

Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Afonso Franklin Meireles de Araújo

José Moacir Cardoso da Costa

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

Sueli Boaventura de Oliveira Parada

Com a finalidade de contribuir para a melhoria dos serviços prestados à sociedade e para uma melhor aplicação dos recursos públicos, o Tribunal de Contas da União vem aprimorando suas ações de controle externo e reforçando sua atuação na verificação da eficiência, eficácia e economicidade dos programas governamentais.

Nesse contexto, o Tribunal tem realizado sistematicamente fiscalizações nos programas executados pelo Governo Federal, com o objetivo de avaliar a operacionalização e o desempenho dos órgãos governamentais, identificando falhas e dificuldades na execução dos programas e apontando soluções para os problemas constatados.

Tais ações fiscalizatórias são denominadas auditorias de natureza operacional, da qual a avaliação de programa é uma modalidade. Para a avaliação dos resultados advindos dos programas públicos, o Tribunal conta com o apoio do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Pobreza e da Desigualdade Social (Cerds), desenvolvido em parceria com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), do Reino Unido, com o qual mantém acordo de cooperação técnica desde 1998. Esse projeto tem como objetivo desenvolver e intensificar o uso de metodologias de avaliação de programas voltados para a superação da pobreza e da desigualdade social, visando ao fortalecimento do controle social e à aproximação com a sociedade civil.

As metodologias utilizadas nos trabalhos são bastante inovadoras. Além de incluir toda uma gama de técnicas específicas e estruturadas para avaliação das ações governamentais, elas buscam participação ativa dos gestores, tanto na definição do enfoque das auditorias como nas discussões sobre os problemas e as possíveis soluções, com vistas à melhoria dos resultados do programa avaliado.

Os autores são Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União.

Nessa perspectiva, foi realizada, no segundo semestre de 2003, auditoria no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), para avaliação do programa Novo Mundo Rural, englobando as ações: Assistência Técnica e Capacitação e Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural (PDA), previsto no Plano Plurianual 2000/2003, o qual tem como objetivos a obtenção de terras e instalação de assentamentos rurais e a promoção da infra-estrutura social e de produção necessária ao desenvolvimento dos assentamentos.

Ante a complexidade do programa, optou-se por enfocar os trabalhos de auditoria nas ações relacionadas à organização social e produtiva dos assentamentos rurais, desenvolvidas com o objetivo de levar aos beneficiários dos programas conhecimentos técnicos e gerenciais necessários à melhoria das condições de vida e de produção.

O principal objetivo da auditoria foi verificar se as condições institucionais e operacionais do Incra têm promovido, de forma eficiente, a organização e gestão dos assentamentos e a capacitação dos beneficiários.

Os trabalhos de auditoria concentraram-se na avaliação do quadro organizativo nos assentamentos rurais, nas possíveis contribuições do PDA ao processo organizativo e de gestão, nos efeitos da assistência técnica e da capacitação sobre as condições de gestão e produção nos assentamentos e nas condições institucionais do Incra para executar as ações.

A equipe de auditoria executou seus trabalhos nas áreas de atuação das Superintendências Regionais do Incra nos Estados do Pará, Maranhão, Ceará, Mato Grosso, São Paulo, Paraná e Superintendência do DF e Entorno. Foram visitados 34 assentamentos rurais nesses estados.

As informações técnicas que serviram de base para as análises da equipe foram obtidas por meio de entrevistas realizadas com servidores e gestores das Superintendências Regionais, com assentados rurais, nas instituições prestadoras de serviços de assistência técnica e de elaboração dos PDAs e com representantes de sindicatos e movimentos sociais que atuam na área dos assentamentos visitados. Foi também realizada coleta de informações com servidores das Superintendências Regionais do Incra, mediante pesquisa postal.



O QUADRO ORGANIZATIVO NOS ASSENTAMENTOS RURAIS

Constataram-se problemas institucionais e operacionais que representam dificuldades na organização dos assentamentos rurais. A análise das informações obtidas indica que a atuação do Incra não está atendendo adequadamente às necessidades e aos anseios dos assentados. Os assentamentos visitados (exceto o Projeto de Assentamento Santo Antônio da Fartura/CE, que já tem mais de quinze anos de instalação) ainda estão em fase de estruturação e o quadro, em geral, é de dificuldade de articulação de interesses, instabilidade das relações entre os diversos grupos de assentados e baixo grau de informações dos beneficiários sobre seus direitos e deveres, além de grande insatisfação com a atuação da Autarquia.

