

VOTO

Trata-se de relatório consolidador de auditoria sob a modalidade de fiscalização de orientação centralizada, com o objetivo avaliar a eficácia e efetividade das políticas públicas federais de inclusão produtiva rural e urbana da população pobre, com destaque para os aspectos de articulação entre os diversos órgãos e esferas de governo e da focalização do público alvo mais vulnerável.

A coordenação dos trabalhos coube à Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social, com o apoio das Secretarias de Controle Externo dos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Tocantins.

A presente ação de controle compreende seis auditorias realizadas com objetivo de propiciar apreciação ampla dos aspectos estruturais e locais das políticas públicas federais de inclusão produtiva urbana e rural da população carente e em vulnerabilidade social.

Ao problematizar o tema que serviu de base para definição das questões de auditoria, a matriz de planejamento, objeto de Levantamento autuado no TC 016.2929/2017-0, destaca a importância dos programas inclusivos da população vulnerável como forma de suplantar o círculo vicioso da pobreza, haja vista o caráter paliativo e não-sustentável das tradicionais políticas de transferências de renda.

Muito embora políticas públicas sociais, como o programa Bolsa Família mereça encômios por haver retirado milhares de brasileiros da extrema pobreza, não tem sido capaz de engendrar a autonomia e independência dos beneficiários em relação à assistência do Estado, o que ocorreria pelo oferecimento de condições que lhes permitam inserir no mundo de trabalho e auferir os meios para sua própria subsistência.

Nesse ponto, destaca-se iniciativa do Programa Brasil Sem Miséria que, acrescentou como um dos eixos de atuação, a inserção produtiva como forma de viabilizar a saída consistente da pobreza.

Todavia, as políticas públicas federais de inclusão produtiva, sejam urbanas ou rurais, têm como desafios evidentes a focalização e o enfrentamento da desarticulação entre diversos programas e atores estatais responsáveis pela inserção laboral da população mais pobre, agravado pelo cenário de grave crise fiscal e econômica.

Conforme planejamento da auditoria, a análise abrangeu o período de 2013 a 2017. No que tange à inclusão produtiva urbana, foram eleitos os seguintes programas do Brasil Sem Miséria: Plano Progridir, Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) e Sistema Nacional de Emprego (SINE). A escolha desses programas deve-se ao fato de incluírem ações que têm por objetivo promover o aumento do emprego ou empregabilidade da força de trabalho ao oferecem produtos e serviços de intermediação de mão de obra, qualificação profissional, assistência técnica, fomento a empreendimentos, microcrédito e seguro, apoio à comercialização e desenvolvimento de infraestrutura produtiva.

Quanto à inserção produtiva rural, o enfoque da fiscalização deteve-se na Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) por ser considerada potencial centro de articulação de diversas ações e de integração de políticas públicas voltadas para o campo. Tal vocação integrativa deriva da própria conceituação legal da Ater (artigo 2º da Lei 12.188/2010), entendida como educação não-formal de caráter continuado, capaz de promover processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e de serviços agropecuários e não-agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.

A política de assistência técnica e extensão rural é calcada em princípios de atendimento público e gratuito preferencial a agricultores familiares e demais beneficiários previstos na Lei

11.326/2006, com foco na agroecologia, abordagem multidisciplinar e participativa, que busque o desenvolvimento rural sustentável, a equidade social, o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade de vida da população-alvo. A escolha estratégica dessa política pública como alvo da presente fiscalização decorre de sua capilaridade no território nacional e a proximidade dos técnicos extensionistas com os agricultores e suas propriedades, podendo, assim, traçar diagnóstico qualificado das principais demandas por políticas públicas, levar conhecimento dessas políticas ao meio rural e mobilizar os atores público competentes para atendimento dessas necessidades.

Como referenciado no levantamento de auditoria, o governo federal não presta diretamente serviços de assistência técnica e extensão rural, mas descentraliza recursos a instituições públicas e privadas dos diversos estados e municípios, selecionados mediante o processo de chamadas públicas (art. 19 da Lei 12.188/2001), com as quais são celebrados convênios ou contratos de repasse, a depender da natureza jurídica da entidade beneficiada.

