convenentes e o MTb. O contrato não transita pelas SRTE, contribuindo para o afastamento destas da supervisão da política.*

336. *Essa centralização acaba por trazer prejuízos às políticas de emprego executadas pelo Sine. Considerando o tamanho e a diversidade cultural e econômica do nosso país, aumenta a possibilidade de que a política nacional do Sine esteja desconectada da realidade local. O ajuste fino da execução das políticas poderia ser responsabilidade da SRTE, que com base no seu conhecimento das peculiaridades regionais poderia adequar as políticas, melhorando sua eficiência nos estados.*

337. *Soma-se a esse problema, a centralização sobrecarregar um pequeno número de funcionários lotados em Brasília, responsáveis por supervisionar e monitorar milhares de postos de atendimento espalhados por todo o país. Resulta não haver nem força de trabalho suficiente e nem recursos para que esses poucos funcionários se desloquem por todo o país. A assunção dessa responsabilidade pelas SRTE não só aumentaria o corpo de funcionários aptos a realizar essa supervisão, como traria economia nos deslocamentos desse pessoal, que precisaria transitar somente dentro do seu estado.*

338. *Em face às razões expostas, considera-se essencial que o MTb, em acordo com a Portaria MTE nº 153/2009 e a Resolução Codefat nº 560/2017, compartilhe a supervisão e o controle das ações relacionadas às políticas de trabalho, emprego e renda por meio da promoção da descentralização das responsabilidades de supervisão e monitoramento das políticas do Sine para as SRTE, permitindo sua maior participação na implementação local das políticas.*

5.2.3. Ineficiência decorrente da restrição de critérios de vagas do sistema Sine

339. *Informações importantes para o empregador, como gênero e idade desejados, são proibidos de constar como critérios das vagas oferecidas no sistema de intermediação de mão de obra, o que deve estar gerando ineficiências no processo de intermediação de mão de obra.*

340. *Eficiência é dimensão considerada na gestão das políticas públicas. Não obstante haver um critério objetivo no presente achado, eficiência é aspecto que deve ser sempre aprimorado sem prejuízo de outras dimensões importantes, como a igualdade.*

341. *Nas entrevistas realizadas pelas equipes regionais, assim como pela equipe da sede, diversos gestores dos postos Sine informaram que essa restrição traz diversos*

problemas para a execução da política para todos os atores envolvidos. (TC 029.794/2017-0, §61; TC 030.158/2017-6, §50; TC 029.867/2017-7, §52).

342. *Considerando a sensibilidade do assunto e para evitar falhas de informação, convém explicitar algumas etapas do funcionamento da intermediação de mão de obra realizada pelo Sine, tanto na interação com o empregador como com o empregado. (POSCH, CARRIJO e AMORIM, 2015)*

343. *Com o empregador, o principal papel do Sine é obter as vagas. Isso pode ocorrer de forma passiva, quando o empregador busca o Sine para cadastrar as vagas de emprego que ele tem a oferecer, mas, na maior parte das vezes, depende de uma busca ativa por parte de funcionários do Sine. Esses funcionários ficam dedicados a descobrir vagas de emprego ofertadas por outros meios (jornais, rádio, panfletos e outros), contatar o ofertante, apresentar o serviço realizado pelo Sine e cadastrar a empresa e as vagas no sistema.*

344. *No processo de cadastro da vaga é indicado que o funcionário do Sine oriente o empregador a incluir somente critérios referentes aos conhecimentos, habilidades e atitudes requeridos e, sempre que possível, que esses sejam critérios desejáveis (não imprescindíveis). De acordo com as normas do IMO (BRASIL, 2014), “não é permitido cadastrar vagas com características discriminatórias ou pejorativas, estando o agente responsável pelo cadastro (...) da vaga sujeito a processo administrativo, civil e criminal”.*

345. *Com o trabalhador, o Sine tem o papel de realizar o seu cadastro no qual constam, entre outras, informações sobre experiência profissional, escolaridade e perfil de vagas de emprego que ele busca. Se o perfil do candidato se adequar ao perfil de uma vaga em aberto, o atendente irá entregar-lhe uma carta de encaminhamento para que ele vá à empresa realizar a entrevista de emprego. Ressalta-se que ele é encaminhado a uma entrevista, não existindo nenhuma garantia de contratação, que é uma decisão privada do ofertante da vaga.*

346. *Normalmente, o cadastro e encaminhamento são realizados presencialmente com o candidato à vaga no posto Sine, mas ele também tem a opção de buscar por vagas pelo aplicativo de celular SineFácil. Caso seu perfil se adequar a uma vaga ofertada, ele pode gerar a carta de encaminhamento no próprio aplicativo e se dirigir diretamente à empresa para a entrevista, sem a necessidade de se deslocar a um posto do Sine.*

347. *Importante perceber que a função principal do serviço de IMO é facilitar o contato entre o ofertante da vaga, o empregador, e o candidato, o trabalhador. O ofertante vai contratar os candidatos que quiser, encaminhados pelo Sine ou por outros meios, ou até mesmo não contratar ninguém. Espera-se que ele se baseie na entrevista e no currículo, mas ele tem autonomia para utilizar os critérios que melhor lhe convier.*

348. *Nesse contexto, o efeito da imposição de restrição de gênero e idade ao perfil das vagas, segundo relato dos gestores dos postos Sine, é fazer com que candidatos e ofertantes percam confiança na política do Sine e deixem de usá-la. O ofertante perde seu tempo recebendo candidatos que ele não irá contratar, pois não se encaixam no perfil que ele deseja. Os candidatos perdem seu tempo e dinheiro se deslocando para entrevistas cujo único resultado será mais uma negativa de contratação e mais um abalo na sua esperança de conseguir um emprego.*

349. *A falta de informações na intermediação prejudica a transparência e a falta de confiança dos contratantes é, em último caso, a maior perda para a política. A intermediação só funciona se houver vagas a serem ofertadas no sistema e depende de os*

empregadores quererem ofertar suas vagas. Considerando as ineficiências para o processo de entrevista de candidatos que o sistema impõe, essa oferta tende a ser escassa.

350. *Essa restrição, por mais bem-intencionada que ela seja, acaba, na prática, não garantindo uma igualdade de oportunidades, nem evitando discriminações na contratação, mas, por outro lado, diminuindo o número de vagas no sistema Sine, prejudicando todos os candidatos a vagas de emprego indiscriminadamente.*

351. *Mesmo reconhecendo a importância da promoção de um mercado de trabalho mais justo e menos discriminatório, as atuais restrições do Sine não são efetivas. Caso o Sine aceitasse o cadastramento de vagas com restrições adicionais, pelo menos haveria a oportunidade de abrir um canal de comunicação com o empregador e, com o tempo, convencê-lo a flexibilizar tais restrições. No formato atual, esse empregador busca outras alternativas ao Sine, continua realizando contratações segundo seus critérios discriminatórios e não é alvo de políticas que tentem mudar sua maneira de enxergar o mercado de trabalho.*

352. *Por fim, essa proibição acaba afetando a oferta de vagas em que existe razoabilidade na discriminação por gênero, como por exemplo, para vigias responsáveis por revista ou profissionais de saúde responsáveis pelo cuidado e assepsia de doentes.*

353. *Considerando as evidências apresentadas de que a proibição de critério de gênero traz prejuízos à política de IMO, entende-se necessário reformular a política para torná-la mais eficiente, sem se abster de conjugá-la com políticas de promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.*

5.2.4. Subestimação dos indicadores de efetividade da intermediação de mão de obra

354. *A intermediação de mão de obra realizada pelo Sine possui estatísticas confiáveis sobre o número de vagas obtidas, trabalhadores cadastrados e encaminhamentos realizados. No caso dos indicadores de efetividade, esses dependem do conhecimento sobre o efetivo preenchimento das vagas e contratação dos trabalhadores encaminhados. Porém essa informação é mais difícil de ser obtida, causando uma subestimação desses indicadores e dificuldade de acompanhamento do processo de encaminhamento.*

355. *A dificuldade de obter a informação sobre a contratação advém da dependência que o Sine tem, atualmente, de que o ofertante da vaga, após o encaminhamento, informe ao Sine quais dos candidatos encaminhados ele contratou e quais não. Também é desejável os candidatos reportarem ter sido contratados, mas não tão eficiente, pois se obtém a informação de apenas um dos encaminhados.*

356. *No entanto, tendo já realizado a contratação de que necessitava, o ofertante da vaga carece de incentivos para reportar ao Sine o resultado do encaminhamento, razão pela qual poucos o fazem. Ressalta-se, como já discutido na seção 0, que o Sine é completamente dependente da oferta de vagas e qualquer iniciativa que imponha obrigações aos ofertantes, os empregadores, deve ser cuidadosamente avaliada para que não resulte em uma perda de eficiência da política. Por essa razão é difícil criar mecanismos que obriguem o ofertante a retornar com essa informação.*

357. *Apesar das dificuldades, é dever do Sine seguir as melhores práticas para monitoramento das políticas públicas e os princípios estabelecidos no art. 3º da Resolução Codefat nº 560/2017, em especial:*

Art. 3º Na execução das ações que integram o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deverão ser observados, além dos previstos na Constituição Federal, os seguintes princípios: (...)

VIII – Princípio da viabilidade de controle: adoção de mecanismos de aferição de resultados do desempenho e de gestão, que sejam mensuráveis e viáveis do ponto de vista operacional e de controle;

358. *Além dos indicadores de efetividade, a falta de informação sobre o sucesso dos encaminhamentos dificulta a realização de estudos sobre o perfil dos trabalhadores contratados e das vagas preenchidas que poderiam ser utilizados para planejar melhoras no modelo de funcionamento da política.*

359. *Em nível local, os próprios gestores dos postos Sine não têm conhecimento sobre a efetividade dos encaminhamentos que eles fizeram. Essa informação lhes permitiria um melhor acompanhamento das necessidades do mercado local e do perfil mais desejado entre os seus usuários, assim como um melhor direcionamento para as demandas sobre cursos de capacitação.*

360. *Uma maneira de obter a informação sobre a contratação, sem depender do retorno do ofertante da vaga, é realizar um cruzamento do encaminhamento com as informações do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Divulgado mensalmente, o Caged permite descobrir com uma defasagem de algumas semanas se a contratação foi realizada.*

361. *Segundo informações dadas em reunião com a Diretoria de Emprego e Renda da SPPE/MTb, essa possibilidade já está sendo estudada e há planos para implementar esse cruzamento de dados, com as devidas repercussões nos indicadores de efetividade.*

362. *Considerando a importância da divulgação de indicadores confiáveis de efetividade, a oportunidade de realizar estudos visando à melhora da política de intermediação de mão de obra e que o MTb já iniciou estudos sobre a implementação desse cruzamento, é recomendável que eles apresentem o plano de ação detalhado desse trabalho e que seja realizado um acompanhamento da sua realização.*

5.2.5. Público prioritário do Sine distante da população mais pobre

363. *Foi constatado que, apesar da política de intermediação de mão de obra do Sine atender principalmente a população de baixa renda, seu público consiste do estrato menos vulnerável dessa população.*