O Incra tem atuado nos assentamentos de forma esporádica e sempre com enfoque voltado à fiscalização dos lotes e regularização da situação das famílias. A pouca presença da Entidade nos assentamentos rurais, ainda que em atividades de fiscalização, ocorre em função, essencialmente, da deficiência de servidores e da falta de planejamento e de condições operacionais e institucionais, tendo em vista o grande número de famílias assentadas e a enorme extensão da área a ser atendida. O Incra não se estruturou para acompanhar adequadamente o desenvolvimento dos assentamentos. Dados do Incra demonstram que, nos últimos 20 anos, a Autarquia teve um incremento de serviços da ordem de 200% e uma redução de pessoal superior a 50%. No presente exercício (2004), 42% da força de trabalho da Entidade encontra-se apta à aposentadoria.

Nos assentamentos, observaram-se dificuldades de articulação de interesses entre os assentados, instabilidade nas relações internas, desconfiança e desconhecimento quanto ao trabalho associativo e baixo grau de informações. Em todos os assentamentos visitados, em face da situação de dependência do beneficiário da reforma agrária, constatou-se demanda excessiva por informações quanto à situação do assentamento, à regulamentação aplicável aos assentados e quanto à resolução das demandas individuais pelo Incra.

Evidenciou-se que muitas associações são constituídas apenas para representar legalmente os assentamentos e receber o crédito-instalação, repassado pelo Incra, por ocasião da criação dos assentamentos, sem a necessária capacitação dos assentados, quanto à natureza e gestão dos instrumentos de representação. Em face da fragilidade das instâncias organizativas, a população assentada costuma deparar-se, entre outros problemas, com preços superiores aos de mercado na utilização do crédito-instalação e da linha de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A falta de apoio e de capacitação e a pouca atuação das associações também refletem-se na precária infra-estrutura básica dos assentamentos e na dificuldade de acesso aos benefícios sociais, considerando-se o baixo poder de reivindicação nas prefeituras municipais e nas outras instâncias de poder.

A CONTRIBUIÇÃO DO PDA AO PROCESSO ORGANIZATIVO E DE GESTÃO

A auditoria procurou avaliar, também, a contribuição do PDA, idealizado como instrumento de capacidade gerencial, para o desenvolvimento dos assentamentos. Constatou-se que esse Plano não tem alcançado os efeitos desejados. O processo de elaboração deste Plano, utilizado para transmitir aos assentados informações acerca de como direcionar a gestão das unidades produtivas e do assentamento, somente apresenta resultados mais efetivos quando conjugado com outros mecanismos de organização e orientação capazes de contribuir para sua melhor compreensão.

Diversos fatores contribuem para essa situação. Limitações de caráter formativo dificultam o aproveitamento da experiência, de forma a tornar duradouros os efeitos do trabalho, e as limitações técnicas dificultam a otimização dos resultados. Os meios de participação dos beneficiários e o prazo de elaboração do documento são insuficientes ao propósito de organização e orientação básica ao processo de gestão. Há pouca divulgação do Plano, havendo, de igual modo, críticas de que ele é muito técnico para a finalidade a que se propõe. Ademais, a ocupação e o parcelamento da área antes da sua elaboração dificultam a implementação do Plano.

Observou-se, também, que a falta de integração entre o processo de elaboração do PDA e as ações de assistência técnica prejudicam o aproveitamento das orientações previstas no Plano. Acrescente-se, por fim, que a falta de continuidade dos procedimentos técnicos e administrativos necessários à implantação dos projetos de assentamento pelo Incra, bem como a falta de acompanhamento e avaliação dos serviços complementam o rol de dificuldades técnicas e organizacionais que compõem o PDA.

Notaram-se, entretanto, nos assentamentos beneficiados pelas ações do PDA, elementos de estruturação e mobilização que, em termos gerais, não são observados naqueles em que não houve implementação do Plano.

A CONTRIBUIÇÃO DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E DA CAPACITAÇÃO À MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE GESTÃO E DE PRODUÇÃO

Quanto à assistência técnica, verificou-se que os serviços são prestados em caráter pontual e descontínuo. Em muitos assentamentos, não há a prestação desses serviços. Os recursos alocados são escassos e o Incra não conta com uma política voltada ao setor. Faltam informações sobre o desenvolvimento das famílias e sobre os serviços prestados pelos contratados.

A atuação do Incra tem sido complementar, uma vez que a Autarquia não tem, entre as suas competências, a prestação de serviços de assistência técnica. Como órgão responsável pelo desenvolvimento dos assentamentos deve, contudo, promover a execução de ações na área. Por sua vez, entidades que prestam serviços de assistência técnica financiadas com recursos do Pronaf têm executado apenas os projetos necessários ao recebimento de crédito dos agentes financeiros, sem que se promovam ações de orientação técnica e gerencial aos agricultores e acompanhamento dos serviços.

A assistência técnica prestada aos beneficiários da reforma agrária envolve, sobretudo, atividades de elaboração de projetos, laudos, negociação de dívidas e realização de serviços burocráticos com os agentes financeiros. A natureza dos serviços realizados, por um lado, e a alta demanda, por outro, fazem com que a orientação técnica individual seja esporádica, prevalecendo o atendimento a grupos de beneficiários. Há poucas oportunidades de direcionamento da produção, de aplicação de novas tecnologias e de incremento na quantidade e na qualidade da produção.

Deve ser considerado que a assistência técnica deficiente é um dos aspectos relevantes quando se analisam as condições que levam à baixa produção das parcelas que compõem os assentamentos. Além disso, o trabalho desenvolvido pela equipe de auditoria demonstrou que outros fatores têm impacto negativo imediato sobre a renda do beneficiário da reforma agrária, entre os quais a falta de infra-estrutura nos assentamentos rurais (principalmente abastecimento de água e de energia) e o atraso no financiamento de custeio anual da safra agrícola. A falta de infra-estrutura causa limitações à melhoria da renda e contribui para a perda dos investimentos realizados com o Pronaf. O atraso nos financiamentos compromete o plantio e contribui para o endividamento dos agricultores.

CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA A EXECUÇÃO DAS AÇÕES

Foram examinadas, ainda, as condições operacionais do Incra para execução das ações relacionadas à reforma agrária federal. Observou-se que a falta de consenso sobre as políticas na área de organização agrária, a falta de unidade institucional e a descontinuidade administrativa têm comprometido o desempenho e funcionamento do Incra. Notaram-se deficiências na articulação entre os setores que o compõem, mudanças individuais de procedimentos operacionais e administrativos, informalidade na execução das atividades e indisponibilidade de informações. Na área operacional, observaram-se falta de servidores, de equipamentos de informática, de veículos e de material de expediente. Essa situação dificulta a atuação da Autarquia nos assentamentos rurais, o que se agrava em função do crescimento da demanda pelos serviços.

O planejamento das necessidades do Incra é prejudicado em função da alta rotatividade do quadro dirigente. Para se ter uma idéia dessa situação, de 1995 a 2003, a Entidade teve 15 presidentes, com uma média de permanência de 9 meses no cargo. A equipe de dirigentes e de técnicos responde apenas às necessidades de curto prazo, sendo que muitos projetos se sucedem, sem que haja a continuidade de suas ações.

Segundo dados obtidos na Autarquia em junho de 2003, o seu quadro de pessoal era composto por 5.453 servidores, dos quais 74,5% (3.905) integravam as categorias funcionais de nível médio e os demais, 25,5%, compunham as categorias de nível superior. Verificou-se déficit de servidores em áreas técnicas essenciais ao exercício das atribuições da Entidade, como nos quadros de engenheiros agrônomos e civis.

Os mecanismos de acompanhamento dos assentamentos rurais mostraram-se insuficientes e inadequados à finalidade a que se propõem, por não contarem com estrutura de apoio e de operação dos serviços, pela prevalência da atuação e do comportamento individual de servidores com os assentados e em face da ausência de mecanismo de supervisão das atividades.

Ressalte-se, no entanto, que foram observados, também, exemplos de boas práticas em alguns assentamentos. As experiências bem sucedidas têm como características, em geral, estrutura organizacional forte, articulação com organizações civis e governamentais, elaboração participativa de PDA, entre outras. Com isso, há indicação de que a atuação conjunta dos entes envolvidos e a criação de boas parcerias podem trazer resultados efetivos e perenes para o desenvolvimento dos assentamentos rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao examinar o Relatório de Auditoria (TC-012.256/2003-4), o Tribunal, acolhendo as conclusões do Relator, Excelentíssimo Senhor Ministro UBIRATAN AGUIAR, e de acordo com os Pareceres Técnicos, formulou uma série de determinações e recomendações, visando a promover a estruturação de um efetivo sistema de acompanhamento, de forma a priorizar o apoio ao desenvolvimento dos assentamentos; à melhoria do nível de informação dos assentados acerca dos problemas que os atingem; e à diminuição da desarticulação interna e a adequada prestação de serviços aos assentamentos, conforme consta do Acórdão nº 391/2004 - TCU - Plenário. Na oportunidade, o Relator ressaltou que as observações e constatações auferidas constituem excelente material para reflexão pelas esferas competentes, tendo ainda considerado da maior importância os resultados do trabalho e bastante oportunas as medidas sugeridas pela equipe.

.....

As experiências bem sucedidas têm como características, em geral, estrutura organizacional forte, articulação com organizações civis e governamentais, elaboração participativa de PDA, entre outras. Com isso, há indicação de que a atuação conjunta dos entes envolvidos e a criação de boas parcerias podem trazer resultados efetivos e perenes para o desenvolvimento dos assentamentos rurais.

.....

A fim de se promoverem melhorias nos procedimentos operacionais dos programas executados pelo Incra, o Tribunal determinou, entre outras medidas, que essa Entidade estruture as Superintendências Regionais e defina atribuições e procedimentos de acompanhamento e fiscalização; que apresente plano de acompanhamento dos assentamentos rurais, elaborado pelas respectivas Superintendências; e que desenvolva programação anual de treinamento, com vistas a capacitar os servidores responsáveis por atividades nos assentamentos rurais, para a execução das atribuições inerentes a tais atividades.

Para que se obtenham avanços nos resultados das ações relativas ao PDA, o Tribunal recomendou que, à norma que regulamenta a sua elaboração, incorporem-se ações que possam levar à melhoria da capacidade de gerenciamento das parcelas e dos assentamentos. O Tribunal recomendou, ainda, a redefinição do prazo de elaboração desse Plano, o qual deve estar de acordo com a finalidade formativa a que o processo se propõe.

Em face das indefinições que cercam a execução das ações de assistência técnica com os assentados, o Tribunal determinou ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que, juntamente com o Incra, defina as competências das respectivas instâncias em relação a essas ações. Ao Incra foi determinado, também, que estabeleça política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais e que implemente mecanismos que permitam aos assentados informar à Autarquia o grau de satisfação com os serviços prestados.

Visando a aumentar a eficiência na prestação de serviços, o Tribunal recomendou ao Incra, ainda, que apresente planejamento estratégico capaz de orientar as ações de curto, médio e longo prazos na execução da política fundiária e da reforma agrária; que elabore metodologia e plano de monitoramento das ações de implantação de assentamentos rurais; que realize levantamento das dificuldades operacionais das Superintendências Regionais, com o intuito de prover essas unidades dos meios necessários ao desenvolvimento de suas atribuições; e que acompanhe indicadores de eficiência quanto à inclusão de dados nos sistemas, acompanhamento das famílias e prestação de serviços de assistência técnica.

Registre-se, por oportuno, que, finalizada a etapa de avaliação do programa, a área técnica do Tribunal acompanhará, por meio da modalidade de fiscalização denominada monitoramento, as medidas adotadas pelos órgãos envolvidos na execução das ações atinentes à reforma agrária. A partir de um plano de ação montado pela própria Autarquia, o Tribunal promoverá a verificação da efetiva implementação das recomendações e determinações formuladas a partir dos resultados da auditoria realizada, bem como dos resultados alcançados.