Uma vez definido o problema e formuladas questões de auditoria, a metodologia de trabalho desenvolveu-se com base em critérios normativos, na formulação e análise de entrevistas semiestruturadas dos principais atores envolvidos na implementação do programa inclusão urbana e rural. Foram realizados três questionários com órgãos e técnicos nos estados abrangidos pela FOC: extensionistas, gerentes das agências do Sine e unidades de Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

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 das próprias instituições.

Foram também apreendidos dados da realidade, obtidos a partir de visitas às instalações das unidades envolvidas.

Dessa forma, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1 – Em que medida o serviço de Ater pública consegue promover a inclusão produtiva de famílias rurais em situação de pobreza?

Questão 2 – 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?

Subquestão 2.1 - A estrutura e as ferramentas de governança do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Trabalho (MTb) e Ministério da Educação (MEC) favorecem ou dificultam a articulação de políticas públicas federais voltadas à inclusão produtiva urbana de famílias em situação de pobreza?

Subquestão 2.2 – Quais aspectos da implementação e articulação das políticas públicas ativas de emprego (Intermediação de Mão de Obra - IMO, Qualificação Profissional - QP) em nível local conseguem promover a inclusão produtiva de famílias em situação de pobreza?

Questão 3 – Qual o nível de focalização dos programas e ações federais para a inclusão produtiva dos mais pobres?

Os achados de auditoria foram:

Quanto aos aspectos gerais

- gestão ineficiente da informação das políticas públicas federais;
- desconhecimento dos gestores acerca do nível de alcance de suas políticas ao público do do Cadastro Único.

Quanto às políticas de inclusão produtiva rural

- dificuldade de coordenação das atividades de Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural;
- oferta insuficiente de serviço de Ater pública federal;
- descontinuidade de serviço de Ater para a reforma agrária;
- impacto da baixa oferta de Ater nas políticas de inclusão produtiva;
- risco de consolidação de assentamentos da reforma agrária sem infraestrutura adequada;
- oportunidade de melhoria em relação ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais;
- pouca efetividade do modelo de chamadas públicas para os serviços de Ater;
- baixa estruturação dos serviços de Ater no nível estadual;
- a precarização do trabalho dos extensionistas;

Quanto às políticas de inclusão produtiva urbana

- baixa coordenação entre as políticas de acesso ao trabalho das pastas de assistência social e do trabalho;
- inadequação da oferta de cursos de qualificação profissional;
- oportunidade de melhoria nos mecanismos de transferências de recursos para o Sistema Nacional de Emprego (Sine);
- concentração da supervisão e monitoramento das políticas do Sine nas unidades centrais do Ministério do Trabalho;
- ineficiência decorrente da restrição de critérios de vagas do sistema Sine;
- subestimação dos indicadores de efetividade da intermediação de mão de obra;
- não-atendimento à população mais pobre pelo Sistema Sine;
- ausência de política de microcrédito na rede de atendimento do Sistema Único de Assistência Social e nos postos do Sine.

O relatório preliminar com os respectivos resultados foi submetido à crítica dos gestores e amplamente debatido em painel de achados, realizado pela equipe coordenadora deste Tribunal no dia 7 de março de 2018. As contribuições foram incorporadas ao relatório final da unidade técnica.

Sem embargo de enaltecer a qualidade do trabalho realizado pela unidade técnica coordenadora, bem como a todos os demais colaboradores das unidades regionais, gostaria de destacar alguns pontos que considero relevantes.

É particularmente grave a falta de informações organizadas e padronizadas de todos os programas de governo federal voltados à inclusão produtiva da população pobre, os quais deveriam estar acessíveis em portal único da rede mundial de computadores. Essa dispersão de informações pode gerar problemas de articulação, duplicidade de objeto e sobreposição das políticas públicas no âmbito da União, além de acarretar ineficiência dos gastos públicos, com reflexos na atuação de outras unidades federativas (Estado, DF, Municípios). Essa deficiência foi confirmada pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, órgão instituído pela Portaria

Interministerial 102, de 7 de abril de 2016 (editada pelos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Casa Civil da Presidência da República; e da Controladoria Geral da União).