364. *Ressalta-se que essa situação já foi evidenciada na seção 0, inclusive sendo uma das razões que motivou o MDS a desenvolver um sistema de IMO focado no público do Cadastro Único. No entanto, considerando a importância desse achado, optou-se por mantê-lo separado da questão sobre integração de políticas e apresentar algumas informações adicionais.*

365. *Apesar do princípio da atenção aos grupos vulneráveis (inciso VII, art. 3º da Resolução Codefat nº 560/2007), o atendimento nos postos Sine é oferecido de forma igualitária a todos os usuários, situação que automaticamente privilegia aqueles com melhores condições de acesso ao posto Sine e empregabilidade.*

366. *Essa situação é agravada pela baixa capilaridade dos postos Sine. A maior parte dos municípios não tem posto de atendimento e naqueles onde existe posto do Sine, esses tendem a se concentrar na área mais urbanizada do município. Os potenciais usuários dos serviços que moram na periferia têm um alto gasto de tempo e dinheiro para se deslocar até o posto, muitas vezes estando impossibilitados de fazê-lo.*

367. *Como consequência da maior dificuldade de acessar o posto Sine e menor chance de conseguir um encaminhamento para vagas de emprego, é compreensível o baixo estímulo que a população extremamente pobre tem para buscar ser atendida.*

368. *As possibilidades de remediar essa situação são ainda mais restritas devido à dependência que a política de IMO tem dos ofertantes das vagas de emprego. Como comentado na seção 0, mesmo com a melhor das intenções, qualquer modificação na política de IMO, que gere dificuldades, restrições ou ineficiências às empresas, corre o risco de afastar os ofertantes de vagas e piorar a efetividade da política ao invés de melhorá-la.*

369. *Nesse sentido, uma ação que tem a possibilidade de focar na população mais vulnerável, sem trazer prejuízos para a intermediação de mão de obra, é a intermediação de trabalhadores autônomos. Enquanto a primeira busca a colocação de trabalhadores em vagas de emprego formais, a segunda pretende colocar em contato pessoas físicas ou jurídicas que necessitam de serviços ocasionais e prestadores desses serviços (exemplo: pintor, faxina, eletricista, garçom para eventos).*

370. *A equipe de auditoria teve a oportunidade de conhecer o serviço de intermediação de autônomos desenvolvido pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do estado da Bahia (Setre-BA). O serviço é importante como forma de possibilitar às pessoas que não conseguem uma colocação no mercado de trabalho outra oportunidade de renda.*

371. *Uma vantagem do programa é que somente é exigida experiência ou cursos na área em que o profissional pretende atuar, sem maiores exigências sobre escolaridade, que costumam acompanhar vagas de emprego formal. Como parte do processo de inscrição os prestadores de serviço devem fazer um curso sobre relacionamento com o contratante e passam por avaliação pela equipe do SineBahia.*

372. *Além disso, passados alguns meses, depois que o profissional teve a oportunidade de manter um equilíbrio financeiro, é exigido que ele realize as contribuições ao INSS como profissional autônomo. Dessa forma, ele garante a proteção social nos casos de ter de se afastar do trabalho e contribui para a formalização do mercado.*

373. *Uma desvantagem dessa política é a necessidade de realizar uma pré-seleção dos profissionais para inscrevê-los no programa. Há uma maior demanda de trabalho dos profissionais do Sine, se comparado com a intermediação de mão de obra. Ressalta-se também que apesar dessa política dar oportunidades para uma parcela menos escolarizada da população, ela não resolve a dificuldade de acesso aos postos do Sine.*

374. *Por outro lado, e considerando a iniciativa do Plano Progredir de aproximar a intermediação de mão de obra dos serviços de assistência social, a rede do SUAS possui maior capilaridade e a equipe de acompanhamento já conhece e acompanha diversos dos usuários do sistema, o que poderia facilitar a realização da pré-seleção para a inscrição de profissionais no programa de intermediação de autônomos. Obviamente qualquer nova atribuição das equipes deve ser ponderada com os ganhos esperados e a disponibilidade de pessoal.*

375. *Considerando a situação apresentada e a análise realizada na seção 0, recomenda-se que as iniciativas de intermediação do trabalho autônomo sejam consideradas no relatório de avaliação do GGPP.*

5.2.6. Ausência da política de microcrédito nos Cras e postos do Sine

376. *O empreendedorismo é um importante motor do desenvolvimento econômico e social, gerando emprego e renda para toda uma cadeia produtiva. Quando realizado pela população mais pobre, tem sua importância aumentada pela capacidade de combate à pobreza e à exclusão social. Para esse estrato da população, geralmente excluída do sistema bancário tradicional, o microcrédito é uma ferramenta essencial para alavancar a capacidade empreendedora.*

377. *A importância da política de microcrédito é amplamente reconhecida, inclusive pelo Estado. No §2º da exposição de motivos da Medida Provisória nº 802, de 26 de setembro de 2017, os Ministros de Estado do Trabalho, Planejamento e Desenvolvimento Social e o secretário executivo do Ministério da Fazenda declaram:*

2. O PNMPO [Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado] foi instituído pela Lei n.º 11.110, de 25 de abril de 2005, no âmbito do Ministério do Trabalho, com o objetivo principal de estimular a geração de trabalho e renda entre os empreendedores populares, sendo considerado pelo Governo Federal instrumento essencial para a inclusão social e o combate à pobreza, bem como uma ferramenta relevante de política pública. (...)

378. *No entanto, foi constatado que os dois equipamentos públicos que lidam com o mercado de trabalho e a superação da pobreza e extrema pobreza, respectivamente os postos Sine e os Cras, pouco fazem para promover a política de microcrédito. Perguntados se sua equipe apresenta aos usuários a possibilidade de obtenção de microcrédito, 141 dos 157 (89,2%) gerentes de postos Sine e 472 dos 605 (78,0%) gerentes de Cras disseram que não o fazem. Perguntados sobre o porquê dessa opção não ser apresentada, 106 (67,1%) gerentes de postos Sine e 270 (44,6%) gerentes de Cras disseram que suas equipes não têm conhecimento suficiente sobre o assunto.*

379. *A articulação entre a política de microcrédito e o Sine já foi proposta em um projeto de cooperação técnica entre o MTb e a UnB, no qual se ponderou que “uma política de microcrédito, ou de apoio a empreendimentos menos estruturados, deveria se articular fundamentalmente com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda” (DATAUNB, 2015, p. 107).*

380. *O estudo vai mais além e também ressalta a importância da inclusão no Sine de políticas de inclusão produtivas voltadas aos trabalhadores autônomos e pequenos empreendedores e à promoção ao associativismo e cooperativismo. A integração de todas essas políticas, com foco no empreendedor de baixa renda, permitiria maior sustentabilidade e a expansão do microcrédito.*

381. *No âmbito da assistência social, o Acessuas Trabalho já previu trabalhar com a promoção do microcrédito, prevendo a realização de parcerias com o Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Banco da Amazônia (BRASIL, 2015, p. 22). Atualmente, um dos eixos do Plano Progredir é o empreendedorismo. Nesse eixo há a oferta de assistência técnica e incentivo à inclusão financeira, que compreende o acesso ao microcrédito.*

382. *Apesar das conclusões do estudo do MTb e UnB e das iniciativas da assistência social, as informações coletadas junto aos gestores indicam que os funcionários dos postos Sine e dos Cras não estão capacitados a apresentar aos empreendedores populares a possibilidade de obtenção de microcrédito ou as vantagens que isso poderia representar para eles.*

383. Apesar das falhas detectadas nos equipamentos de atendimento ao público, é importante reconhecer a articulação que está em andamento no centro de governo acerca do microcrédito e das políticas de empreendedorismo. A Medida Provisória nº 802/2017 fez extensas alterações no PNMPO com o objetivo de simplificar e diminuir os custos operacionais de concessão de microcrédito, buscando uma expansão da política.

384. Além disso, com o Decreto nº 9.161, de 26 de setembro de 2017, que regulamenta a citada medida provisória, foi criado o Conselho Consultivo do PNMPO, que entre as suas atribuições deve “estimular a integração entre o PNMPO e as demais políticas públicas de desenvolvimento e de combate ao desemprego e à pobreza” (inciso VI, art. 4º do Decreto nº 9.161/2017).

385. No artigo 5º do referido decreto, de acordo com o objetivo de estimular a integração do PNMPO e as demais políticas públicas, são relacionados os ministérios participantes:

Art. 5º O Conselho Consultivo do PNMPO será composto por um representante, titular e suplente, dos seguintes órgãos:

I - Ministério do Trabalho, que o coordenará;

II - Ministério da Fazenda;

III - Ministério do Desenvolvimento Social;

IV - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;

V - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

VI - Ministério da Integração Nacional;

VII - Secretaria de Governo da Presidência da República; e

VIII - Banco Central do Brasil.

386. A composição do Conselho Consultivo é adequada para cumprir sua atribuição de integrar o microcrédito as demais políticas de emprego e renda. No entanto, é imprescindível que a articulação e aprimoramento buscado no centro de governo se irradie para os equipamentos de atendimento ao público, que são os responsáveis pelo contato do Estado com a população.

387. Considerando as conclusões do projeto de cooperação entre MTb e UnB (DATAUNB, 2015), as competências do Conselho Consultivo do PNMPO e as informações trazidas pela pesquisa realizada nesta auditoria, entende-se ser atribuição desse Conselho, em conjunto com seus respectivos ministérios, promover o treinamento das equipes de atendimento ao público pobre e vulnerável para que possam reconhecer possíveis empreendedores, apresentar-lhes a política de microcrédito e encaminhá-los às instituições concedentes.

6. Focalização

6.1.1. Desconhecimento dos gestores acerca do nível de alcance de suas políticas ao público do Cadastro Único

388. Ainda no âmbito do levantamento sobre inclusão produtiva (TC 016.292/2017-0), esta equipe de auditoria identificou que os diversos Ministérios não acompanham de forma sistemática o nível de focalização de suas políticas públicas em relação ao público do Cadastro Único.

389. Coordenação entre esses órgãos é componente crucial tanto do Referencial de Governança de Políticas Públicas, como de Centro de Governo, ambos referenciais deste Tribunal. Não obstante haver um critério objetivo no presente achado, coordenação é aspecto que deve ser sempre aprimorado para melhor atender às demandas de gestão.

Neste achado específico, a coordenação está conjugada com uma dimensão importante em políticas públicas, a focalização.