Esse quadro revela ausência de coordenação ampla do centro de governo em assumir a liderança da articulação de diversos programas que são produzidos pelos diversos ministérios e órgãos. Não é à toa que, entrevistas e questionários realizados com os diversos atores envolvidos na implementação da política pública a nível federal, estadual e municipal, revelam desconhecimento de programas administrados por outros órgãos em assuntos pertinentes à sua área de atuação.

Atrelada à falta de coordenação dos programas de inclusão produtiva, merece destaque a dificuldade que diversos Ministérios possuem em identificar o grau de focalização das políticas públicas sob sua responsabilidade em relação ao público do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único ou CadÚnico). Esse Cadastro reúne informações sobre identificação e características de famílias de baixa renda, beneficiárias de programas de transferência de renda. Sem o acompanhamento do grau de abrangência dos programas de inclusão produtiva, via compartilhamento com os dados do Cadastro Único, é provável que as políticas públicas setoriais sequer estejam atingindo a população extremamente pobre, pobre e vulnerável.

Não obstante a edição do Decreto 8.789/2006 haver tornado obrigatório o compartilhamento da base de dados entre os órgãos da administração pública federal, os resultados são ainda insatisfatórios, haja vista a ausência de padronização de dados e informações das diversas bases de dados de políticas públicas a fim de permitir-lhes extração e cruzamento.

Digno de louvor é criação a Rede Cadastro Único, portal gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que irá consolidar e cruzar, ao menos anualmente, os dados de todos os programas setoriais usuários do Cadastro Único que aderirem a essa Rede.

Com relação ao serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), diversos achados de auditoria convergem para o baixo desempenho e a falta de apoio a essa relevante e estratégica atividade na promoção da inclusão produtiva da população rural mais pobre.

A começar pelas dificuldades de estruturação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Criada como serviço social autônomo para superar os gargalos enfrentados na oferta de serviço de Ater, a atuação da Agência está aquém de promover a coordenação e a ampliação dos serviços de assistência técnica e extensão rural. Além dos percalços vivenciados pela entidade, desde sua criação, para sua plena implantação e operacionalidade, verifica-se que a Agência ainda se ressentia da instalação do Conselho Assessor Nacional, colegiado composto por representantes de diversos órgãos e entidades públicas, que contribuirá para articulação dos programas setoriais de Ater.

Além disso, o modelo de unicidade do contrato de gestão entre a Anater e a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário (Sead), levada a efeito pelo Decreto 8.252/2014, tem dificultado implementações intersetoriais de serviços de Ater em parceria entre a Agência e outros órgãos e entidades federais.

A nível nacional, foi verificada oferta insuficiente de Ater pública federal, com impactos negativos em outras políticas públicas de inclusão produtiva rural que dependem desse serviço. O quadro de insuficiência dos serviços de Ater também compromete a reforma agrária ao propiciar a consolidação de projetos de assentamento sem a verificação da sustentabilidade econômica dos assentados.

A criação do Programa de Fomento às Atividades Rurais, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, trouxe valiosa contribuição em propiciar atendimento prioritário ao público extremamente pobre. No entanto, devem ser reavaliados os critérios de emancipação das famílias assistidas pelos serviços de assistência técnica e extensão rural a fim de garantir que a política social de inclusão produtiva seja efetiva.

Em outro giro, foi identificado que a rigidez do modelo de chamadas públicas para contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural pela Anater e Sead, em razão de pouco diálogo mantido pelos esses órgãos com os atores públicos locais. A falta dessa interlocução faz com que os serviços contratados por meio das chamadas públicas não atendam às necessidades e peculiaridades regionais de inclusão produtiva rural.

Também merece registro o desprestígio com que a atividade da Ater tem sido relegada pelo Estado nos últimos anos, mercê da precariedade das condições de trabalho, sobrecarga das atividades dos extensionistas, falta de valorização da profissão e baixos salários. Embora a União não seja responsável diretamente pela contratação desses serviços, cuja execução é descentralizada para outra entidade públicas e privadas, incumbe-lhe, na condição de condutor da política nacional de Ater, incentivar melhor estruturação das unidades de assistência técnica e extensão rural de outros entes federativos por meio de convênios e parcerias.

Com relação à inclusão produtiva urbana, a unidade instrutiva registrou falta de integração entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Ministério do Trabalho (MTb) e o Ministério da Educação (MEC) no planejamento e implantação das políticas públicas destinadas à inserção da população mais pobre e vulnerável no mundo do trabalho.

Um exemplo é a ausência de integração entre órgãos setoriais foi identificado no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), um dos eixos do Plano Progridir. Sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social, o Acessuas Trabalho oferece intermediação de mão de obra (IMO) para a população mais pobre, a ser implementada não somente com participação não só das unidades e equipamentos públicos que integram o Sistema Único de Assistência Social (Suas), mas também em articulação com os postos de atendimento Sistema Nacional de Emprego (Sine).

Na prática, os achados de auditoria evidenciam baixa utilização dos serviços de IMO do Sine pelos usuários do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho. Isso se deve à inadequação dos serviços de intermediação de mão de obra prestados pelo Sistema Nacional de Emprego à população mais vulnerável, desconhecimento do Acessuas Trabalho por parte de importantes atores do Sine e dificuldades financeiras da população mais pobre em ter acesso aos postos de serviço do referido sistema.

De acordo com as informações prestadas pelos gestores dos serviços de assistência social, a intermediação usuários do Suas, no âmbito do Programa Acessuas Trabalho, dá-se por meio de outras parcerias que não o Sine. Nada contra a especialização do Acessuas Trabalho em atender a população mais pobre. Contudo, verifico haver espaço para maior integração e sinergia de esforços entre os equipamentos públicos de Sistema Único de Assistência Social (Cras, por exemplo) e os serviços disponibilizados pelo Sistema Nacional de Emprego, gerenciado pelo Ministério do Trabalho, desde sejam adequados ao perfil do público mais carente.

De igual forma, foi verificada inadequação e insuficiência da oferta de cursos de qualificação profissional para a população mais vulnerável, tanto por parte da rede do Sistema Único de Assistência Social (Sua) como no âmbito do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Nesse aspecto, foram destacadas as dificuldades de comunicação entre o MEC e o MTb para definição das demandas de cursos profissionalizantes, com repercussão no baixo desempenho de encaminhamentos realizados pelo Sine para educação técnica e profissional.

Embora as unidades do Suas não tenham enfrentado as mesmas dificuldades de planejamento dos cursos a serem ofertados pelas entidades vinculadas ou supervisionadas pelo MEC, foram identificadas resistências por parte de instituições federais de ensino e estabelecimentos do

Sistema S em adequar os programas educativos a fim atender as demandas locais de qualificação dos usuários de baixa renda.

Uma boa prática de adequação do serviço público de intermediação de mão obra mais pobre ao mundo do trabalho foi verificada na própria rede Sine, no Estado da Bahia, embora em pequena escala. Trata-se da intermediação de trabalhadores autônomos, associada à treinamento básico em algumas competências. Grande parte dessa mão de obra sobrevive no mercado informal e compõem o perfil da população mais carente.

Outra potencialidade de inclusão produtiva urbana, também possível de ser explorada pelos postos da rede do Sine e do Suas é a divulgação do programa de microcrédito produtivo para pequenos empreendedores, como forma de alavancar trabalho e renda. Grande parte dos agentes dos serviços públicos de intermediação de mão de obra alegaram desconhecer essa importante ferramenta de financiamento de microempreendedores.

Quanto à operacionalização do Sistema Sine, foram registrados alguns gargalos que podem comprometer a continuidade dos serviços de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional da população mais pobre em razão de entraves burocráticos na formalização, renovação e repasse de recursos por intermédio de convênios plurianuais firmados entre o MTb e entidades parceiras.