390. *Quando se consideram as políticas de inclusão produtiva, tanto urbanas, quanto rurais, uma das questões que mais se destacam refere-se ao grau de focalização dessas políticas: elas estão chegando a quem de fato mais precisa?*

391. *Uma forma de buscar dar uma resposta a essa pergunta poderia ser por meio de cruzamentos entre os sistemas de acompanhamento das políticas públicas com o Cadastro Único, de forma a avaliar se as pessoas que estão inscritas neste Cadastro estão conseguindo receber incentivos governamentais de modo a fomentar a sua inclusão produtiva e sua emancipação.*

392. *O Cadastro Único é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público, conforme o artigo 2º do Decreto 6.135/2007.*

393. *Diante disso, o artigo 6º da Portaria nº 10/2012 Senarc/MDS estabelece que a Senarc deve ceder os dados identificados do CadÚnico para utilização por parte de órgãos e entidades da Administração Pública Federal responsáveis pela implementação de programas sociais.*

394. *Em entrevista realizada na Sead em 7/6/2017 (Peça 94), foi informado a esta equipe que a Secretaria não dispunha de dados atualizados sobre os beneficiários de suas políticas que eram inscritos no CadÚnico.*

395. *No mesmo sentido, o Ofício 307/2017/GAB/SAF/SEAD/CC/PR (Peça 95) informou que a Secretaria precisaria consultar o MDS para poder informar o nível de focalização de suas políticas em relação ao CadÚnico. Porém, em mensagem eletrônica de 18/8, a Secretaria informou que não dispunha dos dados requisitados (Peça 96).*

396. *Por sua vez, o MDS informou por meio do Memorando 88/2017/SENARC/GAB/ASGAb (Peça 97), que o CadÚnico não possui informação sistematizada de quais foram as famílias beneficiadas pelos programas sociais dos demais ministérios, porque não dispunha das bases de dados dessas políticas.*

397. *Esse problema de desconhecimento dos gestores acerca do nível de alcance de suas políticas ao público do Cadastro Único decorre de um problema muito maior e ainda mais grave que é a baixa cultura de compartilhamento de informações entre os diferentes órgãos do governo federal. Não é habitual que informações sejam tratadas em conjunto e que o compartilhamento dos diversos nichos de conhecimento sirva para subsidiar a tomada de decisões conjuntas. Essas questões envolvem aspectos de poder relacionados à posse da informação, mas também envolvem a dificuldade operacional que decorre do alto custo de extração de bases de dados públicas, o que acaba tornando tais extrações eventos ocasionais e extraordinários ao invés de atividades rotineiras e essenciais.*

398. *Para tentar resolver este problema mais amplo, foi editado o Decreto 8.789/2016, que tornou obrigatório o compartilhamento de bases de dados entre os órgãos da administração pública federal. No entanto, esse Decreto nunca foi plenamente implementado, como foi informado pelos diversos gestores e também em entrevista com o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP), em 14/6/2017 (Peça 98), sobre as dificuldades de implantação do Decreto 8.789/2016.*

399. *Quanto ao problema específico do cruzamento das bases de dados das políticas públicas com o Cadastro Único, há referências que mostram a importância de se*

fazer esse tipo de cruzamento, de forma a dar transparência ao nível de alcance das diversas políticas em relação ao público do Cadastro.

400. *Por exemplo, segundo AQUINO, SILVA et al (2017), que cruzaram dados do CadÚnico de dezembro de 2014 com dados de outras políticas de inclusão produtiva rural coordenadas pelo MDS^{vii} nos estados do Rio Grande do Norte e do Rio Grande do Sul, concluíram que no Rio Grande do Sul, dos 81.259 domicílios que recebiam Bolsa Família, apenas 354 ou 0,44% recebiam também alguma outra ação de inclusão produtiva gerida pelo MDS, enquanto que, no Rio Grande do Norte, dos 111.664 domicílios que recebiam Bolsa Família, 15.062 receberam outra ação de inclusão produtiva gerida pelo MDS. Quase todos esses domicílios (14.784), no entanto, receberam apenas cisternas de água. Quando excluída as cisternas, o número de domicílios do Rio Grande do Norte que recebeu, além do Bolsa Família, alguma ação de inclusão produtiva do MDS passava para 278, ou 0,25% do total de domicílios.*

401. *Já segundo GARCIA, HELFAND e SOUZA (2016, p. 109), apesar de 20% dos estabelecimentos rurais que acessaram o Pronaf no período estudado terem recebido também o Bolsa Família, o grupo, que recebeu ambos os programas, representa apenas 2,4% de todos os estabelecimentos de menos de 500 hectares no país.*

402. *No que diz respeito ao cruzamento das bases de políticas públicas com o Cadastro Único, há uma iniciativa em curso na busca de resolver o problema descrito acima, a Rede Cadastro Único, que está implantando um espaço virtual de interação entre os dados dos programas usuários do Cadastro Único. Trata-se de um portal gerenciado pelo MDS que irá consolidar e cruzar, ao menos anualmente, os dados de todos os programas usuários do Cadastro Único que aderirem à Rede (conforme entrevista com a Senarc/MDS, à Peça 53).*

403. *Segundo Nota n° 1/2018/SENARC/DECAU/CGAPI (Peça 100), a Rede tem o objetivo de permitir a construção de identidade comum, procedimentos padronizados e soluções que atendam às várias necessidades das políticas sociais que têm como referência o Cadastro Único, visando uma integração sistêmica dessas políticas.*

404. *A Rede também realiza Oficinas presenciais para promover a interação entre os gestores, de modo a nivelar conhecimentos e expectativas. Em 2017, houve três oficinas (relatórios às Peças 101, 102 e 103) e, para 2018, as oficinas estão previstas para os meses de maio, agosto e novembro, ainda sem datas definidas (conforme Nota n° 1/2018/SENARC/DECAU/CGAPI, à Peça 100).*

405. *Para viabilizar a implantação da Rede Cadastro Único, foi publicada a Portaria MDS 501/2017, que definiu o Termo de Uso do Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal, de modo a garantir a confidencialidade dos dados e o tratamento adequado dos mesmos, em conformidade com o que estabelece o artigo 8° da Portaria n° 10/2012 Senarc/MDS.*

406. *Observa-se que na apresentação da Senarc sobre a Rede Cadastro Único, no Encontro Nacional do Congemas de 2017 (Peça 99), os gestores da Senarc afirmam que existem conflitos entre os conceitos do Cadastro e os conceitos utilizados pelos programas, o que gera imprecisão na seleção de beneficiários ou retrabalho. Diante disso, a visão de futuro da rede são “políticas sociais coordenadas, ampliando a efetividade de programas que se complementam no enfrentamento às vulnerabilidades sociais”.*

407. *Compartilha-se do entendimento apresentado na referida apresentação e acrescenta-se que a manutenção da situação encontrada gera a possibilidade de que a falta de atendimento à população extremamente pobre, pobre e vulnerável não ser*

identificada pelos gestores das políticas públicas sociais e, ainda mais grave, a possibilidade de que a parcela mais necessitada da população fique desassistida de políticas públicas sociais.

408. Assim, defende-se que a iniciativa da Rede Cadastro Único seja plenamente implementada, a fim de que os gestores de políticas públicas e o próprio governo passem a ter conhecimento atualizado e sistematizado acerca do nível de focalização de suas políticas em relação ao público do Cadastro Único.

409. Ademais, espera-se que outras iniciativas semelhantes ampliem o compartilhamento de dados entre os órgãos do governo federal, de forma a que a atuação governamental seja constantemente monitorada e avaliada, de forma adequada, e aprimorada sempre que se mostrar necessário, de forma tempestiva.

7. Análise dos comentários dos gestores

410. Um relatório preliminar foi disponibilizado aos gestores envolvidos no período de 16 a 23 de março de 2018 para que pudessem se manifestar sobre os achados desta auditoria. Esta seção incorpora, portanto, as considerações finais desses gestores e traz o entendimento desta equipe sobre os pontos refutados, bem como sobre aqueles que reforçam os resultados deste trabalho.

411. Para efeito de melhor organização deste trabalho, as seções anteriores, que foram submetidas aos comentários dos gestores, foram preservadas fundamentalmente em seu conteúdo, à exceção de alterações pontuais ou de formatação de alguns parágrafos, após revisão final deste relatório.

7.1. Análise dos comentários do Ministério do Planejamento

412. Quanto ao achado de gestão insuficiente da informação das políticas federais, o item 1 da resposta do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão aponta que

a partir das recomendações do próprio TCU, foi enviado Projeto de Lei com o objetivo de estabelecer princípios, diretrizes e práticas de governança pública voltadas à melhoria do desempenho das organizações no cumprimento de sua missão institucional (PL 9.163/2017). Entre os objetivos pretendidos está a uniformização dos planos nacionais, setoriais e regionais e respectivas informações, o que terá impacto positivo na integração dos principais instrumentos do planejamento nacional, a partir das grandes diretrizes emanadas na estratégia nacional (Peça 113).

413. Vasculhando o Projeto de Lei citado, verificamos que há diversos dispositivos tratando desta uniformização entre planos nacionais, setoriais e regionais. No art. 13, há uma previsão de conteúdo mínimo para esses planos, com exigência de diagnósticos do setor, objetivos estratégicos, vigência, metas, estratégias de implementação, identificação de recursos, análise de consistência entre os planos, ações de contingência, procedimentos de monitoramento e avaliação. Na mesma data em que foi apresentado o projeto de lei, foi assinado também pela Presidência o Decreto 9.203/2017, de aplicação imediata e que dispõe sobre a política de governança da administração pública no âmbito federal.

414. No entanto, acreditamos que, embora essa uniformização seja passo importante para organização dos programas governamentais federais, não toca especificamente na proposta deste trabalho de adoção de um catálogo geral de programas, nem se configura em condição para se organizar desde já esta iniciativa, de forma que entendemos que se deve recomendar à Casa Civil para construir um catálogo completo e padronizado de programas no âmbito federal.

415. Quanto ao item 2 do email enviado, os gestores contestam a afirmação do relatório preliminar de auditoria de que o Decreto 8.789/2016, que obriga aos órgãos da administração pública federal o compartilhamento de bases de dados, “nunca foi de fato implementado”, por meio da exemplificação de algumas iniciativas do IPEA e do processo de implantação da Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData). Diante disso, a redação do referido parágrafo foi alterada para: “nunca foi plenamente implementado”, de modo a refletir a realidade de forma mais adequada.

7.2. Análise dos comentários da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social (Sesan/MDS)

416. Os comentários prestados pela Sesan/MDS foram anexados à Peça 105 deste processo de auditoria.

7.2.1. Inadequação do termo “produtores rurais”

417. O primeiro item apontado pelos gestores da Sesan/MDS refere-se ao termo utilizado no relatório preliminar de auditoria, para se referir aos beneficiários do programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que foi o de “produtores rurais” em situação de extrema pobreza. Os gestores ponderam, com razão, que:

o termo “produtores rurais” não reflete toda a diversidade do público do Programa. Entende-se que o mais adequado seria utilizar o termo “famílias residentes no meio rural”, tendo em vista que a família, no momento anterior à inclusão no Programa de Fomento, pode não se caracterizar como “produtora”.

418. Dessa forma, informa-se que foi realizada a alteração devida no parágrafo 50, para evitar interpretações equivocadas quanto ao público beneficiário do programa.

7.2.2. Inexistência de repasses de recursos no âmbito do de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre Sead, MDS e Anater

419. Os gestores destacam que o ACT entre Sead, MDS e Anater não possibilita o repasse de recursos entre os citados órgãos, e que apenas busca especificar as ações de competências dos celebrantes, no âmbito do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Entende-se que isso é o que buscou informar no parágrafo 50 do relatório, que afirma que:

no caso do MDS, a relação com a Anater ocorre no âmbito do programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Lei 15.215/2011) (...). Neste programa, o MDS é o responsável pela execução das transferências diretas de recursos às famílias e a Sead é a responsável pela prestação concomitante de Ater, não havendo a necessidade de repasses orçamentários ou financeiros entre MDS e Sead. Diante disso, a relação entre MDS e Anater poderá ser formalizada de forma paralela ao Contrato de Gestão entre Sead e Anater, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica, do qual serão signatários MDS, Sead e Anater e ainda está em versão de minuta.

420. Porém, para não causar falhas de interpretações, informa-se que foi alterada a frase “não havendo a necessidade de repasses orçamentários ou financeiros entre MDS e Sead” para “não havendo a necessidade de repasses orçamentários ou financeiros entre MDS e Sead ou entre MDS e Anater”.

7.2.3. Participação da Sead no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais restrita aos casos em que o acompanhamento social e produtivo é oferecido por meio do serviço de Ater

421. Os gestores da Sesan/MDS ressaltam que é preciso deixar claro que a participação da Sead no Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais está restrita aos casos em que o acompanhamento social e produtivo for oferecido por meio do serviço de Ater. Porém, até o advento do Decreto 9.221, de 6 de dezembro de 2017, que abriu a possibilidade de outras modalidades de acompanhamento social e produtivo para o programa, a Ater era a única possibilidade de acompanhamento produtivo. Como esta auditoria trata do período de 2013 a 2017, não há necessidade de nenhuma alteração nesse aspecto.

7.2.4. Fato de a insuficiência da oferta de Ater não ter sido a única causa de criação do Serviço de Atendimento Familiar para Inclusão Social e Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social (SAFISP/MDS)

422. Os gestores informam, oportunamente, que a criação do SAFISP foi motivada por quatro fatores, a saber:

- (i) a necessidade de fortalecer os mecanismos de inclusão social, para além daquela oferecida pela Ater;
- (ii) o intuito de promover maior suporte a atividades produtivas não agrícolas;
- (iii) a oportunidade de se promover maior integração entre os programas de acesso à água para produção e o Programa de Fomento, como, por exemplo, objeto de parceria firmada entre MDS e BNDES que atenderá cerca de 2.300 famílias; e
- (iv) o já mencionado descompasso entre o orçamento do Governo Federal para a política de Ater e para o repasse dos recursos do Programa às famílias.

423. Entende-se que são extremamente relevantes as informações de que, com o SAFISP, o programa buscar agregar aspectos não trabalhados pelos serviços de Ater, tais como ações de inclusão social e ações voltadas para atividades produtivas não agrícolas. Porém, como o tema do item 4.1.2 do relatório trata sobre a “oferta insuficiente de Ater pública federal” e como os gestores afirmam que essa não é a “razão única para a criação de alternativas” para o atendimento das famílias, considera-se que os gestores concordam que essa é uma das razões pelas quais “o MDS optou por ampliar o leque de possibilidades para atendimento das famílias”, e, diante disso, entende-se que o argumento apresentado no relatório está correto e não há razões para ser alterado: a baixa oferta de Ater é, de fato, um dos motivos da criação do SAFISP.

7.2.5. Risco de o SAFISP não produzir resultados tão satisfatórios quanto a Ater

424. Quanto a esse aspecto, os gestores afirmam que:

entende-se como importante a ponderação feita sobre “o risco de que o SAFISP não venha a produzir resultados tão satisfatórios quanto a Ater, risco esse que precisa ser considerado pelos gestores do programa”. Esta SESAN/MDS utilizará como referência as recomendações apresentadas no relatório em questão no momento de regulamentar o SAFISP em suas diferentes modalidades, o que acontecerá por ato do Ministro de Estado do MDS, no sentido de observar quais elementos do atendimento de Ater são fundamentais para seu êxito no acompanhamento para a inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no meio rural

425. Diante disso, considera-se que a inexistência de regulamentação do serviço de SAFISP até o momento faz com que não haja muita clareza sobre o que será de fato esse serviço. Mas considerando o exposto nos comentários da Sesan/MDS (Peça 105), entende-

se que o SAFISP poderá envolver três tipos de ações: 1) apenas ações de inclusão social; 2) ações de inclusão social acompanhadas por ações de inclusão produtiva voltadas a atividade não agrícolas e 3) ações de inclusão social acompanhadas por ações de inclusão produtiva voltadas a atividade agrícolas. Em se confirmando este entendimento, defende-se que, para os dois primeiros casos, não há de fato a necessidade da prestação de serviços de Ater tradicional. Mas para o terceiro caso, em que as ações de inclusão social são acompanhadas por ações de inclusão produtiva voltadas a atividade agrícolas, acredita-se que seja necessário a prestação de Ater tradicional, com o envolvimento de profissionais capacitados para lidar com aspectos agrícolas e/ou de saúde animal.

426. *A agregação de outras ações de inclusão social ao serviço de Ater é bem-vinda, mas não pode prescindir do devido acompanhamento por meio de assistência técnica e extensão rural, quando a família estiver desenvolvendo um projeto produtivo agrícola ou de criação de animais. Assim, cabe ao ato que regulamentar as modalidades do SAFISP especificar quais são os casos em que a Ater será ou não necessária no âmbito do Programa de Fomento, de forma a garantir o atendimento adequado a cada caso. Entende-se que seja fundamental a oitiva da Sead para a elaboração desse ato de regulamentação, de competência do Ministro de Estado do MDS, pois é a Sead quem tem qualificação para opinar sobre quais os casos em que a Ater é necessária e sobre quais elementos do atendimento de Ater são fundamentais para o êxito do acompanhamento da inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no meio rural.*

7.2.6. Descontinuidade do Programa de Fomento

427. *Quanto a este tema, os gestores afirmam que 1) o apoio às famílias pode continuar a ser prestado por outros programas públicos; 2) que a duração do serviço prestado pelo Programa é definida pela legislação e 3) que a prestação do atendimento no âmbito do programa por períodos maiores e/ou mais flexíveis “impactaria no planejamento orçamentário e financeiro do programa e demais questões pertinentes à sua gestão pública, tanto no que tange ao repasse dos recursos às famílias quanto à garantia da oferta de Ater”.*

428. *Um primeiro ponto, é que de fato as famílias podem vir a ser atendidas por outras políticas públicas, mas não há articulação suficiente entre as mesmas para garantir que isso ocorra, nem mecanismos de priorização para viabilizar esse processo, de modo que se considera que essa simples possibilidade não resolve os problemas advindos da descontinuidade do Programa de Fomento.*

429. *Ademais, considerando os problemas decorrentes da falta de continuidade do programa, o relatório preliminar de auditoria coloca que:*

179. Não se defende aqui que o serviço e os benefícios associados sejam prestados indefinidamente, nem que todas as famílias precisam ficar o mesmo tempo no programa. Porém, acredita-se que grande parte das famílias atendidas deveriam continuar sendo apoiadas e acompanhadas por períodos maiores de tempo e que novas famílias deveriam ser incorporadas ao programa apenas quando as famílias já beneficiadas fossem consideradas como autossuficientes pelo técnico extensionista responsável.

430. *Diante disso, a Sesan/MDS alerta para a “complexidade da colocação posta” já que “essa deliberação exigiria o estabelecimento prévio de critérios objetivos sobre “autossuficiência” para os/as agentes de Ater”. De fato, a Sesan/MDS tem toda razão: é uma situação complexa, com importantes impactos para o planejamento da gestão orçamentária e financeira do programa. No entanto, o que se quer evitar é que os recursos*

públicos investidos na família beneficiária se percam ao longo do tempo, em função da não obtenção da autossuficiência produtiva pela família, risco que foi apontado como altamente provável por diversos extensionistas entrevistados nos estados.

431. *Deste modo, entende-se que os significativos ganhos do programa, em termos de melhoria na condição de vida e de segurança alimentar das famílias, podem ser perdidos em curtos períodos de tempo se a família não conseguir de fato ser incluída produtivamente.*

432. *Assim, entende-se que cabe ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais garantir que a família receba suporte até ser incluída produtivamente, ou seja, até se tornar autossuficiente no sentido de sustentar e ampliar as suas atividades produtivas ao longo do tempo de forma que lhe garanta renda para uma vida digna.*

433. *Quanto ao estabelecimento de critérios objetivos sobre “autossuficiência”, entende-se que eles são de fato necessários e que cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social, enquanto gestor do programa, defini-los. Ademais, serão necessários também a definição objetiva de critérios de entrada para o programa: quem são as famílias que precisam mais, para participar do programa primeiro?*

434. *O acompanhamento das famílias até que elas sejam consideradas como autossuficientes pelo técnico extensionista responsável, com certeza diminuiria o alcance do programa (já que menos famílias seriam atendidas), mas aumentaria significativamente a sua efetividade, visto que as famílias apoiadas muito provavelmente atingiriam a sua inclusão produtiva plena.*

435. *Assim, caberá ao Ministério do Desenvolvimento Social fazer essa escolha, entre alcance e efetividade e, se for o caso, propor a devida alteração legislativa que a viabilize a flexibilização do período de duração do programa.*

7.3. Análise dos comentários da Subsecretaria de Agricultura Familiar da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SAF/Sead)

436. *Todos os aspectos apontados pelos gestores da SAF/Sead referem-se ao item 4.2.2 do relatório preliminar de auditoria intitulado: “Inefetividade do modelo de chamadas públicas para os serviços de Ater” (Peça 106). Antes de entrar nos aspectos específicos de seus comentários, os gestores ponderam que:*

percebo que as conclusões do relatório nesse item se pautaram sobretudo em pesquisa com extensionistas, que nem sempre tem conhecimento do todo da política pública ou do caráter legal que envolvem as chamadas.

437. *De fato, as conclusões do referido item 4.2.2 se basearam fortemente em uma pesquisa conduzida pela equipe de auditoria e da qual participaram 1031 extensionistas dos estados MG, GO, RJ, TO, RS, BA e DF (Peça 67), dos quais 733 já haviam participado de Chamadas Públicas federais. Porém, cabe ressaltar que os aspectos destacados no item 4.2.2, a saber: falta de continuidade no serviço; formato rígido; pouco diálogo com estados e entidades executoras e a predominância do acompanhamento de indicadores de esforço, se embasaram não somente nas respostas da referida pesquisa, mas também em diversas entrevistas realizadas com gestores locais e com entidades prestadoras de Ater públicas e privadas nesses mesmos estados.*

438. *Ademais, entende-se oportuno ponderar que a opinião de extensionistas na ponta são extremamente relevantes, pois, apesar de eles não possuírem o “conhecimento do todo da política pública ou do caráter legal que envolvem as chamadas”, eles possuem*

um conhecimento sobre a implementação das políticas públicas que muito pode agregar ao conhecimento dos gestores das esferas federal e estaduais, de modo que se considera que a ponderação feita pela SAF/Sead é apenas parcialmente procedente e não altera a validade das colocações apresentadas no item 4.2.2.

7.3.1. Rigidez do processo de Chamadas Públicas.

439. *Quando a este aspecto, os gestores afirmam que:*

A dita “rigidez” apontada pelo relatório, reportando a pesquisa com extensionistas, deriva do caráter legal. Os contratos de ATER são de cunho administrativo, portanto pautados na Lei nº 8666/2003. Assim, aspectos como cronograma, atividades, mensurações objetivas, fiscalização e respeito ao edital (no caso chamada) são observados com rigor.

440. *Com certeza a ponderação dos gestores se justifica, pois todo processo administrativo é de fato revestido de grande formalidade. Porém, mesmo observando todos os ditames do Direito Público, ainda se visualizam possibilidades de se tornar os contratos decorrentes mais flexíveis, tais como uma maior regionalização dos editais, por meio do aumento da participação dos gestores estaduais e locais na elaboração dos mesmos, de modo a identificar que tipos de atividades são mais necessárias em cada região. Desse modo, os contratos continuariam com cronogramas e mensurações objetivas, porém mais adaptados às realidades locais.*

441. *No entanto, os gestores demonstram receio em aumentar a participação e atores locais, em função do risco de que isso pudesse comprometer a imparcialidade dos processos seletivos:*

Assim, o DATER sempre se esmerou em preservar a confidencialidade da chamada antes de sua publicação a fim de preservar o acesso a informação a todos os participantes. Ampliar o debate sobre chamadas públicas até o nível local, muitas vezes, irá apontar em conhecimento prévio de atividades, locais ou outros elementos.

442. *Diante disso, esclareça-se que, quando o relatório da presente auditoria sugere a necessidade de maior diálogo com os atores locais, ele se refere apenas ao diálogo com atores públicos: por exemplo, Secretarias Estaduais de Agricultura e/ou de Desenvolvimento Rural e Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emateres) e similares; e não com as entidades privadas prestadoras de Ater, pois isso de fato prejudicaria a livre concorrência do certame.*

443. *Mesmo que as Emateres ou similares possam participar das Chamadas Públicas, concorrendo com entidades privadas, não haveria problemas decorrentes de se oferecer maior disponibilidade de informações a uma entidade pública antes de oferecer tais informações às entidades privadas. As Emateres ou similares são detentoras de informações extremamente relevantes sobre as necessidades locais e certamente podem contribuir grandemente para a elaboração dos editais voltados ao seu público-alvo.*

444. *Vale ressaltar que, em seus comentários, os gestores apontam iniciativas relevantes que foram realizadas entre 2013 e 2015 com o objetivo de envolver diversos grupos e atores para debater o formato das Chamadas Públicas, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF). Espera-se que agora, com a reativação deste Conselho, essas discussões tão salutares voltem a acontecer.*

445. *Ademais, a SAF/Sead pondera sobre suas limitações de pessoal e de estrutura, inclusive nas Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário. Este, sem dúvida, é um*

grande dificultador do trabalho da Secretaria, que precisa dar conta de grandes desafios, com uma estrutura modesta.

446. *Por fim, os gestores afirmam que:*

o MDA definiu que suas chamadas públicas teriam padrão único, evitando que tipos de chamadas antagônicas em seus formatos existisse. Os recortes regionais sempre foram adotados quanto a custos, número de técnicos para cada família ou tamanho dos lotes.

447. *Esta equipe de auditoria, no entanto, considera que a adoção de um formato único leva a prejuízos ao atendimento das diversas necessidades que são mais significativos do que os riscos advindos da possibilidade da existência de chamadas com formatos antagônicos. De forma que entende que a SAF/Sead deve considerar esses aspectos e verificar em que medida eles podem ser sopesados.*

7.3.2. Citação imprecisa à lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)

448. *No relatório preliminar de auditoria, esta equipe coloca que:*

Outro problema identificado foi o pouco diálogo do Governo Federal com os atores nos estados e municípios, contrariando a previsão da Lei 12.188/2010, que prevê como um princípio da Ater, a metodologia participativa, interdisciplinar e intercultural, o que deveria implicar envolvimento não apenas dos gestores e executores no nível local, como também das próprias famílias atendidas.

449. *No entanto, os gestores apontam que:*

a PNATER traz em suas diretrizes a metodologia participativa em si na relação entre o extensionista e os agricultores familiares, sobretudo na questão do conhecimento. O fato de não se interagir com atores locais de forma alguma contraria algum ponto da Lei nº 12.188/2010 ou da PNATER (...). Essa afirmação, como colocada, é enviesada.

450. *Diante de tal colocação do gestor, e sob pena de a interpretação imprecisa da equipe levar a outras interpretações equivocadas, informa-se que esse trecho foi retirado do relatório final, ao parágrafo 204.*

7.4. Análise dos comentários da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater)

451. *A Anater, por meio de seu controle interno comunicou por email que os números relativos à oferta de Ater pela agência precisavam ser ajustados, conforme o planejamento definido pelo Termo Aditivo nº 1 ao Contrato de Gestão (Peça 76), de 28/12/2017. Segundo informação do Controle Interno da agência (Peça 107), o Projeto Dom Helder Câmara planeja atender 60.000 famílias dentro das 138.000 famílias que a Anater planeja atender até 2020, conforme itens 9 e 11 do Anexo I do Termo Aditivo nº 1 ao Contrato de Gestão.*

452. *O relatório preliminar de auditoria, no entanto, com base na ata da 5ª reunião ordinária do Conselho de Administração da Anater, de 20/12/2017, à Peça 57, afirmou que a Anater iria atender apenas 45.421 famílias até 2020, sendo 34.921 famílias no Projeto Dom Helder Câmara. Sendo assim, os valores apresentados nos parágrafos 58 e 75 foram atualizados no relatório final.*

7.5. Análise dos comentários da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF)

453. *A Emater-DF enviou seus comentários por meio do email anexado à Peça 108, por meio do qual ponderou sobre os seguintes aspectos:*

*O INCRA deve alinhar a sua ATES à ATER oficial/lei da PNATER
Concordamos com a avaliação da ANATER, no entanto existe um histórico de inoperância em função de troca de Governo e atraso em nomeações e composição da equipe.*

Pode ser melhor explicitado a importância do PAA, PNAE e outros programas de comercialização na emancipação sociopolítica das comunidades rurais com maior potencial de vulnerabilidade.

Faltou apontar também com mais ênfase a importância da organização social na emancipação das famílias com mais vulnerabilidades.

454. *Diante disso, comentamos cada um dos quatro pontos apresentados.*

455. *Quanto à necessidade de o Incra alinhar a sua Ates à lei da PNATER, cabe informar que esta auditoria não levantou aspectos de adequação do serviço prestado pelo Incra em relação à PNATER, de forma que não temos evidências para nos pronunciarmos a respeito.*

456. *Quanto ao prejuízo às operações da Anater devido a questões de mudanças de governo e atrasos nas nomeações dos diretores e na composição da equipe, acredita-se que esse tema foi tratado pelo parágrafo 63, ao afirmar que:*

63. Grande parte dos problemas apresentados decorrem, por óbvio, do pouco tempo de criação da Anater, que faz com que a atuação da agência ainda esteja em processo de institucionalização e que a relação Sead-Anater ainda esteja em processo de desenvolvimento e consolidação. Esse fato foi agravado por uma descontinuidade na diretoria da Anater, ocorrida em 2016, que levou ao atraso do início da operacionalização da agência.

457. *Assim, concorda-se com a ponderação feita pela Emater-DF, mas acredita-se que o tema já tenha sido adequadamente abordado.*

458. *Quanto aos últimos aspectos apontados pela Emater-DF, sobre o fato de o relatório não ter abordado os temas do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do cooperativismo e associativismo, cabe esclarecer que, quanto aos programas de compras públicas decidiu-se que eles ficariam fora do escopo do presente trabalho, em função do fato de outras auditorias recentes do TCU já terem trabalhado profundamente o tema. Quanto aos temas do cooperativismo e associativismo, reconhece-se que poderiam ter sido mais profundamente abordados, mas diante da ênfase dada à Ater e do tempo disponível, infelizmente isso não foi possível, constituindo-se em uma limitação do presente trabalho.*

7.6. Análise dos comentários da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social (SNAS/MDS)

459. *Os comentários da SNAS (peça 109) referem-se em sua maioria a análise sobre o Acesso ao Trabalho. Como foram trazidos pontos específicos do relatório, optou-se por destacar e comentar cada um deles separadamente.*

7.6.1. Semelhança das iniciativas de Intermediação de Mão de Obra (IMO) do MDS e MTb

460. *A SNAS pediu que o item ficasse mais claro.*

Sugerimos colocar de maneira expressa que as “iniciativas do MDS que em muito se assemelham a serviços já prestados pelo MTE por meio do Sine” [§0] significam unicamente o Programa Progredir, e não o AT [Acessuas Trabalho].

461. *A restrição proposta também não seria adequada, uma vez que a iniciativa considerada muito assemelhada é um dos eixos do Programa Progredir e não o programa em sua totalidade. Além disso, o detalhamento da iniciativa considerada semelhante é apresentado na análise, especificamente no §0. Ainda assim, para evitar dúvidas e estar mais de acordo com o achado, a frase citada foi alterada para o singular.*

7.6.2. Circunscrever melhor a atuação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na questão da integração ao mercado de trabalho

462. *Sobre o §0, a SNAS comenta:*

a Resolução CNAS nº 33/2011 define claramente que, para a política de Assistência Social, a inserção ao “mercado de trabalho” deve ser entendida como “mundo do trabalho”. Assim, tanto o objetivo da LOAS (art. 2º, I,c), de 1993, quanto a redação da Política Nacional, de 2004, citada literalmente no relatório, foram atualizados pela Resolução de 2011 e devem ser entendidas como “fica estabelecido que a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social deve ser entendida como integração ao “mundo do trabalho”, sendo este um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social”. Assim, sugerimos a substituição do texto da PNAS para o texto desta resolução ou, no caso de optarem pela não supressão, ao menos que também se cite este excerto, circunscrevendo melhor a atuação do SUAS nesta questão;

463. *Concorda-se com a ressalva e acrescenta-se também a citação ao art. 2º da Resolução CNAS 33/2011:*

Art. 2º. Definir que a Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho se dá por meio de um “conjunto integrado de ações das diversas políticas cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas”.

7.6.3. Definição do Acessuas Trabalho como programa da SNAS

464. *A SNAS realiza a seguinte ressalva ao §0:*

O AT [Acessuas Trabalho], como programa pactuado e deliberado pelas instâncias do SUAS, não pode ser definido como um programa [d]a SNAS/MDS. Fazê-lo seria reduzir a complexidade da organização do sistema de proteção social não contributivo no Brasil, em que o órgão gestor federal possui a importância competência do comando único, de estabelecer diretrizes gerais, de cofinanciar, entre outras, sem contudo, se apossar dos Programas, Serviços e Benefícios. No mesmo item, sugerimos a substituição de “favorecer” por “mediar o acesso”.

465. *Reconhece-se a complexidade do Acessuas Trabalho, cuja execução perpassa todas as esferas federativas e diversos órgãos envolvidos com a assistência social. No entanto, considerando que a SNAS criou o Acessuas Trabalho (BRASIL, 2015, p. 10) e é a secretaria federal com maior responsabilidade sobre o programa, a definição é razoável.*

Ainda assim, buscando uma maior precisão nesse ponto assim como no termo ao final da sugestão, o texto foi parcialmente alterado para refletir que a SNAS é a principal gestora do programa.

7.6.4. Esclarecimento sobre o conhecimento do Acessuas Trabalho

466. *A SNAS realiza a seguinte ressalva sobre o conhecimento do Acessuas Trabalho por parte dos gestores municipais:*

As observações [do §0] são pertinentes, mas vale a ponderação feita no item 3 deste email quanto ao descenso do Pronatec e possível impacto na visibilidade do AT. Além disso, é de se perguntar, tal como foi perguntado aos trabalhadores do Programa (item 0), se os “atores importantes para a operacionalização da IMO pelo Sine” desconheciam o programa simplesmente porque não havia o Programa AT naquele município / território.

467. *A consideração sobre o descenso do Pronatec é pertinente e será levada em consideração nas conclusões desse relatório. Em relação aos municípios visitados, um dos critérios para a seleção foi que eles tivessem declarado executar o Acessuas Trabalho no Censo SUAS 2014.*

7.6.5. Indicadores de insatisfação dos gestores do Cras com os cursos oferecidos

468. *Em relação aos itens apontados na análise, que levaram a equipe a concluir que os gestores do Cras estão insatisfeitos com os cursos de qualificação à sua disposição, a SNAS ressalva o item levantado no §280:*

Entendemos a questão, discutida na reunião presencial de 8 de março, mas consideramos que não se deve vincular, e nem mesmo vislumbrar uma vinculação, entre (i) a existência de saldos do Acessuas, (ii) a inexistência de cursos de qualificação adequados ao público mais vulnerável e (iii) a impossibilidade de uso de recursos do Programa para financiamento de cursos de qualificação. A hipótese lógica que deriva desta tautologia na cabeça do leitor mais leigo (“é necessário flexibilizar o uso do recurso para suprir a inexistência de oferta de cursos adequados”) representa um retrocesso imenso no que se avançou na política de assistência social com o SUAS, regida pela lógica de direito ao trabalho, e não pela oferta de políticas pobres e sem qualidade para cidadãos de segunda categoria. Neste sentido, sugerimos a supressão do item.

469. *Como comentado no próprio §280, “não se discute aqui essa restrição de uso dos recursos”. Uma possível flexibilização do uso desses recursos não foi parte do escopo da auditoria, nem suficientemente estudado para que a equipe pudesse formar opinião favorável ou contrária. Na verdade, considerando que tal restrição se adequa aos princípios orçamentários que restringem o uso de dotações para fins diversos dos planejados, a priori a equipe de auditoria é favorável à sua manutenção.*

470. *No entanto, a insatisfação dos gestores entrevistados em não poder usar esses recursos para oferecer cursos se soma às observações sobre falta de cursos, ao não encaminhamento para cursos existentes e a percepção de atendimento inadequado ao público vulnerável para se concluir que existe uma inadequação dos cursos oferecidos atualmente.*

7.6.6. Articulador do Programa Progredir na estrutura do MDS

471. *Em relação ao §374 a SNAS comenta:*

Ao invés de se falar da “rede de CRAS”, sugere-se substituir pelo Programa AT [Acessuas Trabalho], que é o principal articulador com o Programa Progredir na estrutura interna do MDS.

472. *Não foi intenção sugerir que a execução de uma política de intermediação do trabalhador autônomo fosse executada exclusivamente pelas equipes dos Cras, mas ressaltar a maior capilaridade dos equipamentos do SUAS frente aos equipamentos do SINE. Entende-se que quais equipes seriam responsáveis pela execução da política está dentro da discricionariedade do gestor. Por essa razão a expressão foi alterada para “rede do SUAS”, assim englobando os Cras, Creas, Acessuas Trabalho e outros agentes que podem ser considerados essenciais para a implementação da política.*

7.6.7. Parceria do Acessuas Trabalho com instituições de microcrédito

473. *Sobre as parcerias elencadas no §381, a SNAS declara que:*

Não há, não houve e não haverá a previsão de realização de parcerias, tal como o item aponta, entre o Programa AT e as instituições financeiras citadas, ao menos no nível federal, responsável pela coordenação do Programa. O que há é a orientação de que este seja um dos temas abordados nas oficinas do Programa. Parcerias mais consolidadas para acesso a microcrédito são realizados pelas redes locais, notadamente por Secretarias municipais que agregam assistência social e trabalho dentro da mesma pasta, e, ainda assim, muito em função do contexto local de oferta de microcrédito, o que nos parece uma realidade mais do Nordeste.

474. *Na página 22 do manual de Orientações Técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho: ACESSUAS TRABALHO (BRASIL, 2015), capítulo 3 “O ACESSUAS TRABALHO”, seção 3.2 “Ações do Programa”, subseção 3.2.1 “Articulação”, sob o título “Parcerias do ACESSUAS TRABALHO” consta:*

MICROCRÉDITO CRESCER

(Programa Nacional de Microcrédito)

Ampliação do acesso ao microcrédito produtivo orientado para estimular a ampliação e o fortalecimento de pequenos negócios. Parceria do Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal – Banco do Brasil e Banco da Amazônia.

475. *Se não há e não houve as parcerias citadas no referido manual, talvez fosse o caso de se verificar a adequabilidade de se fazer tais afirmações em um manual de orientações divulgado pelo próprio MDS.*

7.7. Análise dos comentários da Secretaria de Inclusão Social e Produtiva do Ministério do Desenvolvimento Social (Sisp/MDS)

476. *De modo geral os comentários da Sisp (peça 110) concordam com a análise apresentada no relatório de auditoria em relação ao Programa Progredir e ações relacionadas. Destaca-se a dificuldade de integração de políticas encontrada pelo MDS, a duplicidade de esforços na política de intermediação de mão de obra e a necessidade de avaliar como integrar as iniciativas, a importância do microcrédito na superação da pobreza e o papel significativo do Grupo Gestor do Programa Progredir (GGPP) na articulação das políticas de inclusão produtiva.*

7.8. Análise dos comentários da Secretaria de Educação Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC)

477. *A Setec entende que as fragilidades no processo de demanda por cursos de qualificação é responsabilidade dos ministérios demandantes e da metodologia adotada por eles. Ainda assim, em fevereiro de 2018 foi realizada uma oficina com o objetivo de apresentar aos demandantes casos de sucesso, tendo os ministérios até maio para oficializar as novas metodologias (peça 111).*

478. *Verifica-se uma posição passiva do MEC, que por vezes interage com os outros ministérios como prestador de serviço, mas sem a parceria que necessária para a obtenção de objetivos comuns. A realização da oficina demonstra empenho em uma atuação mais próxima e colaborativa com os outros ministérios, mas reitera-se que essa cooperação não deve ser pontual.*

7.9. Análise dos comentários da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho (SPPE/MTb)

479. *Os comentários da SPPE (peça 112), de modo geral, concordam com a análise apresentada no relatório e apresentam ações em curso que propõe a solução de alguns dos problemas apontados.*

480. *Em relação a falta de coordenação entre as pastas da assistência social e do trabalho em relação às políticas públicas de promoção do acesso do cidadão ao mundo do trabalho, a SPPE informa estar “no aguardo da continuidade da discussão técnica quanto à melhor forma de implementação da atuação conjunta entre os ministérios” realizadas no âmbito do Programa Progredir.*

481. *Sobre a baixa interação entre a rede Sine e as políticas de microcrédito, a SPPE informou ter desenvolvido curso de formação básica para agentes de crédito e que nova proposta de regulamentação do Sine evidencia a possibilidade de financiamento de ações de estímulo ao empreendedorismo.*

482. *Ainda que a evidenciação do microcrédito na regulamentação seja importante para o desenvolvimento da política, é necessária efetiva promoção do microcrédito junto aos usuários da rede Sine. A SPPE não deixou claro se a intenção é ofertar o treinamento como agente de microcrédito para os atendentes do Sine. Não sendo o caso, reforça-se a importância de que esses atendentes tenham um treinamento básico sobre microcrédito de maneira conhecer a política e poder encaminhar os usuários a um agente ou instituição de microcrédito habilitado.*

483. *Em relação a baixa oferta de cursos de qualificação, a SPPE informou que houve recentemente uma reestruturação do Programa Nacional de Qualificação, permitindo a ampliação da oferta, assim como o desenvolvimento de novas metodologias de prospecção da demanda por cursos. No entanto, não há como avaliar se as atuações comentadas serão efetivas e quais resultados serão alcançados.*

484. *Por fim, destaca-se o comentário a seguir*

Verificando-se a tabela 3 constante no item 0, vale comentar que 64,2% do total de inscritos na base de gestão da IMO (Sistema Emprega Brasil) não declararam renda familiar. Portanto, os percentuais apresentados na comparação entre CAD Único e BG-IMO referem-se apenas àquela parcela de inscritos que declaram renda, logo não reflète a realidade do total da população inscrita no SINE. Importante ainda

ressaltar que estes números incluem trabalhadores inscritos em função do seguro-desemprego.

485. *Concorda-se que os inscritos em função do seguro desemprego tendem a apresentar uma situação financeira mais elevada, afinal, pelo menos até o presente momento e nos três meses posteriores, eles percebiam renda. No entanto eles fazem parte do público atendido pela IMO, razão pela qual se entende não haver problema na sua inclusão.*

486. *Em relação a percentagem que não declara renda, mesmo que todos tivessem renda inferior a meio salário mínimo, ainda seriam 65,3% nessa situação no IMO, frente aos 94,9% no Cadastro Único. De certo haveria maior semelhança entre os dois públicos, mas ainda se evidenciaria a diferença entre eles.*

8. Conclusão

487. *Esta auditoria se propôs a realizar uma avaliação da política pública de inclusão produtiva urbana e rural no Brasil, centrando-se nos aspectos da articulação entre os diversos órgãos e esferas de governo e da focalização do público alvo mais vulnerável.*

488. *Preliminarmente, vale apontar a deficiência da gestão da informação no âmbito das políticas públicas federais. A ausência de um rol organizado e padronizado de programas governamentais compromete o conhecimento, por parte de vários órgãos, de entes federativos e da sociedade, dos programas já existentes gerando possivelmente sobreposições e redundâncias de ações públicas. Esse achado enseja atuação da Casa Civil da Presidência da República, dentro da sua competência normativa e posição estratégica de Centro de Governo, para que coordene a elaboração desse catálogo de programas federais relacionados à inclusão produtiva.*

489. *No tocante ao meio rural, foi traçada uma análise transversal ampla da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Relacionado a esse serviço crucial para a inclusão produtiva dos mais pobres, algumas transformações institucionais ocorreram recentemente. Surgiu uma nova entidade prestadora como um serviço social autônomo, a Agência Nacional de Assistência e Extensão Rural (Anater), e o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) transformou-se na Secretária Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que foi reposicionada junto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) na estrutura da Casa Civil da Presidência da República.*

490. *Dentre vários órgãos, a Ater tem assumido um protagonismo na participação de políticas que alcançam a problemática da inclusão produtiva da população rural. Entretanto, a Ater encontra-se distante ainda de um bom nível de qualidade que deveria ter para provocar uma mudança na força produtiva dos mais necessitados no campo e isso foi evidenciado em vários achados.*

491. *A Anater foi criada para responder aos gargalos enfrentados pelo serviço de Ater, mas a arquitetura institucional federal não a tem favorecido nos seus objetivos de promover e coordenar Ater. Primeiro, o Conselho Assessor Nacional ainda não foi implantado, fato que nos leva a impulsionar a Anater, bem como a Casa Civil, a requerer indicação dos representantes dos órgãos e entidades públicas para compor o órgão colegiado. Segundo, que a unicidade do contrato de gestão com a Sead, conforme determina o Decreto 8.252/2014, dificulta implementações intersetoriais de Ater, o que gera a necessidade de instigar a Casa Civil para que se posicione sobre a possibilidade de*

alteração desta legislação objetivando simplificar a execução orçamentária e financeira de outros órgãos.

492. *Afetando o nível de serviço no âmbito nacional, foi detectada oferta insuficiente de Ater pública federal e efeitos colaterais negativos em outras políticas de inclusão produtiva rural na ponta, bem como comprometimento da reforma agrária, em virtude de descontinuidades desses serviços. Identificando como atores principais a Casa Civil, a Sead e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf), a auditoria conclui ser necessário esses órgãos atuarem em um plano de expansão da oferta de Ater pública federal de forma a garantir o atendimento de serviços públicos, como do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; dos assentados da Reforma Agrária – tanto quando do recebimento do Crédito Instalação em todas as suas modalidades, quanto quando do recebimento do Pronaf-A –; do Programa Nacional de Crédito Fundiário; do Programa Garantia-Safra e de produtores que tiverem sofrido perdas seguradas pelo Programa Proagro-Mais. Além disso, à Casa Civil particularmente cabe revisitar o entendimento que impossibilita Sead e Anater de atenderem agricultores assentados da reforma agrária ou, alternativamente, dotar o Incra de condições adequadas de prestar Ater ao seu público-alvo.*

493. *Ainda no que toca à reforma agrária, a auditoria identificou, conforme a legislação, que assentamentos podem ser consolidados por decurso de tempo sem a necessidade de análise criteriosa da sustentabilidade econômica por parte do Incra, situação esta que faz com que os beneficiários sejam afastados das políticas públicas, entre elas as de inclusão produtiva. Tendo em vista essa situação, cabe à Casa Civil realizar avaliação da adequação do processo de consolidação de assentamentos por decurso de tempo e, ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, não se abster de analisar a sustentabilidade econômica, na ocorrência de qualquer proposta nova de consolidação.*

494. *Recentemente, o Programa Fomento às Atividades Rurais, administrado em conjunto com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), logrou atender prioritariamente o público extremamente pobre, o que foi explicitado merecidamente neste relatório. Resta reconhecer o bom papel executado por este programa intersetorial e apontar para que o MDS possa rever critérios de seleção de novos beneficiários, bem como de autossuficiência das famílias visando o adequado desligamento do programa. Adicionalmente, ainda no contexto de articulação entre o MDS e a Sead, é salutar que o primeiro, no âmbito do Serviço de atendimento familiar para inclusão social e produtiva (SAFISP), garanta normativamente a participação do segundo nas discussões da referida ação quanto à necessidade de execução ou não de Ater junto às famílias em situação de pobreza no meio rural.*

495. *Identificou-se também que o modelo de chamadas públicas tem demonstrado diversas falhas para promover a contento a Ater: falta de continuidade do serviços, elevada rigidez na execução, pouco diálogo com as entidades executoras locais e predominância de indicadores de esforço em detrimento daqueles de resultado. Neste ponto, há oportunidade de a Sead e Anater desenvolverem medidas de customização na elaboração das chamadas públicas, aproximando-se das peculiaridades regionais de inclusão produtiva*

496. *Ao mesmo tempo que os serviços de Ater têm se constituído no meio mais viável de alcançar a população mais vulnerável, fazendo uma ponte com o mundo do trabalho, a Ater é estrutura de Estado que tem sido desprestigiada ao longo dos anos, ocasionando sobrecarga de trabalhos dos extensionistas, falta de valorização da profissão e baixos*

salários, cabendo recomendar à Casa Civil melhor estruturação do Incra e Emateres estaduais, de modo a fortalecer a atuação da Ater e estimular a realização de novos concursos.

497. *Passando para a inclusão produtiva ao ambiente urbano, ficou evidenciada a falta de integração entre o MDS, MTb e MEC no planejamento e implementação das políticas públicas direcionadas à população pobre e vulnerável.*

498. *As políticas de inserção no mercado de trabalho promovidas pelo MTb por meio da rede Sine tem orientação de atendimento universal, não realizando ações focalizadas com a população pobre. Essa visão acaba reforçando a desigualdade intrínseca percebida por essa população no acesso ao mercado de trabalho.*

499. *Buscando contornar essa limitação e focando na população do Cadastro Único, o MDS promove outros programas de inclusão no mundo do trabalho, em especial o Acessuas Trabalho e o Programa Progredir. Ambos têm o MDS como gestor, mas buscam parcerias com outros ministérios e entes federativos na busca pela inclusão produtiva do seu público. No entanto, acaba havendo dificuldade na integração das iniciativas dos ministérios, gerando falhas na execução e duplicidade de esforços.*

500. *Cita-se particularmente a intermediação de mão de obra, que é executada pelo Sine e considerada um dos eixos do Progredir. Ainda que as políticas não sejam completamente integráveis, haja vista as peculiaridades do público alvo do Progredir, vislumbra-se a possibilidade de que ao menos haja trocas de informação e experiência entre as duas políticas, permitindo ganhos de eficiência e eficácia.*

501. *Na questão da qualificação da profissional, também se verifica dificuldade de interação entre os ministérios e entre os atores responsáveis pela execução das políticas na ponta. Ressalta-se as dificuldades de comunicação entre o MEC e o MTb na definição das demandas de cursos, com reflexo na baixa quantidade de encaminhamentos realizados pelos equipamentos da rede Sine.*

502. *Dificuldade diferente foi observada na assistência social, em que o MDS declarou estar conseguindo alinhar um mapa de demanda com o MEC e o MDIC. No entanto, os gestores do Cras reportam dificuldades na relação com alguns ofertantes de cursos de formação, principalmente aqueles que gozam de maior prestígio social. Esse achado está alinhado com um estudo realizado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social (Sagi/MDS) que identificou o insulamento de alguns ofertantes de cursos que são mais resistentes as demandas dos gestores municipais.*

503. *Apesar das dificuldades e deficiências constatadas para a integração das políticas públicas, reconhece-se as iniciativas advindas do Grupo Gestor do Plano Progredir (GGPP), que vem tentando congrega os vários atores fundamentais para fazer com a inclusão produtiva urbana evolua.*

504. *Especificamente no Sistema Nacional de Emprego (Sine), foram identificados vários pontos de estrangulamento da política de inclusão produtiva.*

505. *Esta Unidade Técnica, aproveitando a sua experiência com transferências fundo a fundo no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), vem realizando diversos trabalhos que têm redundado em propostas de aprimoramento desse sistema, que podem ser úteis, por analogia, à concepção do Sistema Único de Trabalho (SUT), que ora tramita pela Comissão Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, ao*

sugerir medidas de melhorias na transparência e no controle das prestações de contas da sistemática de transferência fundo a fundo.

506. *Em relação à governança do Sine, foi detectada a falta de aproveitamento das unidades regionais do MTb, as Superintendências Regionais de Trabalho, Emprego e Renda (SRTE), que, por terem já competência normativa, poderiam auxiliar na tarefa de supervisão e monitoramento das políticas do Sine realizadas atualmente apenas pela equipe central em Brasília. Em adição, uma descentralização parcial dessas tarefas permitiria também uma desejável maior aderência da política às peculiaridades regionais.*

507. *A ausência de informações, como idade e gênero, nos sistemas informatizados do Sine tem sido um fator na produção de ineficiência e inefetividade do serviço de intermediação de mão de obra, razão pela qual alguma reformulação se faz necessária, sempre se considerando políticas de promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho.*

508. *Há também possibilidade de melhorias que podem ser implementadas, como a conjugação da base de intermediação de mão de obra com o Cadastro geral de Empregados e Desempregados (Caged). Essa medida possibilitaria retroalimentar os gestores na ponta com informações de colocação efetiva dos trabalhadores encaminhados, bem como tornar mais preciso os indicadores de desempenho da intermediação de mão de obra.*

509. *O Sine não tem logrado alcançar a população mais vulnerável, público do MDS, pois a má situação socioeconômica desse contingente populacional acarreta muita dificuldade para acesso a um sistema de colocação de emprego que trabalha com o mercado formal. Buscamos uma experiência na própria rede Sine, mas de pequena amplitude, para propor uma solução dentro da tecnologia de serviço hoje trabalhada pela rede: a intermediação dos trabalhadores autônomos.*

510. *Outro serviço que pode estimular a inclusão produtiva, mas que tem se apresentado em pequena escala, é o do microcrédito, que, por falta de treinamento, tem sido pouco aproveitado pelos vários órgãos que poderiam prestar orientações ao público para fomentar a entrada no mundo do empreendedorismo.*

511. *Vale, finalmente, ressaltar a importância das informações que podem ser obtidas a partir das várias bases de dados federais, sobretudo o CadÚnico do MDS. Essas informações são úteis para melhor desenho das políticas públicas de inclusão produtiva, identificando o público alvo de cada uma delas, coibindo sobreposições entre elas e dimensionando corretamente os orçamentos. Nesse aspecto, apontamos a correção das iniciativas já tomadas pela rede CadÚnico, reforçando-a e sugerindo a expansão dessa experiência para outros pontos no governo federal.*

9. Proposta de encaminhamento

512. *Ante o exposto:*

1. *Determinar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com o Grupo Gestor do Plano Progridir (GGPP) e com fulcro no Decreto nº 8.889/2016, art. 1º, inciso I, do Anexo I, e Decreto nº 9.160/2017, art. 5º, inciso 1º, coordene e apresente, em 90 dias, plano de ação com metas de implementação, seus responsáveis e estratégia de intercâmbio das ações entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Trabalho (MTb) e o Ministério da Educação (MEC), tratando no mínimo de questões, como:*

a) ações de intermediação de mão de obra, em especial as do MDS e do MTb, indicando as medidas necessárias para superar as dificuldades para a integração entre os diversos ministérios (§ 274);

b) avaliação da inclusão da intermediação do trabalhador autônomo nas atividades ofertadas pelo ProgreDir e a forma de operacionalização considerando as competências e capacidades dos ministérios afeitos a política, principalmente MDS, MTb e MEC (§ 375);

c) avaliação de mecanismos de controle por parte do MEC que possibilitem aos gestores locais ligados à assistência social e ao trabalho reportarem a esse ministério as dificuldades encontradas com a rede de ensino técnico e profissional, de modo a permitir a esse ministério uma atuação mais tempestiva na garantia da adequação das ofertas às diretrizes do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) (§ 288);

d) desenvolvimento conjunto de mapas de demanda por cursos de qualificação que auxiliem na articulação entre os ministérios, sobretudo o MDS, o MTb e o MEC, de modo a estimular a inserção da população mais vulnerável no mundo do trabalho (§ 287);

e) criação pelo MDS, MTb e MEC de canais de comunicação tempestiva de informações sobre os cursos ofertados localmente para os gestores dos equipamentos de atendimento ao cidadão (§ 289).

2. Determinar, com base no Decreto nº 8.889/2016, art. 1º, inciso I, do Anexo I, à **Casa Civil** da Presidência da República que:

a) avalie as consequências da celebração de Contrato de Gestão da Anater apenas com a Sead, conforme determina o Decreto 8.252./2014, art. 12, e, em 60 dias, posicione-se perante este Tribunal sobre a possibilidade de alterar o dispositivo supra, de forma que o Contrato de Gestão com a Anater venha a ser celebrado pela própria Presidência da República, atendendo ao art. 12 da Lei 12.897/2013, com o objetivo de simplificar a execução orçamentária e financeira de outros órgãos desse Poder, que venham a firmar parcerias com a Anater, facilitando com que essas parcerias venham a se concretizar (§ 67);

b) adote, em 120 dias, medidas necessárias para rever o entendimento que impossibilita Sead e Anater de atenderem agricultores assentados da reforma agrária ou dote o Incra das condições adequadas de prestar assistência técnica e extensão rural a seu público-alvo (§ 141);

c) apresente, em 120 dias, avaliação sobre a adequação do processo de consolidação de assentamentos por decurso de tempo de acordo com os §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei 8.629/1993, incluídos pela Lei 13.465/2017, contendo um levantamento nacional dos assentamentos já consolidados e a consolidar com a correspondente situação de sustentabilidade econômica fornecendo dados e indicadores que o consubstanciem (§ 162).

3. *Determinar à Casa Civil da Presidência da República, fundamentado no Decreto nº 8.889/2016, art. 1º, inciso I, do Anexo I, e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) que adotem, conforme determina o art. 5º §1º do Decreto 8.252/2014, medidas no sentido de providenciar a indicação dos representantes dos órgãos e entidades públicos membros do Conselho Assessor Nacional da Anater, de forma que tal Conselho seja implantado, comunicando a este Tribunal as medidas adotadas com esse objetivo, no prazo de 90 dias (§ 67);*
4. *Determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), enquanto estiverem vigentes os §§ 6º e 7º do art. 17 da Lei 8.629/1993, e com base nesse mesmo § 6º e até que seja analisada a avaliação solicitada no item (2.c) deste relatório à Casa Civil, que não se omita diante de quaisquer propostas de consolidação de assentamentos, apresentando avaliação dos investimentos e condições necessários para garantir a sustentabilidade econômica do assentamento e a vida digna aos assentados, independente de transcorridos os períodos previstos pelos citados parágrafos, desde a criação do assentamento (§ 163).*
5. *Determinar ao Ministério do Trabalho que:*
 - a) *realize, em 90 dias, à luz da Portaria MTE nº 153/2009 e a Resolução Codefat nº 560/2017, análise da capacidade de se compartilhar a supervisão e o controle das ações relacionadas às políticas de trabalho, emprego e renda por meio da promoção da descentralização das responsabilidades de supervisão e monitoramento das políticas do Sine para as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs), permitindo sua maior participação na implementação local das políticas (§ 338);*
 - b) *apresente, em 60 dias, plano de ação, fundamentado no Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016, para implementação dos cruzamentos dos dados da Base de Gestão da Intermediação de Mão de Obra (BGIMO) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) que permita segurança razoável na classificação dos encaminhamentos como resultantes em contratação ou não (§ 360).*
6. *Determinar ao Conselho Consultivo do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), ao Ministério do Trabalho e ao Ministério do Desenvolvimento Social que, em 180 dias, com fulcro no Decreto nº 9.161/2017, arts. 4º, inciso VI, e 5º, promovam o treinamento das equipes de atendimento ao público, capacitando-as a apresentar a política de microcrédito para o público que apresente possibilidade de se beneficiar de tal política (§ 386).*
7. *Determinar ao Ministério do Desenvolvimento Social que, em 180 dias, tendo em vista o Decreto 8.789/2016, promova a infraestrutura de Tecnologia da Informação necessária para a plena implementação da Rede Cadastro Único (§ 408).*
8. *Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que:*

- a) *reforce o apoio do Governo Federal à estruturação do Incra e das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emateres) e entidades estaduais similares, de forma a reforçar a oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) contínua e a estimular a realização de novos concursos por esses órgãos para a contratação de técnicos extensionistas, tendo em vista a natureza contínua e relevante dos serviços prestados pelos mesmos (§ 251);*
- b) *promova, com base no Decreto nº 8.889/2016, art. 1º, inciso I, e o Decreto 8.789/2016 e espelhando-se na iniciativa do Ministério do Desenvolvimento Social, a criação de um ambiente de compartilhamento dos dados de cada ministério/secretaria envolvido nesta auditoria, permitindo a efetiva implantação do referido decreto (§ 408);*
- c) *coordene a construção de um portal de governo que contenha o rol completo e padronizado de programas federais relativos à inclusão produtiva (§ 29).*
9. *Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) que apresentem em 120 dias um plano de expansão da oferta de Ater pública federal de forma a garantir o atendimento dos seguintes públicos: do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; dos assentados da Reforma Agrária – tanto quando do recebimento do Crédito Instalação em todas as suas modalidades, quanto quando do recebimento do Pronaf-A –; do Programa Nacional de Crédito Fundiário; do Programa Garantia-Safra e de produtores que tiverem sofrido perdas seguradas pelo Programa Proagro-Mais (§ 141);*
10. *Recomendar à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) e à Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater) que (§ 216):*
- a) *desenvolvam mecanismos de priorização das famílias egressas das Chamadas Públicas federais pelos serviços estaduais de Ater contínua, sempre que recomendado pelo técnico extensionista responsável pelo acompanhamento da família;*
- b) *umentem o nível de diálogo com os atores públicos estaduais relevantes, de forma a garantir a adequada participação dos gestores estaduais na elaboração de Editais de Chamadas Públicas federais;*
- c) *avaliem a adequação de priorizar o lançamento de Editais de Chamadas Públicas regionalizados ou estadualizados, após ouvidos os atores públicos estaduais relevantes, de forma a definir prioridades e especificidades que se adequem a cada realidade.*
11. *Recomendar ao Ministério do Trabalho que sejam consideradas na regulamentação do projeto de lei tratando do Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda (Sinter) e do Sistema Único do Trabalho*

(SUT), caso entenda oportuno e cabível, as recomendações constantes do Acórdão 310/2015-TCU-Plenário e do acórdão que advir do monitoramento previsto no TC 020.140/2015-0, tratando de melhorias na transparência e no controle das prestações de contas da sistemática de transferência fundo a fundo (§ 328);

12. *Recomendar ao **Ministério Público do Trabalho** que, em conjunto com o **Ministério do Trabalho**, realize uma avaliação aprofundada sobre os efeitos da impossibilidade da adoção de critérios mais detalhados de caracterização das vagas de emprego, como idade e gênero, com foco nas vantagens e desvantagens e perdas ou ganhos de eficiência e efetividade dessa política (§ 353);*

13. *Recomendar ao **Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)** que*
a) avalie as consequências de propor a flexibilização do prazo legal de duração do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, de modo a que cada família permaneça no programa pelo tempo necessário à sua efetiva inclusão produtiva (§ 182);

b) defina, em relação ao Programa de Fomento às Atividades Produtiva Rurais, critérios objetivos de seleção e priorização de beneficiários para a entrada no programa, bem como de autossuficiência das famílias, que permitam embasar o desligamento das famílias beneficiadas (§ 182);

c) garanta a participação da Secretaria Especial de Agricultura e do Desenvolvimento Agrário (Sead) na elaboração do ato normativo de responsabilidade do Ministro de Estado do MDS que irá regulamentar o Serviço de atendimento familiar para inclusão social e produtiva (SAFISP), de modo que sejam adequadamente especificados quais são os casos em que a Ater será ou não necessária no âmbito do Programa de Fomento e quais elementos do atendimento de Ater são fundamentais para o êxito do acompanhamento da inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no meio rural (§ 180);

14. *Informar à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do **Senado Federal**, e a outras comissões pertinentes, no tocante ao projeto de lei tratando do Sistema Nacional de Trabalho, Emprego e Renda (Sinter) e do Sistema Único do Trabalho (SUT), sobre as recomendações constantes do Acórdão 310/2015-TCU-Plenário e do acórdão que advir do monitoramento previsto no TC 020.140/2015-0, tratando de melhorias na transparência e no controle das prestações de contas da sistemática de transferência fundo a fundo (§ 328);*

15. *Enviar o presente relatório às Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), de Defesa dos Direitos da Mulher (CMULHER), de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO), de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) e de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da **Câmara dos Deputados**; e às Comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Assuntos Sociais (CAS), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)*

do *Senado Federal*, informando sobre as prováveis perdas de eficiência e efetividade da política pública de intermediação de mão de obra em razão da impossibilidade de adoção de critérios mais detalhados de caracterização das vagas, como idade e gênero, no Sistema Nacional de Emprego (Sine) (§ 353).

ⁱ O número de pessoas é maior que o número de DAPs, porque uma DAP pode conter até dois titulares: o primeiro titular e seu cônjuge.

ⁱⁱ Vídeo da reunião disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=11713>

ⁱⁱⁱ Vídeo da reunião disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaoaudiencia?id=11713>

^{iv} Conforme disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/fevereiro/governo-celebra-resultado-recorde-do-programa-de-reforma-agraria-em-2017>

^v Conforme disponível em: <http://www.mda.gov.br/portalmda/noticias/projetos-da-anater-beneficiam-agricultores-de-alagoas>

^{vi} Conforme disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/empregos/governo-do-ceara-planeja-concursos-da-ematerce-e-secult-1.1906165>

^{vii} Os programas de inclusão produtiva que fizeram parte do estudo foram: Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); PAA leite, cursos de alimentação e nutrição, infraestrutura de captação de água da chuva para a produção de alimentos; cisternas para o armazenamento de água da chuva, Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, ProJovem Campo, feira livre popular financiada pelo MDS e projetos de produção de alimentos: horta comunitária, criação de pequenos animais, viveiros e pomares.