No intuito de retirar esses entraves, a unidade instrutiva cita Projeto de Lei 6.573/2013 em tramitação no Senado Federal, o qual prevê a criação do Sistema Único do Trabalho (SUT). Uma vez aprovado, o SUT permitirá a realização de transferência fundo a fundo para atendimento de serviço público de natureza contínua que não admite interrupção. A fim de subsidiar as discussões sobre o projeto de lei, a Unidade Técnica propõe que sejam encaminhadas à comissão temática daquela Casa Legislativa determinações já expedidas pelo Tribunal para aprimoramento medidas de controle da prestação de contas dos recursos federais, adotada em sistemática semelhante de transferência direta

Também em relação à governança do Sine, foi destacada a falta de aproveitamento das unidades regionais do MTb, Superintendências Regionais de Trabalho, Emprego e Renda, na supervisão e monitoramento das políticas públicas de emprego e renda. Tais unidades poderiam contribuir para adequação desses programas às peculiaridades locais.

A equipe de auditoria também identificou alguns pontos de ineficiência no serviço de intermediação de mão de obra pelo Sistema Nacional de Emprego. O primeiro refere-se à proibição normativa do Sine em registrar informações requeridas pelo empregador de perfis de idade e gênero para os candidatos aos postos de trabalho. Segundo informação prestada pelos gestores do Sine, essa vedação visa salvaguardar as políticas de promoção da igualdade de oportunidade no mercado de trabalho.

No entanto, os agentes públicos reconhecem que não-inclusão dessas informações pelo Sine poderá, a médio e longo prazo, comprometer a política de captação de vagas junto aos empregadores privados, da qual é dependente, e de intermediação de mão de obra ao mundo de trabalho. Isso porque, tanto o empregador como o candidato não terão confiança em recorrer aos serviços públicos do Sistema Nacional de Emprego não cadastrar informações completas sobre o perfil e competências exigidas. O assunto é polêmico, mas que demandará reavaliação do próprio Ministério do Trabalho e das instâncias colegiadas competentes, a fim de conciliar o acesso universal e igualitário às oportunidades de trabalho intermediadas pelo sistema público de emprego e renda com a eficiência e efetividade da política de intermediação de mão de obra.

Outro fato de ineficiência no Sine foi a ausência de indicador de efetividade do serviço de intermediação de mão de obra, uma vez que não há registro sistemático de informação de recolocação do trabalhador no mundo do trabalho mediada pelo Sistema Nacional de Emprego. Tal registro

dependeria de confirmação do próprio candidato reinserido no mercado de trabalho pelo Sine como do empregador, o que nem sempre é possível em razão da ausência de obrigatoriedade da prestação dessa informação pelo usuário do sistema. Para superar essa lacuna, a equipe de auditoria sugere o cruzamento entre as bases de dados de intermediação de mão de obra com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).

De forma geral, observa-se que existem graves falhas de planejamento, organização e implementação das políticas públicas de inclusão produtiva rural e urbana da população mais pobre, tendo por base o diagnóstico traçado a partir de análise de referencial normativo, apreensão de dados da realidade realizados em visitas técnicas a instalações e equipamentos públicos, bem como pela consolidação de respostas de questionários e entrevistas realizadas junto a diversos gestores públicos e executores dos programas considerados estratégicos.

Como se suspeitava na hipótese de auditoria a partir da análise de risco e delimitação do problema, foi confirmada a ausência de coordenação dos vários programas federais voltados à inclusão produtiva do extrato populacional mais vulnerável, sem falar na ausência de articulação entre os atores envolvidos na implementação dessas políticas em suas diferentes esferas de atuação.

Em grande parte, as medidas para superação dessas deficiências dependem muito mais de atuação mais incisiva dos centros de governo, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Trabalho, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação e órgãos consultivos e diretos dos principais programas, na coordenação e expansão do alcance dessas políticas de inclusão produtiva urbana e rural da população mais pobre.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação do Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 5 de dezembro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator