



# SENADO FEDERAL

## AVISO Nº 74, DE 2013

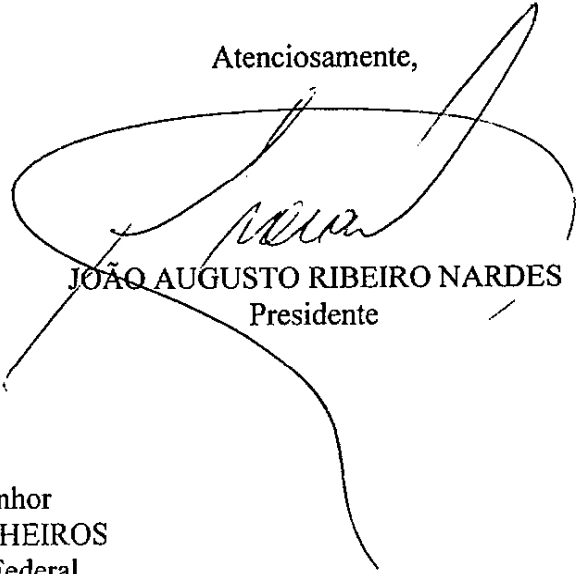
Aviso nº 1.552-GP/TCU

Brasília, 26 de setembro de 2013.

Senhor Presidente

Consoante item 9.4.6 do Acórdão nº 2.395/2013, proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão de 4/9/2013, prolatado nos autos do TC-016.398/2012-2, que trata de auditoria operacional, encaminho a Vossa Excelência cópia do aludido Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, bem como do resumo executivo da referida auditoria.

Atenciosamente,



JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal  
Brasília - DF

## ACÓRDÃO Nº 2395/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.398/2012-2.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos/Entidades: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA; Secretaria de Agricultura Familiar – MDA; Secretaria Extraordinária Para Superação da Extrema Pobreza – MDS.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/PE e Seaud.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada em conjunto pela Secex/PE e pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud, no período de 15/10 a 14/12/2012, com a finalidade específica de verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) está consistente com os objetivos pretendidos no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e se atende aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que realize estudos com vistas a dar cumprimento integral às diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - Pnater, a fim de:

9.1.1. desenvolver alternativas capazes garantir efetivamente a natureza de continuidade do serviço de Ater;

9.1.2. fortalecer as atividades de supervisão dos fiscais, inclusive mediante a padronização de procedimentos de monitoramento e de fiscalização de contratos;

9.1.3. aperfeiçoar os sistemas informatizados Siater e Siga Livre BSM, de modo que apresentem maior integração, melhor desempenho, bem assim para que disponham de ferramentas voltadas ao uso gerencial das informações e que permitam a vinculação de mais de um técnico a um único grupo de famílias;

9.1.4. dotar o Dater e as Delegacias Estaduais do MDA com o pessoal e os recursos materiais (veículos, GPS, recursos de TI e outros) necessários para a adequada realização das atividades de monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater;

9.1.5. buscar, junto com o MDS, a alteração do Decreto nº 7.644, de 19 de dezembro de 2011, a fim de flexibilizar a liberação das parcelas do crédito-fomento, conforme as necessidades específicas de viabilização de cada projeto produtivo;

9.1.6. divulgar de forma clara e suficiente, para as entidades executoras de Ater, os procedimentos para liberação das parcelas do crédito-fomento, a fim de evitar a ocorrência de atrasos nos pagamentos devidos;

9.1.7. prever a possibilidade de percentual de realização de busca ativa, por parte das entidades contratadas nas chamadas públicas de Ater, de beneficiários que não estão no Cadastro Único e/ou que não possuem DAP, a fim de que famílias excluídas de programas governamentais também possam receber serviços de Ater e passem a receber os benefícios a que têm direito;

9.1.8. consultar os estados-membros antes do lançamento das chamadas públicas, de modo a aperfeiçoar a lista dos municípios a serem atendidos e das famílias beneficiárias;

9.1.9. na elaboração das próximas chamadas públicas:

9.1.9.1. ajustar o tamanho dos lotes, tanto em número de famílias quanto em número de municípios, de modo a melhorar a eficiência da prestação do serviço de Ater;

9.1.9.2. incluir mecanismos de incentivo à realização de atividades de mobilização (atividades iniciais prévias à realização do diagnóstico das famílias) e à inclusão das famílias em programas e

serviços públicos, principalmente aqueles relacionados com a área agrícola, mas também nos de saúde, educação e assistência social;

9.1.9.3. determinar o número total de atividades a executar nos contratos de Ater, estabelecendo número mínimo de cada tipo de atividade (individual ou coletiva) e definindo novos e aperfeiçoados procedimentos de controle de execução dessas atividades;

9.1.9.4. revisar o questionário de diagnóstico aplicado nas chamadas do PBSM, de modo a simplificá-lo e adaptá-lo à linguagem e à realidade do público-alvo, bem como as ferramentas disponíveis para acompanhamento, por meio de indicadores e outros instrumentos, da situação inicial e final de todos os beneficiários após a execução dos contratos de Ater;

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Ministério da Integração Nacional que busquem realizar as ações de Ater da forma mais articulada possível com os programas e ações de fornecimento de água (por exemplo: Ação Construção de cisternas para armazenamento de água);

9.3. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que encaminhe a este Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação e cronograma para a implementação das deliberações contidas nos itens anteriores;

9.4. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, bem assim do resumo executivo indicado no item 9.6. deste Acórdão:

9.4.1. ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.4.2. ao Ministério do Desenvolvimento Agrário;

9.4.3. ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

9.4.4. à Controladoria-Geral da União;

9.4.5. à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, para ciência, principalmente, dos aspectos suscitados no item 6 “g” da Proposta de Deliberação;

9.4.6. por intermédio da Presidência do TCU, via Secretaria-Geral da Mesa, à Presidência do Senado Federal e à Presidência da Câmara dos Deputados, bem como à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados e à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal, com vistas a disponibilizar o resultado do presente trabalho de fiscalização para que sirva de eventual subsídio à discussão do Projeto de Lei nº 5.740/2013, que trata da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater;

9.5. determinar que a Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmbiental) promova a programação do monitoramento da implementação das medidas determinadas nesta deliberação;

9.6. determinar que a Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud) elabore um resumo executivo do relatório de auditoria operacional elaborado pela unidade técnica, a fim de encaminhá-lo a todos os órgãos relacionados no item 9.4 deste Acórdão; e

9.7. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 34/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 4/9/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2395-34/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zynler, Raimundo Carneiro, José Jorge e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VALMIR CAMPELO

na Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

PAULO SOARES BUGARIN

Procurador-Geral

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trata-se de auditoria operacional realizada de forma conjunta pela Secex/PE e pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud, no período de 15/10 a 14/12/2012, com a finalidade específica de “*verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) está consistente com os objetivos pretendidos no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e se atende aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)*”.

2. Inicialmente, a equipe de fiscalização apresentou um breve levantamento acerca de alguns dados demográficos e socioeconômicos da população brasileira, a fim de identificar o perfil da parcela da população alcançada pelos programas ora examinados. Os dados consignados nessa parte do Relatório, além de contextualizarem a origem de certas ações de assistência rural no País, oferecem uma visão bastante ampla sobre a concentração populacional das áreas urbana e rural, com destaque para o percentual de indivíduos que se encontra em condição de extrema pobreza.

3. No passo seguinte, o Relatório traz a metodologia aplicada nos trabalhos de auditoria, os quais podem ser assim resumidos:

- a) entrevistas com gestores, especialistas e representantes de entidades que prestam serviços de Ater;
- b) consultas em meio eletrônico (e-mail) aos representantes de secretarias estaduais de agricultura, fiscais do MDA, representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e extensionistas;
- c) formação de grupo focal com fiscais do MDA lotados em Brasília;
- d) análise do banco de dados dos sistemas Siater e Siga Livre BSM;
- e) estudos de caso realizados nos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Piauí, incluindo entrevistas com representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e extensionistas;
- f) grupos focais formados por agricultores beneficiários do Programa Brasil Sem Miséria; e
- g) visitas a unidades produtivas de agricultura familiar.

4. Destacou-se, ainda, nos trabalhos de pesquisa, que: “*foram selecionados os estados do Nordeste por concentrarem maior contingente de pessoas em situação de extrema miséria na área rural e maior quantidade de chamadas públicas de Ater para atender famílias de agricultores pertencentes ao público alvo do PBSM.*”

5. Cumpre registrar que o público-alvo das atividades de Ater no PBSM contempla famílias com renda **per capita** mensal inferior a R\$ 70,00, de acordo com informações obtidas a partir do Sistema Siga Livre BSM.

6. Com o resultado parcial das entrevistas realizadas com 8.869 famílias, a equipe de fiscalização chegou, em síntese, às conclusões que se seguem:

- a) 50,88 % declararam ter apenas o ensino fundamental incompleto;
- b) 68,5 % não realizaram qualquer curso profissionalizante;
- c) a maior parte dos entrevistados não indicou qualquer área de interesse profissional (41,40 %), destacando-se que as maiores demandas referem-se a atividades produtivas agrícolas, técnicas de produção, administração rural, culinária e saúde;
- d) 60 % não dispõem de água suficiente para consumo humano;
- e) 54 % não dispõem de qualquer sistema de coleta de água de chuva;
- f) cerca de 90 % têm acesso à energia elétrica;
- g) 46,11 % não têm qualquer documento de identificação;
- h) há 656 entidades prestadoras de serviços de Ater, sendo 53 estatais e 603 não estatais, representadas por associações, sindicatos e ONG, destacando-se que mais de 50 % estão sediadas na Região Nordeste;

7. O relatório de auditoria conceituou a Assistência Técnica e Extensão Rural como: “*um serviço público de educação não formal, permanente e continuado, no meio rural, que promove*

*processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Lei 12.188/2010) ”.*

8. O histórico de transformações por que passaram os serviços de Ater no Brasil foi muito bem apresentado no Relatório (item II.III), desde a sua criação em 1948, época em que 70 % da população brasileira ainda viviam no campo, até os dias atuais, em que apenas 15,6 % dos habitantes do país vivem em áreas rurais.

9. Atualmente, a política de serviços de assistência técnica e extensão rural encontra-se regulamentada pela Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, que, nos dizeres da equipe de fiscalização: *“propõe um modelo de desenvolvimento sustentável para o meio rural, ancorado num conjunto de princípios que qualificam a ação extensionista e o serviço de assistência técnica e extensão rural prestado aos agricultores familiares e suas formas de organização. Além disso, a Pnater aborda a extensão rural como processo contínuo de formação e de educação compartilhada.”*

10. O Relatório discorre (item II.V), também, sobre a legislação relacionada com os serviços de Ater no Brasil, nos seguintes termos:

*“(…) 57. O Decreto 1.946/96 criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que foi alterado, posteriormente, pelo Decreto 3.991/2001.*

*58. A Lei 11.326, de 24/7/2006, estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.*

*59. O Decreto 4.739/2003 transferiu a competência do MAPA relativa à Ater para o MDA.*

*60. A Lei 12.188, de 11/1/2010, instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater).*

*61. Posteriormente, o Decreto 7.215, de 15/6/2010 regulamentou a Lei de Ater. Referido decreto implementou o Pronater, disciplinou o credenciamento de entidades de Ater e as chamadas públicas, tratou das atribuições do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do Comitê Nacional de Ater.*

*62. O Decreto 7.644, de 16/12/2011, regulamentou o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei 12.512, de 14/10/2011. Pelo citado decreto, coube ao MDS e ao MDA executarem o Programa por meio da disponibilização de serviços de assistência técnica e da transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis a agricultores familiares e demais beneficiários enquadrados nas disposições do artigo 3º da Lei 11.326/2006.*

*63. Por fim, o Decreto 7.492/2011 instituiu o Plano Brasil Sem Miséria, que contempla ações de Ater no seu Plano de Metas para elevar a renda per capita e aumentar as condições de bem-estar da população em extrema pobreza na área rural no eixo de inclusão produtiva.”*

11. Outra informação merecedora de destaque diz respeito aos aspectos orçamentário e financeiro da política de Ater, como se vê a partir do quadro elaborado pela equipe de fiscalização (item II.V do Relatório), que aduz:

*Tabela 2: Orçamento do Programa Agricultura Familiar, na Ação 4260 (valores em R\$ mil)*

<i>Exercício</i>	<i>Dotação Inicial</i>	<i>Empenhado</i>	<i>Liquidado (Favorecido)</i>	<i>Pago</i>	<i>RP Pago</i>
<i>2008</i>	<i>R\$ 164.060</i>	<i>R\$ 150.118</i>	<i>R\$ 150.118</i>	<i>R\$ 20.620</i>	<i>R\$ 109.777</i>
<i>2009</i>	<i>R\$ 261.252</i>	<i>R\$ 246.187</i>	<i>R\$ 246.187</i>	<i>R\$ 58.882</i>	<i>R\$ 91.188</i>
<i>2010</i>	<i>R\$ 264.632</i>	<i>R\$ 164.922</i>	<i>R\$ 164.922</i>	<i>R\$ 9.241</i>	<i>R\$ 125.888</i>
<i>2011</i>	<i>R\$ 160.864</i>	<i>R\$ 158.540</i>	<i>R\$ 158.540</i>	<i>R\$ 5.221</i>	<i>R\$ 88.988</i>
<i>2012 *</i>	<i>R\$ 395.006</i>	<i>R\$ 147.402</i>	<i>R\$ 2.589</i>	<i>R\$ 2.589</i>	<i>R\$ 78.878</i>

*\* dados em 4/12/2012*

*Fonte: Siga Brasil*

12. Por seu turno, sobre o Programa de Fomento das Atividades Produtivas Rurais, a equipe consignou no Relatório as seguintes informações orçamentário-financeiras:

*Tabela 3: Orçamento do Programa de Fomento das Atividades Produtivas Rurais (2011-2012) (valores em R\$ mil).*

<i>Exercício</i>	<i>Dotação Inicial</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Empenhado</i>	<i>Liquidado (Favorecido)</i>	<i>Pago</i>	<i>RP Pago</i>
<i>2011</i>	<i>R\$ 00</i>	<i>R\$ 11.300</i>	<i>R\$ 7.399</i>	<i>R\$ 00</i>	<i>R\$ 00</i>	<i>R\$ 00</i>
<i>2012*</i>	<i>R\$ 150.000</i>	<i>R\$ 153.901</i>	<i>R\$ 27.059</i>	<i>R\$ 11.282</i>	<i>R\$ 11.282</i>	<i>R\$ 7.399</i>

*\* dados em 4/12/2012.*

*Fonte: Siga Brasil.*

13. Já sobre os fatores que influenciam na qualidade dos serviços de Ater, a equipe de fiscalização identificou diversos achados de auditoria no modelo de chamadas públicas para as entidades participantes do programa, notadamente os que se seguem:

- a) o curto prazo de vigência dos contratos constitui um obstáculo para que as entidades executem todas as atividades previstas na avença;
- b) em vista do prazo exíguo, as entidades prestadoras do serviço *“se esforçam para cumprir o conjunto de atividades contratadas de modo a garantir seu pagamento ao final do ajuste, prejudicando a qualidade do serviço ofertado”*;
- c) o formato das chamadas públicas possui limitações, pois não incentiva a utilização de experiência e de conhecimento dos extensionistas com vistas a criar laços de acolhimento e confiança, tampouco busca *“valorizar e levar em consideração as especificidades e tradições locais no desenvolvimento das atividades com as famílias beneficiárias, tendo em vista que o cronograma e o formato das atividades são pré-definidos e pouco flexíveis”*;
- d) em função da descontinuidade dos serviços de Ater após o término dos contratos firmados entre as entidades prestadoras do serviço e o MDA, ocorre certo prejuízo à credibilidade dessas entidades para com os agricultores, criando-se resistência por parte das famílias em participar de novos programas, contrariando o que dispõe o art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2012, que aduz: *“assistência técnica e extensão rural é serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. (grifo nosso)”*;
- e) as famílias beneficiadas por determinada chamada pública do MDA não podem, segundo as regras vigentes do programa, ser beneficiadas novamente;
- f) *“agricultores revelaram, nos grupos focais realizados, que antes das chamadas públicas a maioria não recebia serviço de Ater de maneira adequada e consistente, sendo que vários nunca o haviam recebido, e acreditam que voltarão à mesma situação após o término dos contratos.”*;
- g) a opinião majoritária dos técnicos de extensão rural – 67% dos entrevistados – é de que, após o término dos contratos oriundos das chamadas públicas, as famílias ficam desassistidas em termos de assistência técnica e extensão rural, ao tempo em que 31 % dos representantes dessas entidades compartilham da mesma opinião;
- h) *“o próprio MDA informou que 47% dos contratos já vencidos não conseguiram atingir o percentual de execução de 90% das atividades previstas (sendo que em 30% desses contratos há processo punitivo instalado por irregularidades na prestação dos serviços de Ater)”*;

i) “*não cabe apenas à União a responsabilidade de proporcionar os serviços de Ater à população. Os estados e municípios também possuem papel importante nessa área. Contudo, o fato de o Governo Federal estar realizando as chamadas públicas para proporcionar esses serviços à população rural indica que os estados e municípios não estão conseguindo atender adequadamente a essas famílias*”; e

j) de acordo com informações prestadas pelo próprio MDA, os contratos vigentes não têm sido renovados “*devido à ausência dos requisitos legais para caracterizar os contratos como de natureza continuada, conforme previsto no art. 57. inc. II. da Lei 8.666/93*”.

15. Sobre este último ponto, a equipe de fiscalização registrou, mui apropriadamente, que o art. 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, não estabelece um rol taxativo de serviços de natureza continuada, não sendo outra a interpretação desta Corte de Contas acerca do tema, segundo o que constou das razões de decidir do Acórdão 766/2010-Plenário, sob a relatoria do eminente Ministro José Jorge, nas quais, transcrevendo a lição de Marçal Justen Filho sobre a questão, fez registrar:

*“A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo entendimento não exaure prestação semelhante no futuro.*

*Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço. (p. 698) (grifo nosso).”*

16. Parece-me claro, inclusive, que a própria Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, não deixa dúvida quanto à natureza contínua desse serviço de Ater, conforme reza o seu art. 2º, inciso I – já reproduzido anteriormente nestas razões de decidir – que aduz: “*assistência técnica e extensão rural é serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais.*”

17. Mais outro aspecto relevante destacado no relatório diz respeito ao tamanho dos lotes das chamadas públicas, ressaltando-se que, sobre essa questão, a equipe de fiscalização concluiu que: “*a existência de lotes muito grandes dificulta a participação de entidades menores, também qualificadas para a prestação dos serviços, além de dificultar, em muitos casos, a logística da prestação dos serviços para as entidades que conseguiram ganhar a licitação por esses lotes.*”

18. Como exemplo negativo, o relatório de auditoria apontou as “*chamadas relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria e aos Territórios da Cidadania, de 2011 e 2012*”, quando, “*a média do número de famílias por lote foi de 2.222, sendo que foi identificado um lote com 9.400 famílias. No tocante ao número de municípios, a média foi de onze municípios por lote, sendo que o número máximo identificado foi de trinta.*”

19. Já como exemplo positivo, a equipe de fiscalização destacou a experiência realizada no Estado da Bahia mediante o Edital nº 1/2012, que lançou chamada pública para 78 lotes, com média de 480 famílias por lote, destacando-se que, desse total, 50 lotes tiveram propostas vencedoras no primeiro momento e que, dos 28 lotes remanescentes, apenas um não obteve proposta vencedora no relançamento da chamada pública feito mediante o Edital nº 2/2012.

20. Outra prática elogiada pela equipe de fiscalização diz respeito à política de bonificações criada no Estado da Bahia, que estabeleceu recompensa para as entidades prestadoras do serviço de Ater em função do número de acessos família/ano em programas sociais relacionados com a agricultura familiar.

21. Já os aspectos de natureza gerencial que comprometem a qualidade dos serviços de Ater consignados no relatório e que merecem destaque podem ser assim apresentados:

- a) pouca flexibilidade do formato das atividades propostas no que se refere ao tipo, quantidade e formas de comprovação; e
- b) inadequação do diagnóstico e da avaliação de resultados dos serviços prestados, tendo em vista: (i) há dificuldade de preenchimento dos formulários pelas famílias interessadas – formulário muito longo; e (ii) as avaliações finais – atividades previstas em todas as chamadas – não são efetivas, pois como os dados obtidos inicialmente não são adequadamente tratados e também não podem ser transformados em índices e nem em indicadores, impossibilitando a mensuração dos resultados alcançados ao final do contrato de Ater.

22. Acerca desse último ponto, alinho-me às conclusões a que chegou a equipe de fiscalização, que propôs: *“recomendar ao MDA que revise o questionário de diagnóstico aplicado nas chamadas do PBSM, de modo a simplificá-lo e adaptá-lo à linguagem e à realidade do público-alvo, e que passe a acompanhar, por meio de indicadores e outros instrumentos, a situação inicial de todos os beneficiários, bem como a situação final, após a execução dos contratos de Ater.”*

23. Por sua vez, em relação à atuação do MDA para dar cumprimento à Política de Assistência Técnica e Extensão Rural, a equipe de fiscalização destacou, no item IV do relatório, as dificuldades operacionais enfrentadas pelo referido ministério em acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater, especialmente em função de: (i) equipe de fiscalização reduzida; (ii) falta de uniformidade, método e procedimento nas fiscalizações; (iii) falta de disseminação de conhecimentos acerca do Manual de Acompanhamento de Contratos de Ater; e (iv) dificuldade de acesso às localidades atendidas em razão de falta de equipamentos, instalações físicas, motorista e veículo apropriado.

24. Demais disso, também foram apontadas diversas deficiências nos sistemas informatizados Siater e Siga Livre que prejudicam o trabalho dos fiscais de contrato e dos extensionistas, notadamente em relação aos seguintes aspectos:

- a) lentidão do sistema;
- b) não realização de cruzamento de dados;
- c) impossibilidade de gerar relatórios;
- d) diagnósticos não inseridos no sistema;
- e) forma deficiente de acesso e organização dos atestes;
- f) conexão com a Internet de baixa qualidade;
- g) dificuldade de acesso;
- h) impossibilidade de abertura de mais de um arquivo simultaneamente; e
- i) frequentes mudanças no sistema.

25. Dentro desse contexto, a equipe de fiscalização destacou também as dificuldades encontradas pelos fiscais de contratos para monitorar os contratos de Ater via sistemas, notadamente em razão dos seguintes erros/inconsistências:

- a) falsificação da assinatura ou ateste;
- b) não realização de atividades previstas nos contratos;
- c) relatórios com baixo percentual de atividades executadas;
- d) relatórios das entidades incompletos;
- e) estrutura precária das DFDA;
- f) falta de orientações sobre a solução de problemas;
- g) falta de procedimentos de análise de documentos;
- h) grande quantidade de documentos a verificar;
- i) estrutura precária do MDA;
- j) entidades não respeitam o cronograma; e
- k) relatórios com erros.

26. De mais a mais, a equipe de fiscalização identificou, ainda, os seguintes achados de auditoria:



- a) baixa articulação entre o MDA, os estados e outros ministérios envolvidos para o planejamento das chamadas públicas e para a integração de programas sociais, notadamente no que se refere aos programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- b) intempestividade da liberação das parcelas do crédito-fomento; e
- c) falhas na identificação e seleção das famílias beneficiárias.

27. Como visto no Relatório e na síntese que ora apresentei, a fiscalização conjunta desenvolvida pela Secex/PE e pela Seaud na Política de Assistência Técnica e Extensão Rural mostrou-se bastante percuciente e detalhada sob todos os aspectos, em razão do que acolho, como razões de decidir, o relatório de auditoria apresentado pela equipe de fiscalização, inclusive quanto aos seus fundamentos e às suas conclusões, abstendo-me de tecer maiores considerações sobre as ponderações consignadas na instrução de mérito.

28. Enfim, entendo pertinente destacar que se encontra em tramitação no Congresso Nacional, em regime de urgência, o Projeto de Lei nº 5.740/2013, de iniciativa do Poder Executivo, cujo objeto consiste na criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). E, assim, considero que, pela qualidade do trabalho apresentado e em face da relevância da matéria, o resultado desta auditoria operacional pode se mostrar de grande valia para o debate legislativo que antecederá a deliberação acerca do referido projeto de lei, em face do que o TCU deve enviar o inteiro teor desta deliberação ao Congresso Nacional, bem assim à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal e à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, tudo nos termos da proposta de encaminhamento formulada pela Secex/PE e pela Seaud, às quais parabenizo pela excelência do trabalho de auditoria operacional realizado e que ora submeto à apreciação do TCU.

Em face de todo o exposto, pugno por que seja acolhido o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 4 de setembro de 2013.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

## GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO

TC 016.398/2012-2.

Natureza: Auditoria.

Órgãos/Entidades: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/MDA; Secretaria de Agricultura Familiar – MDA; Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – MDS.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL ACERCA DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL – ATER. DIVERSAS FALHAS NA CONDUÇÃO DO PROGRAMA. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÃO.

## RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional realizada em conjunto pela Secex/PE e pela Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria – Seaud, no período de 15/10 a 14/12/2012, consoante a Portaria de Fiscalização nº 1.617, de 18 de junho de 2012 – alterada pelas Portarias nºs 2.599, de 4/10/2012 e 2.600, de 4/10/2012, com objetivo de “*verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) está consistente com os objetivos pretendidos no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e se atende aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater)*”.

2. As fases de planejamento e execução foram constituídas por diversas atividades, tais como: (i) entrevistas com gestores, especialistas e representantes de entidades que prestam serviços de Ater; (ii) consultas em meio eletrônico (**e-mail**) aos representantes de secretarias estaduais de agricultura, fiscais do MDA, representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e extensionistas; (iii) formação de grupo focal com fiscais do MDA lotados em Brasília; (iv) análise do banco de dados dos sistemas Siater e Siga Livre BSM; (v) estudos de caso realizados nos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Piauí, incluindo entrevistas com representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e extensionistas; (vi) grupos focais formados por agricultores beneficiários do PBSM; e (vii) visitas a unidades produtivas de agricultura familiar.

3. O resultado dos trabalhos de fiscalização foi consubstanciado no relatório preliminar consignado à Peça nº 40, o qual, após ser submetido à apreciação de parte dos gestores envolvidos, constituiu o corpo da versão final, à Peça nº 47, nos seguintes termos:

“I. Introdução.

I.1. Antecedentes:

1. Historicamente, a agricultura familiar contou com uma oferta escassa de políticas públicas. O potencial econômico do setor não era devidamente reconhecido e a modernização tecnológica não significou, necessariamente, melhoria nas condições de trabalho e de renda das populações rurais brasileiras. O modelo agrícola adotado privilegiou o uso intensivo de capital e não incorporou a agricultura familiar (BRASIL, 2011, p. 164).

2. A Lei 11.326/2006 estabeleceu os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais. Este marco legal reconheceu os princípios da descentralização, sustentabilidade ambiental,

social e econômica, equidade na aplicação das políticas, respeitando os aspectos de gênero, geração e etnia, dentre outros.

3. Dados do Censo Agropecuário 2006 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizaram 4,37 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar, equivalente a 84,4% do total de empreendimentos rurais do País, onde vivem e trabalham 12,3 milhões de pessoas. A agricultura familiar ocupava, naquele ano, 15,3 trabalhadores rurais a cada cem hectares, e gerava R\$ 677,00 por hectare. Embora ocupasse apenas 24,3% da área total, a agricultura familiar respondia por 38% da renda gerada e empregava 74,4% da mão de obra do campo. Informações sobre educação na agricultura familiar revelaram que existiam pouco mais de quatro milhões de pessoas que declararam não saber ler e escrever, principalmente pessoas de catorze anos ou mais (3,6 milhões de pessoas). Ainda, apenas 170 mil pessoas na agricultura familiar declararam ter qualificação profissional (IBGE, 2007, p. 19, 20, 22).

4. Outro marco importante para a agricultura familiar foi a edição da Lei 12.188/2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater). A Lei estabeleceu os parâmetros para um novo modelo de extensão rural, capaz de fazer frente aos problemas identificados no espaço rural.

5. De acordo com o PPA 2012/2015, alguns dados indicam que a estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar geraram resultados concretos. Entre 2002 e 2009, as áreas rurais receberam quase um milhão de novos domicílios. A pobreza rural teve uma queda expressiva, de 48,6%, em 2002, para 32%, em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas (BRASIL, 2011, p. 165).

6. Barros et al. (2011, p. 3) explicam que o crescimento da renda dos mais pobres, entre 2003 e 2009, resultou, basicamente, de três fatores: i) dos programas de transferências públicas, em particular do Bolsa Família (PBF); ii) de transformações demográficas (queda da taxa de fecundidade) que reduziram o tamanho das famílias mais pobres, e; iii) da inserção produtiva dos mais pobres. Os autores avaliam que, nesse período, a redução da miséria ocorreu principalmente devido ao ingresso das pessoas no mercado de trabalho, que, mesmo informalmente, registrou um peso maior no aumento dos rendimentos das famílias do que as transferências de recursos públicos. Por conseguinte, sustentam a necessidade de se criar oportunidades produtivas de boa qualidade e estruturar as portas de saída para a situação da extrema pobreza.

7. Conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Censo Demográfico 2010 do IBGE, o contingente de pessoas em extrema pobreza totalizava 16,2 milhões de pessoas, correspondente a 8,5% da população do país, conforme dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Distribuição da população total e população em extrema pobreza segundo Grandes Regiões e situação do domicílio, segundo Censo Demográfico de 2010

População Total					
	Total	Urbano	Rural	% Urbano	% Rural
Brasil	190.755.799	160.925.792	29.830.007	84,4	15,6
Norte	15.864.454	11.664.509	4.199.945	73,5	26,5
Nordeste	53.081.950	38.821.246	14.260.704	73,1	26,9
Sudeste	80.364.410	74.696.178	5.668.232	92,9	7,1
Sul	27.386.891	23.260.896	4.125.995	84,9	15,1
Centro-Oeste	14.058.094	12.482.963	1.575.131	88,8	11,2
População em Extrema Pobreza					
	Total	Urbano	Rural	% Urbano	% Rural
Brasil	16.267.197	8.673.845	7.593.352	53,3	46,7
Norte	2.658.452	1.158.501	1.499.951	43,6	56,4
Nordeste	9.609.803	4.560.486	5.049.317	47,5	52,5

Sudeste	2.725.532	2.144.624	580.908	78,7	21,3
Sul	715.961	437.346	278.615	61,1	38,9
Centro-Oeste	557.449	372.888	184.561	66,9	33,1

Fonte: IBGE. Universo preliminar do Censo Demográfico 2010. Elaboração: MDS.

8. Os 16,27 milhões de extremamente pobres no país concentravam-se principalmente na Região Nordeste, totalizando 9,61 milhões de pessoas (59,1%), distribuídos 52,5% no campo, enquanto outros 47,5% em áreas urbanas.

9. De um total de 29,8 milhões de brasileiros residentes no campo, praticamente um em cada quatro encontrava-se em extrema pobreza (25,5%), perfazendo um total de 7,6 milhões de pessoas.

10. Nesse contexto e com base em relatório de levantamento elaborado com o objetivo de realizar diagnóstico sobre a implementação do Plano Brasil sem Miséria (PBSM) (TC 7.320/2012-4), no âmbito do Tema de Maior Significância (TMS) - Programas de Erradicação da Pobreza Extrema do plano de fiscalização do TCU de 2012, a então Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog) propôs a realização desta auditoria operacional. A fiscalização foi autorizada por meio do Despacho de 10/6/2012 do Exmo. Ministro-Substituto André Luís de Carvalho (TC 15.495/2012-4).

### 1.1. Identificação do objeto de auditoria:

11. A auditoria foi realizada nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) geridas pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Seu objetivo foi verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Ater está consistente com os objetivos pretendidos no PBSM e se atende aos princípios estabelecidos na Pnater.

12. A Pnater propõe modelo de desenvolvimento sustentável para o meio rural e estímulo à geração de renda e de novos postos de trabalho, ancorado num conjunto de princípios que qualificam a ação extensionista e o serviço de Ater prestado aos agricultores familiares e suas formas de organização. Dentre eles, destaca-se o princípio norteador desta proposta: "Adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da política pública" (Lei 12.188/2010).

### 1.2. Objetivos e escopo da auditoria:

13. As análises realizadas durante o planejamento da auditoria indicaram que os principais aspectos a verificar neste trabalho deveriam ser: a qualidade dos serviços de Ater prestados aos agricultores familiares, a estrutura do MDA para gerir as ações de Ater e a forma de seleção das famílias beneficiárias, conforme segue:

#### 'Problema de auditoria

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado em junho de 2011 pelo Governo Federal, tem por objetivo erradicar a pobreza extrema no país, por meio de ações de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. No eixo de inclusão produtiva estão contidos os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), cujo objetivo é melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção e de mecanismos de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável. O levantamento realizado pelo TCU apontou que os serviços de Ater são considerados estratégicos pelo governo federal para alcançar os resultados esperados no Programa Brasil Sem Miséria. Para tanto, o atual governo adotou novo modelo de implementação das ações de Ater, por meio das chamadas públicas, e tem destinado recursos significativos a essas ações.

Diante deste contexto, esta auditoria pretende verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Ater está consistente com os objetivos pretendidos no PBSM e se atende aos princípios estabelecidos na Pnater.

#### Questões de auditoria

1) Em que medida as atividades de Ater têm contribuído para promover o aumento da renda e melhoria das condições de vida dessas famílias e em conformidade com os critérios da Pnater?

2) Em que medida os recursos disponíveis e os processos implementados pelo MDA são adequados e suficientes para dar cumprimento aos objetivos da política de Ater?

3) Os critérios adotados na identificação e seleção das famílias beneficiárias dos serviços de Ater obedecem ao princípio da equidade?’

I.IV. Critérios:

14. Os critérios usados para justificar as análises da equipe foram os fundamentos teóricos, orientações e procedimentos metodológicos para a construção de uma pedagogia de Ater. Também foram consideradas as normas que instituíram e regulamentaram a implementação das ações de Ater.

15. Na análise dos resultados alcançados nas ações de Ater por meio de chamadas públicas, foram usadas as diretrizes da Metodologia Participativa de Ater para o desenvolvimento sustentável (Mexpar).

16. Quanto à atuação do MDA para dar cumprimento aos objetivos da política de Ater, foram adotados como critérios os procedimentos estabelecidos no manual de acompanhamento de contratos do MDA, os editais das chamadas públicas, bem como a Lei e o Decreto que regulamentaram o Programa de Fomento às atividades produtivas rurais.

I.V. Métodos usados:

17. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria TCU 280/2010) e com observância aos princípios e padrões estabelecidos pelo TCU no Manual de Auditoria Operacional. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

18. Durante a fase de planejamento da auditoria, foram realizadas entrevistas com gestores do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater/SAF/MDA) e com representantes de entidades e associações de Ater, quais sejam: Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Ater (Asbraer), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf).

19. Também foram entrevistados gestores da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal (Emater-DF) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), além de especialistas e consultores que atuam na área de Ater.

20. Para auxiliar a conhecer o objeto da auditoria, foram desenvolvidas as seguintes técnicas de diagnóstico: análise SWOT, Diagrama de Verificação de Risco (DVR), árvore de problemas e árvore de consequências.

21. Foram realizados, ainda, visita exploratória a projetos de Ater desenvolvidos pela Emater-DF, análise de documentos, painel de referência e teste-piloto em Minas Gerais (Belo Horizonte, Montes Claros, Janaúba e Monte Azul) para validação dos instrumentos de coleta de dados desenvolvidos pela equipe de auditoria. O teste-piloto foi feito com a assistência da Emater/MG e do Centro de Agricultura Alternativa do Norte de Minas (CAA).

22. Na etapa de execução, as principais atividades realizadas foram: análise quantitativa de dados extraídos dos sistemas de informação Siater e Siga Livre BSM, pesquisa com técnicos de extensão rural, entidades prestadoras de serviços de Ater, fiscais de contratos do MDA e Secretarias Estaduais de Agricultura, grupo focal com fiscais do MDA em Brasília e visita a projetos na Bahia, Ceará, Pernambuco e Piauí.

23. As pesquisas foram realizadas via sistema eletrônico do TCU. Foram enviados e-mails a 2.811 técnicos de extensão rural, sendo que 408 responderam à pesquisa, resultando uma taxa de resposta de 14,5%. No tocante às entidades prestadoras de serviços de Ater, foram enviados e-mails a 627 representantes, sendo que 122 responderam à pesquisa, o que significa resposta de 19,5%. Dos respondentes, 44,3% foram ONGs, 27,9% empresas privadas, 19,7% cooperativas, 4,9% instituições públicas e 3,3% fundações privadas.

24. Outra pesquisa foi enviada a 65 fiscais do MDA, obtendo-se uma taxa de resposta de 52% (34 respondentes). Todos os endereços de e-mails foram fornecidos pelo MDA.

25. Quanto à pesquisa realizada com as secretarias estaduais de agricultura, foram enviados e-mails a todas as 27 secretarias do país. Contudo, apenas os estados da Bahia, São Paulo e Mato Grosso do Sul responderam ao questionário. Devido à baixa taxa de respostas obtida, os

questionários não puderam ser usados como planejado. As visitas aos estados supriram em parte a necessidade desses dados.

26. Cabe destacar que as respostas aos questionários para técnicos e empresas de Ater não foram usadas para generalizar os resultados, que puderam, contudo, dar indicações do que ocorre na realidade.

27. Nas visitas a projetos na Bahia, Ceará, Pernambuco e Piauí foram realizadas entrevistas com representantes da Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia, extensionistas e representantes de entidades de Ater selecionados pela equipe de auditoria: Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), Cooperativa de Trabalho do Estado da Bahia (Cooteba) e Centro de Assessoria do Assuruá (CAA), em Irecê/BA; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Emater/CE) e Associação Cristã de Base (ACB), no Crato/CE; Emplanta, em Picos/PI; Instituto Agrônomo de Pernambuco (IPA) e Chapada, em Araripina/PE; e Caatinga, em Ouricuri/PE. Durante as visitas, também foi aplicada a técnica de grupo focal com agricultores familiares beneficiários de serviços de Ater.

28. Os critérios usados para a escolha dos municípios a visitar foram: cidades em que havia chamadas públicas do PBSM em andamento ou chamadas públicas já encerradas, anteriores ao PBSM e natureza das entidades prestadoras de serviços de Ater (empresas públicas, ONG e empresas privadas). Os apêndices F, G, H e I contêm mapas que indicam as localidades onde houve chamadas públicas nos estados visitados. Foram selecionados os estados do Nordeste por concentrarem maior contingente de pessoas em situação de extrema miséria na área rural e maior quantidade de chamadas públicas de Ater para atender famílias de agricultores pertencentes ao público alvo do PBSM.

#### I.VI. Organização do Relatório:

29. Este relatório apresenta, no capítulo 2, o perfil dos beneficiários do PBSM e visão geral das atividades da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), no que se refere a Ater e às atividades desenvolvidas pelas entidades que prestam esses serviços. O capítulo 3 discorre sobre as constatações relacionadas à qualidade dos serviços de Ater prestados aos agricultores familiares em conformidade com os critérios da Pnater. No capítulo 4, abordam-se os recursos e os processos do MDA na implantação das ações de Ater. O capítulo 5 refere-se à análise dos critérios usados para identificação e seleção das famílias beneficiárias dos serviços de Ater. O capítulo 6 contém a análise dos comentários apresentados pelos gestores. O capítulo 7 é dedicado à conclusão do trabalho e o capítulo 8 contém as propostas de encaminhamento, com a compilação das propostas de recomendações e determinações.

#### II. Visão geral.

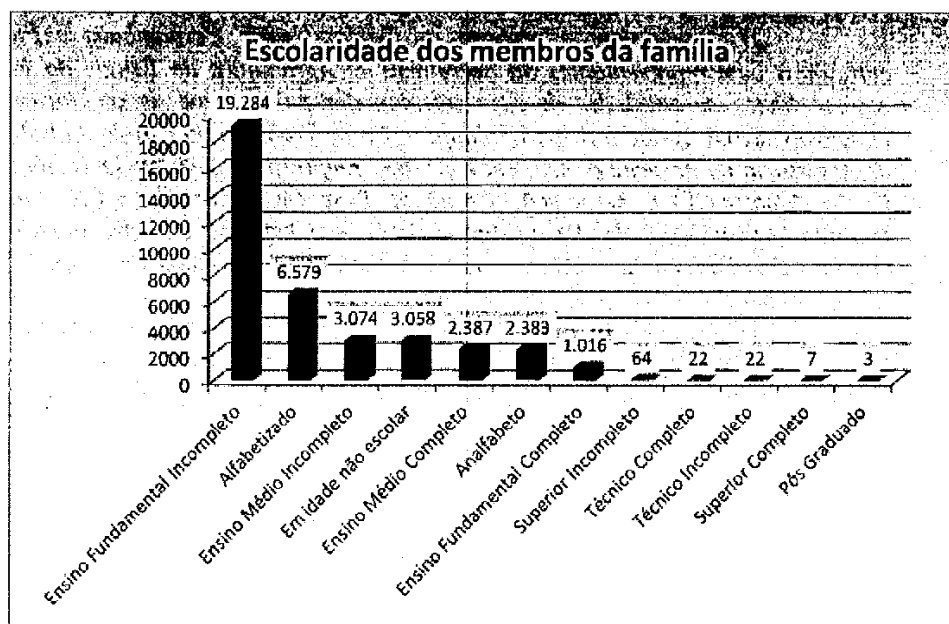
##### II.I. Perfil dos beneficiários das chamadas públicas de Ater do PBSM:

30. O público-alvo das atividades de Ater no PBSM são famílias que têm Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e renda per capita mensal menor que R\$ 70,00. Informações sobre as famílias atendidas são registradas no Sistema Siga Livre BSM, operacionalizado pelo MDA. A partir desses registros, foi feito levantamento do perfil das famílias beneficiárias dos serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM. Foram usados indicadores sociais e de capacitação, cujos dados são oriundos do primeiro diagnóstico realizado pelos extensionistas com as famílias entrevistadas, correspondentes a aproximadamente 8.869 grupos familiares e 38.992 pessoas.

##### Educação:

31. Em relação ao nível de escolaridade dos beneficiários, cônjuges e filhos, a maioria declarou ter apenas o ensino fundamental incompleto (50,88%), seguido daqueles que afirmaram ser alfabetizados – sem ter frequentado o ensino regular (17,36%). A proporção de analfabetos é de 6,29% (Gráfico 1).

Gráfico 1: Grau de escolaridade dos membros das famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM.

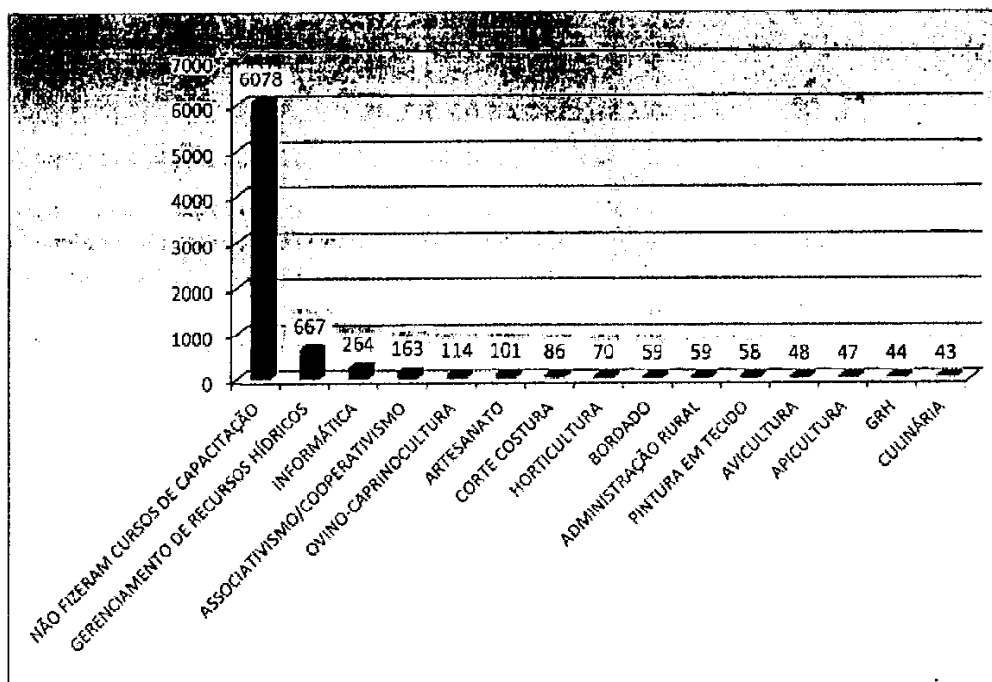


Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.

#### Cursos de Capacitação:

32. O aspecto da capacitação profissional das famílias de agricultores é pouco desenvolvido. Das 8.869 famílias entrevistadas, 68,5%, ou seja, 6.078 afirmaram que nenhum membro realizou qualquer curso profissionalizante. Verifica-se a realização de cursos para geração de renda direcionados para mulheres, tais como corte e costura, bordado, pintura em tecido, culinária (Gráfico 2). Cabe ressaltar que o levantamento dessas informações foi realizado durante o primeiro diagnóstico realizado junto às famílias do PBSM beneficiárias dos serviços de Ater. O resultado obtido desse levantamento é um indicativo de que é necessário promover e incentivar a capacitação e qualificação das famílias de agricultores.

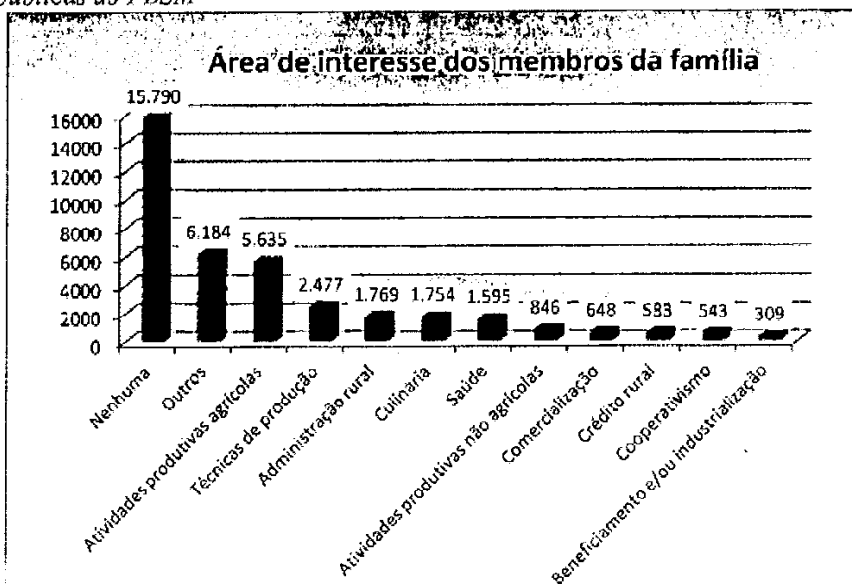
Gráfico 2: Principais cursos de capacitação realizados pelas famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM



Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.

33. As áreas de interesse dos integrantes das famílias entrevistados, no tocante à realização de cursos de capacitação e qualificação profissional, estão demonstradas no Gráfico 3. As maiores demandas referem-se às atividades produtivas agrícolas, técnicas de produção, administração rural, culinária e na área de saúde. Tal informação pode ser útil para o desenvolvimento e/ou redirecionamento de atividades e cursos previstos nos Contratos de Ater, de forma a melhor atender às necessidades dessas famílias.

Gráfico 3: Principais áreas de interesse das famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM



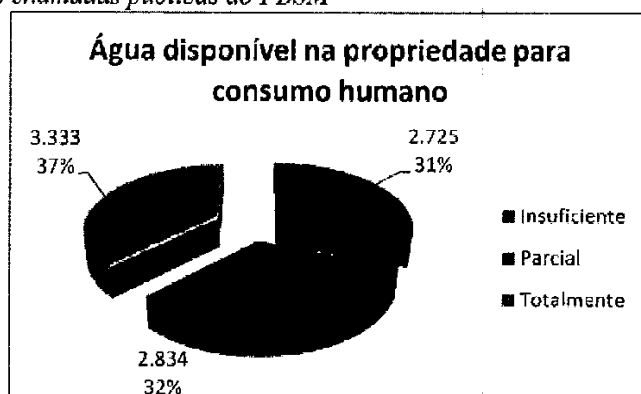
Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.



Acesso à água:

34. Mais de 60% das famílias entrevistadas não dispõem de água suficiente para consumo humano (Gráfico 4). Isso significa que o desenvolvimento de qualquer atividade rural fica comprometido pela falta de água para o cultivo de plantas ou criação de animais de pequeno porte, tais como galinhas, porcos, cabras.

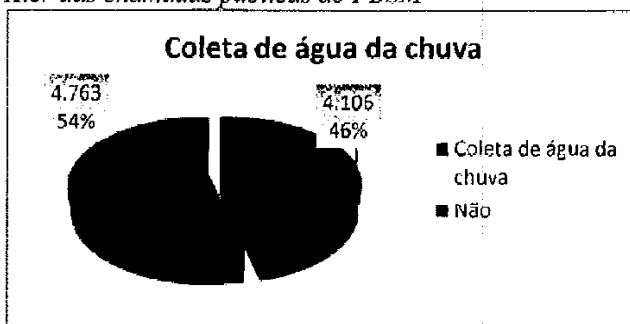
Gráfico 4: Disponibilidade de água na propriedade das famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM



Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.

35. Além disso, verifica-se que essas famílias, concentradas basicamente na região do nordeste brasileiro e norte do estado de Minas Gerais, não têm cisternas para coleta da água da chuva. Pelas informações do Gráfico 5, pode-se afirmar que mais da metade dos entrevistados sofrem com o problema de abastecimento de água.

Gráfico 5: Acesso a sistema de coleta de água da chuva nas famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM



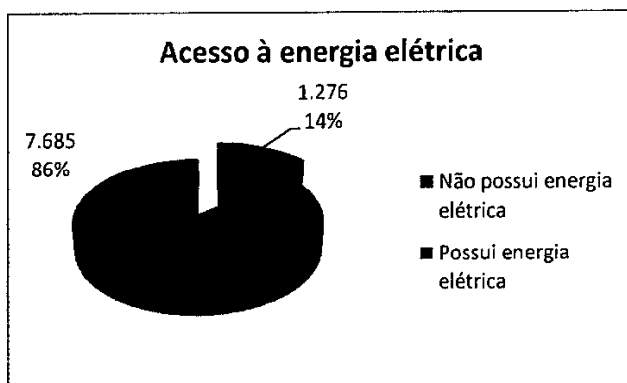
Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.

36. A articulação dos programas de fornecimento de água com os serviços de Ater é fundamental para o alcance dos objetivos estabelecidos nos projetos produtivos desenvolvidos. A relação entre a disponibilidade/qualidade da água e a saúde, principalmente para os grupos de maior risco (crianças e idosos), faz com que a adequação da infraestrutura dos projetos de Ater que não contam com o abastecimento de água seja considerada prioritária.

Acesso à energia elétrica:

37. Quase 90% das famílias têm acesso à energia elétrica, conforme demonstrado no Gráfico 6.

Gráfico 6: Acesso à energia elétrica nas famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM

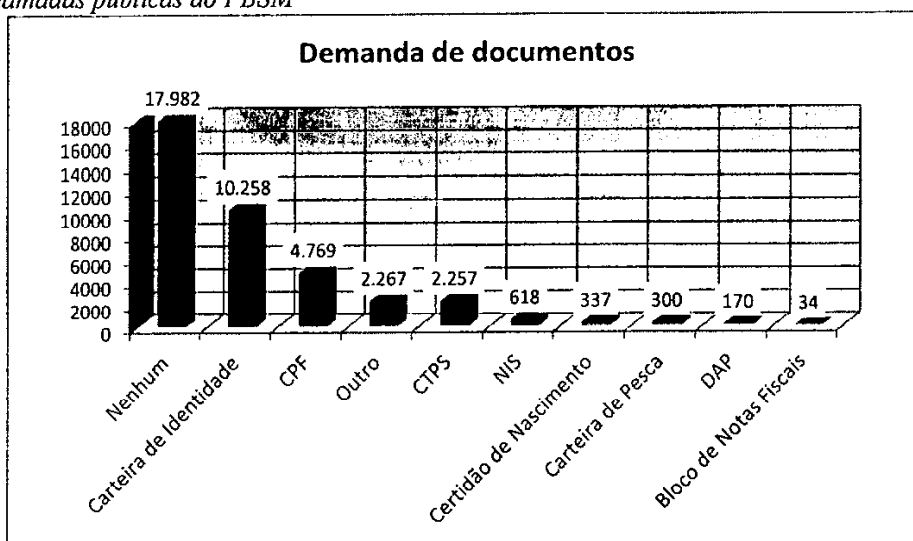


Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.

Emissão de documentos:

38. No Plano Brasil sem Miséria, verifica-se a necessidade de ação complementar mais efetiva relacionada à emissão de documentos civis e trabalhistas para as famílias rurais. As maiores demandas identificadas no levantamento realizado pelos extensionistas rurais dizem respeito à emissão da carteira de identidade, CPF e Carteira de Trabalho (Gráfico 7).

Gráfico 7: Demanda de emissão de documentos pelas famílias beneficiárias de serviços de Ater das chamadas públicas do PBSM

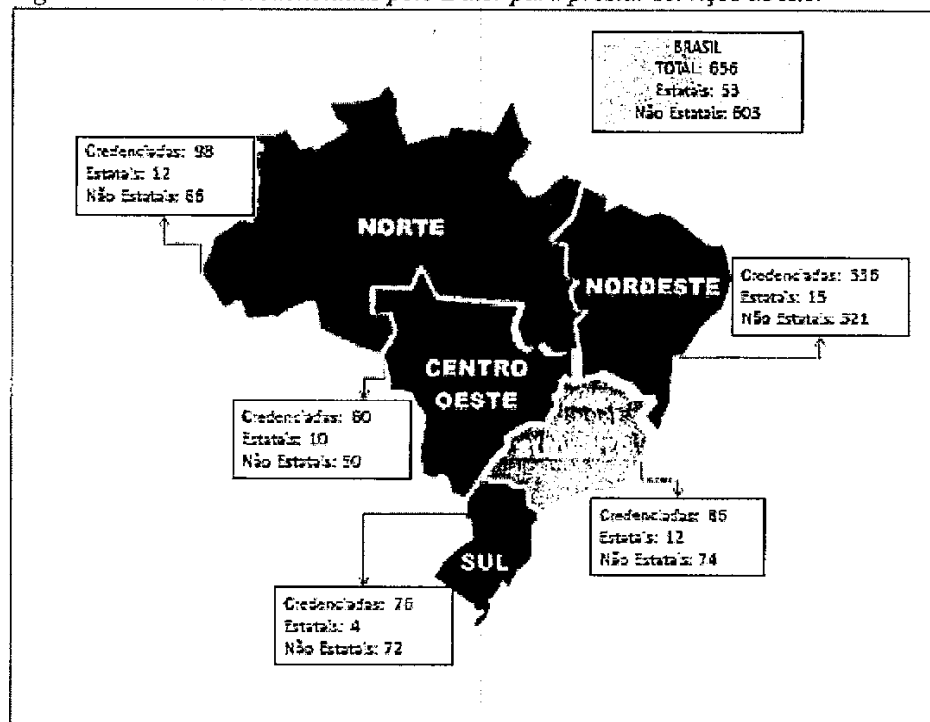


Fonte: Sistema Siga Livre BSM do MDA – dados extraídos em out/2012.

II.II. Perfil das entidades de Ater:

39. De acordo com informações fornecidas pelo Dater, até meados de 2012, o sistema de banco de dados do MDA tinha 656 entidades prestadoras de serviços de Ater cadastradas e credenciadas, sendo 53 estatais e 603 não estatais, representadas por associações, sindicatos e ONGs (Figura 1).

Figura 1: Entidades credenciadas pelo Dater para prestar serviços de Ater



Fonte: Dater/SAF/MDA

### II.III. Ater.

#### Histórico:

40. O serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) vem passando por grandes transformações em suas práticas e sua cultura desde que foi criado em 1948. Pode-se delinear essas mudanças em quatro períodos (RUAS et al., 2006).

41. O primeiro período (1948-1963) privilegiou o uso da demonstração técnica e de resultados, influenciado pelas teorias do americano Seaman A. Knapp. As visitas domiciliares e reuniões de grupo eram as formas mais usuais da relação extensionista/agricultor. Tinha como objetivo estimular a aceleração do processo de modernização da agricultura e urbanização brasileira, propiciando a expansão das atividades agroindustriais. Trata-se de um período em que se acentuou o processo de exclusão social e êxodo rural, provocando o fluxo migratório para as metrópoles e cidades mais industrializadas, principalmente nas regiões Sul e Sudeste. Na época, 70% da população brasileira viviam no campo.

42. No período do difusionismo (1964/1979), a extensão rural era fundamentada no modelo de difusão de inovações idealizado pelos estudiosos americanos David Berlo e Everett Rogers. Ganha relevância a expansão das áreas de produção, privilegiando os grandes projetos e monoculturas, com uso intensivo de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas. Assim, sob a justificativa da modernização da agricultura brasileira, extensionistas e agricultores estabeleceram relação onde o primeiro reproduzia as definições institucionais e o segundo responsabilizava-se por adotar ou não as inovações tecnológicas preconizadas.

43. No terceiro período (1980-1989), cabe destacar o marco na Constituição Federal, em que se estabeleceu o dever da União de manter o serviço de assistência técnica e extensão rural público e gratuito destinado aos pequenos produtores e assentados da reforma agrária (CF, Art. 187, IV). Nesse período, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) apresenta nova metodologia na qual o extensionista assume o papel de mediador dos interesses do

*Estado e da pequena produção, trabalhando com os pequenos produtores a partir do diálogo e tendo como horizonte a noção de que o saber popular e o saber acadêmico são complementares.*

44. O quarto período (1990-2005), da metodologia participativa, caracteriza-se, principalmente, pela maior aproximação da sociedade civil com o poder público. Analisando o contexto geral desse último período, fato que impactou de forma significativa o modelo de extensão rural brasileiro foi a extinção, em 1990, da Embrater. Essa decisão teve como consequência o desmantelamento do Sistema Brasileiro Descentralizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sisbrater). Sem recursos federais para a manutenção dos serviços, e sem coordenação nacional, coube a cada estado encontrar alternativas de sobrevivência e qualificar a ação extensionista. As estratégias foram as mais diversas, incluindo processos de fusão das instituições de pesquisa e extensão, renegociação dos convênios com prefeituras municipais, ampliando a participação financeira dos municípios, redução do quadro de pessoal nas empresas, e, em alguns casos, a extinção da Emater no estado.

45. As instituições que permaneceram após essa reestruturação passaram a ser pressionadas pelos movimentos sociais e as organizações dos trabalhadores rurais e agricultores familiares a cumprir os direitos constitucionais. Eles exigem a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural de forma gratuita, de qualidade e coerente com as estratégias de desenvolvimento do País. Isso contribuiu para o estabelecimento de novas relações entre a sociedade civil organizada e o Estado e a legitimação da metodologia participativa junto aos agricultores.

46. Atualmente, o êxodo rural, a concentração de renda e terra, a precariedade da infraestrutura básica e de produção ainda dificultam a estabilidade da agricultura familiar. No entanto, conquistas importantes alcançadas a partir dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais merecem ser destacadas, tais como a formulação de política pública voltada para o atendimento das necessidades da agricultura familiar – o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), a criação dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), além dos Conselhos Federal, Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável. Os conselhos constituem espaços de participação e gestão social que garantem a oportunidade de negociação e inserção das demandas da agricultura familiar. Outra conquista foi a implantação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), que definiu a missão dos serviços de Ater pública, os beneficiários, a metodologia para a ação do extensionista e um novo paradigma tecnológico de produção assentado nos princípios científicos da agroecologia.

#### Serviços de Ater:

47. A Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) é um serviço público de educação não formal, permanente e continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Lei 12.188/2010).

48. Atua em um contexto onde coexistem dois modelos de sistemas produtivos da agropecuária brasileira: a agricultura empresarial e a agricultura familiar, com lógicas distintas e demandas próprias, e que requerem políticas governamentais diferenciadas e instrumentos de intervenção específicos.

49. De acordo com a Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural (Asbraer), mais de cinco milhões de agricultores contribuem para o Produto Interno Bruto (PIB) nacional e para a segurança alimentar e nutricional da população. No entanto, somente 53% destes contam com serviços de Ater.

50. Nesse contexto, a produção crescente ao longo das últimas décadas não foi suficiente para promover a inserção competitiva de grande parte dos agricultores familiares no mercado produtivo. Muitos agricultores continuam excluídos das políticas públicas dirigidas ao meio rural, quer sejam de caráter produtivo ou social.

51. Portanto, as ações de Ater desempenham papel importante na qualificação e convergência das políticas públicas voltadas ao meio rural, prestam serviços diretamente aos

agricultores e a suas famílias, informando, capacitando e apoiando para adequar os recursos disponíveis às condições de cada família. A ausência de serviços de Ater qualificados compromete a implementação das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e para o desenvolvimento sustentável, tais como crédito agrícola, seguro rural, inovações tecnológicas e instrumentos de agregação de valor e comercialização, segurança alimentar, aumento da renda, criação de empregos, redução da pobreza e melhoria da qualidade de vida no campo.

#### II.IV. A Pnater:

52. A partir de 2003, o Governo Federal retomou a política de Ater, após ter ficado ausente desde 1990, quando foi extinta a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater). A atribuição de Assistência Técnica e Extensão Rural foi transferida do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que instituiu o Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) e estruturou-o na Secretaria de Agricultura Familiar (SAF). O corpo técnico e os recursos foram ampliados e foi criada a Política Nacional de Ater, a Pnater.

53. A Pnater, instituída pela Lei 12.188, de 11/1/2010, propõe um modelo de desenvolvimento sustentável para o meio rural, ancorado num conjunto de princípios que qualificam a ação extensionista e o serviço de assistência técnica e extensão rural prestado aos agricultores familiares e suas formas de organização. Além disso, a Pnater aborda a extensão rural como processo contínuo de formação e de educação compartilhada.

54. A Política de Ater foi concebida de forma a observar os seguintes princípios:

- a) desenvolvimento rural sustentável, compatível com uso adequado dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente;
- b) gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural;
- c) adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural, buscando a construção da cidadania e a democratização da gestão da política pública;
- d) adoção dos princípios da agricultura de base ecológica como enfoque preferencial para o desenvolvimento de sistemas de produção sustentáveis;
- e) equidade nas relações de gênero, geração, raça e etnia;
- f) contribuição para a segurança e soberania alimentar e nutricional.

55. A Lei 12.188/2010 definiu, ainda, os objetivos da Pnater:

- a) promover o desenvolvimento rural sustentável;
- b) apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;
- c) aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;
- d) promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- e) assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;
- f) desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;
- g) construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- h) aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;
- i) apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;
- j) promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;

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

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

56. Cabe destacar a inovação trazida pela referida Lei no tocante à contratação dos serviços de Ater, que passa a ser realizada por meio de dispensa de licitação, mediante chamada pública. Cabe ao MDA a responsabilidade de publicar edital discriminando o objeto, a qualificação e a quantificação do público beneficiário, a área geográfica a ser atendida, o prazo de execução dos serviços, os valores da contratação, a qualificação técnica dos profissionais e os critérios objetivos para a seleção das entidades executoras.

#### II.V. Legislação envolvida:

57. O Decreto 1.946/96 criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que foi alterado, posteriormente, pelo Decreto 3.991/2001.

58. A Lei 11.326, de 24/7/2006, estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

59. O Decreto 4.739/2003 transferiu a competência do MAPA relativa à Ater para o MDA.

60. A Lei 12.188, de 11/1/2010, instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater).

61. Posteriormente, o Decreto 7.215, de 15/6/2010 regulamentou a Lei de Ater. Referido decreto implementou o Pronater, disciplinou o credenciamento de entidades de Ater e as chamadas públicas, tratou das atribuições do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e do Comitê Nacional de Ater.

62. O Decreto 7.644, de 16/12/2011, regulamentou o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, instituído pela Lei 12.512, de 14/10/2011. Pelo citado decreto, coube ao MDS e ao MDA executarem o Programa por meio da disponibilização de serviços de assistência técnica e da transferência direta de recursos financeiros não reembolsáveis a agricultores familiares e demais beneficiários enquadrados nas disposições do artigo 3º da Lei 11.326/2006.

63. Por fim, o Decreto 7.492/2011 instituiu o Plano Brasil Sem Miséria, que contempla ações de Ater no seu Plano de Metas para elevar a renda per capita e aumentar as condições de bem-estar da população em extrema pobreza na área rural no eixo de inclusão produtiva.

#### II.VI. Aspectos orçamentários e financeiros:

64. As atividades de Ater desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA estão inseridas no Programa de Agricultura Familiar no PPA 2012-2015, especificamente no Objetivo 0412, Iniciativa 01CB e Ação Orçamentária 4260.

65. O Objetivo 0412 está relacionado à ampliação do acesso e qualificação dos serviços de assistência técnica e extensão rural e de inovação tecnológica, de forma continuada e permanente, para os agricultores e agricultoras familiares, assentados e assentadas da reforma agrária e povos e comunidades tradicionais. A meta desse objetivo, no contexto do Plano Brasil sem Miséria, refere-se à contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) para atendimento a 203 mil famílias de agricultores e 50 mil famílias assentadas da reforma agrária, com acompanhamento diferenciado. A meta para 2012 era atender 179 mil famílias.

66. A Iniciativa 01CB, que busca atender a mencionada meta, diz respeito à prestação dos serviços qualificados e continuados de Ater, articulados com concessão de investimentos, para o público da agricultura familiar, reforma agrária, mulheres rurais, indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais e para a organização da produção de empreendimentos da agricultura familiar, com formação dos agentes de desenvolvimento e fiscalização dos contratos.

67. No orçamento de 2012, para atendimento das metas diretamente relacionadas ao Objetivo 0412 e à Iniciativa 01CB, encontra-se inserida a Ação Orçamentária 4260, concernente à

*Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultores Familiares e seus Empreendimentos, com dotação orçamentária de R\$ 395 milhões (Tabela 2).*

*Tabela 2: Orçamento do Programa Agricultura Familiar, na Ação 4260 (valores em R\$ mil)*

<i>Exercício</i>	<i>Dotação Inicial</i>	<i>Empenhado</i>	<i>Liquidado (Favorecido)</i>	<i>Pago</i>	<i>RP Pago</i>
2008	R\$ 164.060	R\$ 150.118	R\$ 150.118	R\$ 20.620	R\$ 109.777
2009	R\$ 261.252	R\$ 246.187	R\$ 246.187	R\$ 58.882	R\$ 91.188
2010	R\$ 264.632	R\$ 164.922	R\$ 164.922	R\$ 9.241	R\$ 125.888
2011	R\$ 160.864	R\$ 158.540	R\$ 158.540	R\$ 5.221	R\$ 88.988
2012 *	R\$ 395.006	R\$ 147.402	R\$ 2.589	R\$ 2.589	R\$ 78.878

*\* dados em 4/12/2012*

*Fonte: Siga Brasil*

68. A redução do valor do orçamento do exercício de 2011 em relação a 2010 (Tabela 2), segundo a SAF, não se deveu a nenhum fator significativo, mas ocorreu simplesmente em razão de redução nominal do valor disponibilizado.

69. Cabe destacar que o orçamento de 2012 do Pronaf relativo às atividades de Ater inseridas no Plano Brasil sem Miséria, além da Ação 4260, possui mais cinco ações orçamentárias: 4448 – Formação e Capacitação de Agentes de Ater; 4470 – Ater para Reforma Agrária; 8358 – Ater para Comunidades Quilombolas e 8332 – Ater para Mulheres Rurais, totalizando R\$ 675 milhões.

70. No tocante ao fomento das atividades produtivas rurais, inserido entre as metas estabelecidas no Plano Brasil sem Miséria, há a Ação 20GD na LOA 2012, que tem por objetivo estimular a geração de trabalho e renda e promover a segurança alimentar e nutricional dos beneficiários. A estratégia adotada para o alcance desse objetivo é a elaboração, pelos extensionistas rurais, de projetos produtivos para as unidades familiares. Os extensionistas, após a realização do diagnóstico da família e da propriedade, elaboram o projeto mais adequado à realidade do beneficiário. Além de fornecer alimentos para a família, o projeto visa à criação de excedente de produção, destinado à venda e ao consequente aumento da renda familiar. Sob a responsabilidade do MDS, é realizada a seleção de famílias extremamente pobres e a adesão ao Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. A adesão contém projeto de estruturação da unidade produtiva familiar, com etapas de sua implantação, culminando no repasse de recursos não reembolsáveis diretamente às famílias, no montante de R\$ 2.400,00, em três parcelas ou mais, durante dois anos. Esse valor permite que o agricultor pobre compre insumos e equipamentos. O orçamento para a ação está na Tabela 3.

*Tabela 3: Orçamento do Programa de Fomento das Atividades Produtivas Rurais (2011-2012) (valores em R\$ mil).*

<i>Exercício</i>	<i>Dotação Inicial</i>	<i>Autorizado</i>	<i>Empenhado</i>	<i>Liquidado (Favorecido)</i>	<i>Pago</i>	<i>RP Pago</i>
2011	R\$ 00	R\$ 11.300	R\$ 7.399	R\$ 00	R\$ 00	R\$ 00
2012*	R\$ 150.000	R\$ 153.901	R\$ 27.059	R\$ 11.282	R\$ 11.282	R\$ 7.399

*\* dados em 4/12/2012.*

*Fonte: Siga Brasil.*

### III. Qualidade dos serviços de Ater:

71. O presente capítulo objetiva examinar quais são os fatores que prejudicam ou limitam a prestação dos serviços de Ater. As análises foram realizadas para verificar se a forma de implementação desses serviços, por meio de chamadas públicas, favorece o alcance dos objetivos propostos e atende aos critérios da Pnater.

72. O atual modelo de chamadas públicas, adotado pelo MDA para contratação de entidades para prestação de serviços de Ater, teve início em 2010, a partir da Lei de Ater (Lei 12.188/2010). O artigo 27 dessa lei alterou a Lei 8.666/93, de modo a permitir essa contratação por meio de dispensa de licitação.

73. Apesar da possibilidade de contratação direta, o MDA tem optado por realizar chamadas públicas, por meio de editais, com o objetivo de selecionar as melhores propostas para execução dos serviços.

74. A estrutura das chamadas públicas mudou a partir de 2011, onde vários lotes passaram a integrar um único edital. Em 2010, praticamente cada edital se referia a um lote a ser atendido, por isso foram lançados naquele ano mais de 150 editais. Em 2011, esse número caiu para cerca de dez. Em função dessa mudança, e devido ao lançamento do Plano Brasil sem Miséria em 2011, as análises se concentraram nas chamadas públicas realizadas a partir desse ano.

75. Constatou-se que entidades não conseguem executar todas as atividades previstas no contrato, tendo em vista o curto prazo de sua vigência. Essa situação causa descontinuidade das ações e faz com que as prestadoras de serviços de Ater se esforcem em cumprir o conjunto de atividades contratadas para garantir seu pagamento no prazo estipulado no contrato, afetando a qualidade do serviço ofertado.

76. Essa questão é ainda mais relevante em relação à prestação dos serviços de Ater para famílias de agricultores mais pobres e carentes (público do PBSM). Segundo os especialistas e de acordo com os princípios da Pnater, estas famílias necessitam de dinâmicas de sensibilização baseadas no diálogo, na valorização dos conhecimentos, experiências e potencialidades de cada um, de forma multi e interdisciplinar.

77. Portanto, é preciso fazer com que os serviços de Ater sejam priorizados para as famílias mais necessitadas e em condições de extrema pobreza, especialmente aquelas que não estão identificadas nos cadastros sociais das três esferas de governo.

78. Além disso, constatou-se que o atual formato das chamadas públicas, embora represente um avanço em relação ao modelo anterior de celebração de convênios, possui limitações por não incentivar que se utilize a experiência e o conhecimento dos extensionistas para criar laços de acolhimento e confiança, valorizar e levar em consideração as especificidades e tradições locais no desenvolvimento das atividades com as famílias beneficiárias, tendo em vista que o cronograma e o formato das atividades são pré-definidos e pouco flexíveis.

79. A seguir, serão analisados aspectos que impactam a qualidade dos serviços de Ater e podem comprometer o alcance dos resultados pretendidos, tais como a descontinuidade desses serviços, o tamanho dos lotes, o pouco aproveitamento da Ater para a promoção do acesso a programas sociais, o formato das atividades propostas nas chamadas públicas e a sistemática de diagnóstico de situação e de avaliação de resultados.

### III.1. Descontinuidade dos serviços de Ater:

80. Há descontinuidade dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural após o término dos contratos firmados entre as entidades e o MDA. Isso faz com que haja queda da credibilidade das entidades junto aos agricultores, cria resistência por parte das famílias em participar de outros programas de Ater e gera desperdício de recursos públicos, uma vez que os novos conhecimentos e práticas podem não ser assimilados pelas famílias atendidas durante a vigência do contrato, o que compromete o alcance dos resultados pretendidos. A Lei 12.188/2010, chamada de Lei de Ater, define em seu artigo 2º, inciso I, que a assistência técnica e extensão rural é:

'serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais' (grifo nosso).

81. Portanto, a Lei de Ater deixa claro que esse serviço tem caráter contínuo. Mas a realidade mostra que não é isso que tem ocorrido. Os contratos de Ater já encerrados não foram, em



geral, renovados. Segundo informações do MDA, apenas vinte contratos receberam aditivos para que novas atividades fossem acrescidas ao seu término.

82. Além disso, famílias que já foram beneficiadas pelos serviços das chamadas públicas não podem, segundo as regras das chamadas, ser beneficiadas por outras chamadas do MDA.

83. Agricultores revelaram, nos grupos focais realizados, que antes das chamadas públicas a maioria não recebia serviço de Ater de maneira adequada e consistente, sendo que vários nunca o haviam recebido, e acreditam que voltarão à mesma situação após o término dos contratos. Na pesquisa e em entrevistas com técnicos de extensão rural foi revelado que, na opinião da maioria deles (67% dos respondentes), as famílias vão ficar desassistidas, em termos de assistência técnica e extensão rural, após o término dos contratos oriundos das chamadas públicas.

84. As entrevistas revelaram que grande parte dos representantes das entidades acredita que as famílias vão ficar sem assistência técnica adequada, ou completamente desassistidas. Na pesquisa realizada, 31% das entidades afirmaram que as famílias ficariam sem assistência técnica após o término dos contratos de Ater das chamadas públicas.

85. Uma das causas para a descontinuidade dos serviços de Ater é o curto tempo de duração dos contratos. As chamadas públicas realizadas em 2010 estabeleceram contratos de doze meses; as de 2011 e 2012 já previram duração de dezoito meses. Destaca-se que o MDA lançou uma chamada pública no segundo semestre de 2012, voltada para sustentabilidade, prevendo contrato de 36 meses para a execução das atividades.

86. Há relatos comuns citados em grupos focais com agricultores familiares e fiscais do MDA sobre o tempo de duração dos contratos de Ater:

'os extensionistas não conseguem finalizar os projetos com as famílias...' (Fam1).

'A gente teve nesse processo uma dificuldade muito grande que foi a não continuidade do contrato...' (Fisc1)

'Isso foi uma perda, porque a gente sentiu como que se fosse um ano de trabalho, de esperança que foi depositada que foi jogada fora. Pra eles [os agricultores] ...' (Fisc2).

'O primeiro ano é quase que uma aproximação, pra eles criarem a confiança no técnico, comecem a entender que ele vai fazer visita, que tem reunião... é um processo que leva três, quatro anos. Inclusive, pra gente ter uma análise do resultado do trabalho de Ater, impacto na renda, a gente não consegue em um ano...' (Fisc3).

'Precisaria ter uma continuidade. No mínimo três anos. Um ano de aproximação, um ano de desenvolvimento e um ano de avaliação...' (Fisc4).

87. Ao serem questionados sobre qual seria o tempo mínimo ideal de um contrato de Ater para que as famílias tenham um benefício mais efetivo, 84,4% dos representantes das entidades afirmaram que o tempo médio seria de, pelo menos, três anos, sendo que 22,2% deles afirmaram que o tempo mínimo seria de cinco anos ou mais. Cerca de 88% dos técnicos de extensão rural que responderam a pesquisa também afirmaram que três anos seria o tempo mínimo, sendo que 40% afirmaram que esse tempo mínimo seria de cinco ou mais anos. Em relação aos fiscais de contrato do MDA, 76% deles (26 dos 34 respondentes) acreditam que três anos de contrato é o mínimo necessário.

88. Técnicos de extensão rural, representantes de entidades e fiscais de contrato entrevistados e pesquisados afirmaram que o tempo de duração dos contratos em vigência é insuficiente para que os resultados dos serviços de Ater sejam efetivos. Em pesquisa realizada com as entidades contratadas, 78% dos respondentes afirmaram que o tempo atualmente previsto de duração do contrato não é suficiente para o alcance dos objetivos buscados pela Pnater. Além disso, 53% dos técnicos de extensão rural que responderam à pesquisa informaram que o prazo curto dos contratos é o fator que mais dificulta sua atuação.

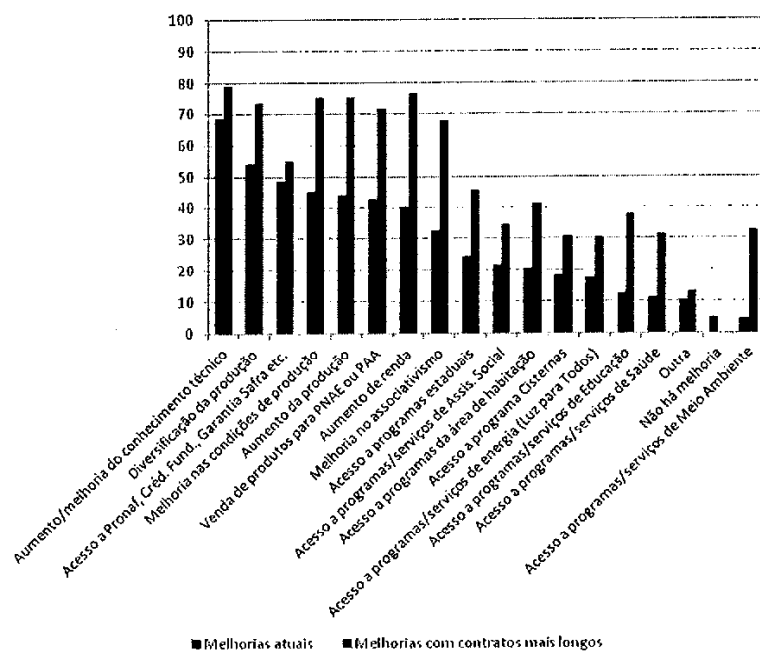
89. É importante destacar que, dependendo da cultura produtiva escolhida pela família beneficiária, o tempo curto de duração dos contratos não permitirá sequer fazer uma avaliação intermediária de seus resultados. Alguns produtos e espécies possuem ciclo produtivo longo, como a mamona (até oito meses), o tomate (até sete meses), a mandioca (até dezoito meses), entre outras.

90. Nesse sentido, ficou evidente que para promover a melhoria da renda e condições de vida das famílias beneficiadas com serviços de Ater, é necessário que o prazo de vigência dos contratos seja compatível com o período de planejamento, execução e acompanhamento do projeto de unidade produtiva, desde o início até o momento em que o beneficiário consiga comercializar o excedente da produção. Segundo relatos de representantes das entidades prestadoras, a interrupção dos serviços de Ater reduz até mesmo a credibilidade dessas entidades junto aos agricultores familiares.

91. Outro dado importante que corrobora a necessidade de aumento do tempo previsto dos contratos de Ater é o fato de que o próprio MDA informou que 47% dos contratos já vencidos não conseguiram atingir o percentual de execução de 90% das atividades previstas (sendo que em 30% desses contratos há processo punitivo instalado por irregularidades na prestação dos serviços de Ater).

92. Na pesquisa realizada com os técnicos de extensão rural, foi perguntado sobre as melhorias já observadas na situação das famílias atendidas, bem como as melhorias que ocorreriam caso os contratos fossem mais longos. O Gráfico 8 apresenta os resultados obtidos.

Gráfico 8: Percentual de técnicos que afirmam ter havido melhorias promovidas pelos serviços de Ater e que poderia haver melhorias, caso os contratos fossem mais longos, por tipo de melhoria.



Fonte: Pesquisa TCU.

93. Apesar de os contratos atuais terem curta duração, grande parte dos técnicos de extensão rural já consegue perceber melhorias na situação das famílias atendidas, principalmente no tocante à melhoria do conhecimento técnico das famílias e das condições de produção, à diversificação da produção e ao acesso a políticas voltadas para agricultura familiar. Contudo, na opinião dos mesmos técnicos, se os contratos de prestação de serviço de Ater fossem mais longos, as melhorias seriam mais evidentes em todas as áreas questionadas.

94. É importante destacar que não cabe apenas à União a responsabilidade de proporcionar os serviços de Ater à população. Os estados e municípios também possuem papel importante nessa área. Contudo, o fato de o Governo Federal estar realizando as chamadas públicas para proporcionar esses serviços à população rural indica que os estados e municípios não estão conseguindo atender adequadamente a essas famílias.

95. Essa percepção foi confirmada em entrevistas realizadas com representantes das secretarias estaduais de agricultura da Bahia e de Minas Gerais. Os estados não possuem condições, nem estrutura, para atender a toda sua população rural com serviços de Ater. Foi relatado também que esses estados não têm condições de continuar prestando o mesmo serviço de Ater após o término dos contratos das chamadas públicas. Cabe ressaltar que existe demanda e previsão para realização de chamadas públicas de Ater em todos os estados.

96. Se houvesse articulação adequada entre o Governo Federal e os estaduais, no sentido de executarem ações complementares, a descontinuidade dos serviços de Ater poderia ser minimizada. Essa questão da articulação do MDA com outros entes e órgãos será mais bem abordada no Capítulo 4.

97. É importante que o MDA tome providências para que os serviços de Ater possuam as características preconizadas na Política Nacional de Ater, entre elas, a continuidade. A realização de contratos mais longos, com possibilidade de renovação, minimizaria os efeitos da descontinuidade desses serviços.

98. Segundo informações repassadas pelo MDA, os contratos não têm sido renovados 'devido à ausência dos requisitos legais para caracterizar os contratos como de natureza continuada, conforme previsto no art. 57, inc. II, da Lei 8.666/93'. Segundo entendimento da área jurídica do MDA, os serviços contratados não possuem características que lhes permitissem ser tratados como de execução continuada, da maneira requerida pela Lei de Licitações, pois a execução dos serviços de forma prolongada no tempo e os transtornos causados à Administração pela falta dos serviços, coisas comuns à maioria dos serviços que cessam com a conclusão do objeto, não tornariam os serviços contratados necessários para todo o sempre na região de execução e para os beneficiários das atividades (Ofício n. 759/2012/DATER/SAF).

99. Vale a pena discutir essa questão de caracterização de serviços continuados, sob a luz da Lei 8.666/93, da jurisprudência do TCU, bem como da doutrina sobre o assunto. A Lei de Licitações traz a informação de que:

'Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I (...)

II- à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (...)'

100. Da análise do dispositivo legal, depreende-se que a questão importante se refere à determinação do que venha a ser 'prestação de serviços a serem executados de forma contínua'. A área jurídica do MDA alega que a prestação de serviços de Ater não se caracteriza como execução contínua, pois sua não execução não causaria transtornos à Administração, e nem seriam continuamente necessários aos beneficiários.

101. Acórdãos do TCU têm a definição de serviços de natureza continuada em sentido diferente do apresentado pelo MDA, como exemplificado a seguir.

'(...) a prestação de serviços de execução contínua é aquela cuja falta paralisa ou retarda o serviço de sorte a comprometer a correspondente função estatal ou paraestatal (...) (AC 551/2002 – 2ª Câmara).'

'(...) serviços de prestação inadiável, cuja interrupção poderá colocar em risco o próprio interesse público, face aos reflexos negativos que dela poderão advir para a normalidade da prestação de serviços a cargo do Estado (...) (AC 201/2006 – 1ª Câmara)' (grifo nosso).

'(...) serviços contínuos são aqueles que não podem ser interrompidos; fazem-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até sem exaurimento ou conclusão do objetivo (...) (AC 128/1999 – Plenário e DC 466/1999 – Plenário)' (grifo nosso).

102. Analisando-se a legislação, conclui-se que não existe rol taxativo determinando os serviços continuados. Cada doutrinador costuma fazer relação exemplificativa desses serviços, a

partir do entendimento dos dispositivos legais e regulamentares, como relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti no processo referente ao Acórdão 1382/2003 – 1ª Câmara.

103. O Tribunal de Contas da União já considerou, inclusive, a compra de medicamentos como prestação de serviços continuados, no Acórdão 766/2010 – Plenário, referente à auditoria operacional realizada na ação de Atenção aos Pacientes Portadores de Doenças Hematológicas. A ausência do medicamento, fator de coagulação, provoca sangramentos prolongados dos pacientes, podendo levar à morte.

104. As dificuldades enfrentadas pelo Ministério da Saúde na compra desses medicamentos, de modo a suprir adequadamente a demanda, sem a ocorrência de discontinuidades no seu fornecimento, bem como a importância do tema, levaram o TCU a permitir a aplicação, em caráter excepcional, do inciso II do art. 57 da Lei 8.666/1993, no caso em questão.

105. Nesse trabalho, o Ministro-relator adotou a seguinte definição do doutrinador Marçal Justem Filho (2009) sobre a definição de serviços executados de forma contínua:

*'A identificação dos serviços de natureza contínua não se faz a partir do exame propriamente da atividade desenvolvida pelos particulares, como execução da prestação contratual. A continuidade do serviço retrata, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser satisfeita. Ou seja, o dispositivo abrange os serviços destinados a atender necessidades públicas permanentes, cujo entendimento não exaure prestação semelhante no futuro.*

*Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também compreendidas necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades que não são indispensáveis. O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço. (p. 698)' (grifo nosso).*

106. Grande parte da celeuma envolvendo a definição do que seria, ou não, serviço de prestação continuada deve-se ao fato de que os serviços existentes nos normativos, como na IN/MARE 18/1997, são apenas exemplificativos, e não exaustivos. Entretanto, no caso dos serviços de Ater, sua definição como de caráter contínuo está positivada na Lei 12.188/2010, como já citado.

107. Mesmo se a Lei de Ater não contivesse claramente a definição de que a assistência técnica e extensão rural é um serviço continuado, as interpretações das definições usadas pelo TCU permitiriam considerar esses serviços como atividade contínua. A Ater tem o objetivo principal de educação, a fim de proporcionar a melhoria da situação da família de agricultores rurais, de modo que eles passem a produzir de maneira suficiente para seu sustento, bem como para comercialização. A Ater tem importância fundamental na superação da pobreza extrema na área rural do Brasil.

108. Portanto, a continuidade dos serviços é de essencial importância para a mudança no cenário nacional relativo à pobreza, prioridade governamental. Os serviços de Ater são baseados na confiança entre o agricultor e o técnico de extensão rural, e essa confiança demora a ser estabelecida. Então, o ideal seria que o serviço fosse prestado pelas mesmas pessoas, durante tempo suficiente para que os agricultores assimilem e passem a utilizar, de forma sustentável e perene, os procedimentos e técnicas aprendidos.

109. Aparentemente não há óbice para que os contratos de Ater para agricultores familiares sejam celebrados por período superior à vigência dos créditos orçamentários, nem para que eventuais contratos possam ser prorrogados caso seja identificada essa necessidade.

110. Diante da situação apresentada, considera-se pertinente recomendar que o MDA implemente alternativas para que o serviço de Ater possa, realmente, ser contínuo, como preconizado na Lei 12.188/2010 (Pnater). Algumas opções seriam a renovação dos contratos ou a realização de contratos de manutenção, cujo objetivo seria prestar serviços de Ater de maneira continuada às famílias que já foram beneficiadas pelas chamadas públicas.

### III.2. Inadequação do tamanho dos lotes:

111. Outro aspecto a ser destacado refere-se à adequação do tamanho dos lotes, tanto em relação ao número de municípios, quanto ao número de famílias. Foram identificados lotes com muitos municípios e muitas famílias a atender.

112. A existência de lotes muito grandes dificulta a participação de entidades menores, também qualificadas para a prestação dos serviços, além de dificultar, em muitos casos, a logística da prestação dos serviços para as entidades que conseguiram ganhar a licitação por esses lotes.

113. Nas chamadas relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria e aos Territórios da Cidadania, de 2011 e 2012, a média do número de famílias por lote foi de 2.222, sendo que foi identificado um lote com 9.400 famílias. No tocante ao número de municípios, a média foi de onze municípios por lote, sendo que o número máximo identificado foi de trinta.

114. Em entrevistas realizadas com representantes de entidades prestadoras de serviço de Ater, foi relatada a dificuldade de atendimento a vários municípios em um mesmo contrato, pois muitas vezes eles são distantes entre si, possuindo inclusive características diferentes, tanto culturais quanto geográficas.

115. Realizando-se análise de correlação entre o número de municípios e o número de famílias dos lotes com o sucesso do lote (se ele teve ou não vencedor na chamada pública), verificou-se correlação negativa entre as variáveis. Aparentemente, os lotes que apresentam grande número de famílias ou de municípios têm mais dificuldade em obter sucesso na seleção das chamadas públicas.

116. Foi realizada correlação de Spearman, bivariada, entre as variáveis 'número de municípios' e 'número de famílias' com a variável 'houve vencedor' (sendo atribuído o valor 0 para os lotes sem vencedor, e 1 para os que tiveram sucesso). A correlação entre 'houve vencedor' e 'número de municípios' foi de -0,218 (com  $p < 0,05$ ), e a correlação entre 'houve vencedor' e 'número de famílias' foi de -0,350 (com  $p < 0,01$ ). Isto quer dizer que a variável que indica se a licitação foi bem sucedida (houve vencedor) varia inversamente ao número de municípios e de famílias nos lotes.

117. Essa análise não quer dizer que o grande número de famílias e o grande número de municípios por lote são as únicas variáveis explicativas para o menor sucesso das chamadas públicas desses lotes. Existem outras variáveis que influenciam no sucesso ou insucesso dos lotes, mas verificou-se que o número de famílias e o número de municípios são variáveis a considerar na formação dos lotes.

118. Sobre esse aspecto, é importante destacar a experiência do estado da Bahia na realização de chamadas públicas para Ater estadual. A Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri) lançou o edital 1/2012 com 78 lotes, que tinham em média quatro municípios e 480 famílias por lote. Dos 78 lotes, cinquenta tiveram propostas vencedoras. Esses 28 lotes que não tiveram sucesso foram relançados na chamada 2/2012 e apenas um continuou sem vencedor.

119. A experiência do estado da Bahia traz mais evidências de que lotes com menos famílias e menos municípios a atender são mais viáveis, apresentando maior índice de sucesso nas chamadas públicas para Ater.

120. Sendo assim, propõe-se recomendar ao MDA que ajuste o tamanho dos lotes, tanto em número de famílias quanto em número de municípios, de modo a melhorar a eficiência da prestação do serviço de Ater.

### III.III. Pouco aproveitamento da Ater para a promoção de acesso a programas sociais:

121. Os editais das chamadas públicas e a própria doutrina de Ater consideram que uma das funções do técnico de extensão rural é promover o acesso a programas e serviços públicos aos beneficiários que não o tenham. Não há, contudo, previsão nos editais para remuneração desse tipo de atividade, tampouco incentivos para sua realização.

122. O técnico de assistência e extensão rural é, em muitos casos, o único agente investido de função pública a que as famílias rurais têm acesso com certa frequência. O poder público deveria aproveitar ao máximo esse contato existente com as famílias mais necessitadas, de modo a promover seu acesso às políticas públicas.

123. Uma inovação trazida pelas chamadas estaduais de Ater realizadas pelo estado da Bahia é a previsão de bonificação paga à entidade que promover o ingresso das famílias em programas governamentais federais destinados à Agricultura Familiar. Ao final do primeiro ano de

contrato há a previsão de apuração do acesso das famílias beneficiárias, no período do contrato, às políticas públicas relacionadas a seguir, e é realizado o pagamento (Tabela 4).

*Tabela 4: Valor da bonificação paga pelo estado da Bahia, em 2012, às entidades de Ater pelo ingresso das famílias em programas sociais*

<i>Política / Programa</i>	<i>Unidade</i>	<i>Valor da Bonificação Pago por Acesso (Família/ano)</i>
<i>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)</i>	<i>Operação de Crédito</i>	<i>R\$ 40,00</i>
<i>Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)</i>	<i>Contrato</i>	<i>R\$ 30,00</i>
<i>Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</i>	<i>Contrato</i>	<i>R\$ 30,00</i>
<i>Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)</i>	<i>Contrato</i>	<i>R\$ 40,00</i>
<i>Programa Garantia Safra</i>	<i>Adesão</i>	<i>R\$ 15,00</i>

*Fonte: Seagri/BA.*

124. Nota-se que os programas mencionados são federais e não estaduais, ou seja, o estado da Bahia bonifica as entidades para que elas incentivem as famílias beneficiárias a participar dos programas federais relacionados à agricultura familiar. O MDA poderia formular sistemática parecida, inclusive prevendo rol maior de programas, como os da área social, para que o papel dos serviços de Ater no combate à pobreza possa ser mais intenso.

125. As pesquisas realizadas com técnicos de extensão rural e com representantes das entidades contratadas indicam que os serviços de Ater não têm promovido adequadamente o acesso de famílias a programas e serviços governamentais. Apenas 8% das entidades e cerca de 20% dos técnicos respondentes acreditam que os serviços de Ater atualmente desenvolvidos promovam o acesso das famílias a políticas públicas.

126. Outro aspecto a ser destacado no formato das chamadas públicas é que nos editais não há previsão de pagamento por algumas atividades que as entidades contratadas realizam para o adequado atendimento às regras das chamadas e aos objetivos da Pnater.

127. Em geral, a primeira atividade remunerada prevista nos editais de chamadas públicas é o diagnóstico da família. Entretanto, a fim de que esse diagnóstico seja adequadamente realizado, as entidades gastam recursos para localizar e identificar as famílias beneficiárias. Na pesquisa realizada junto às entidades contratadas pelo MDA, cerca de 15% relataram ter insuficiência de recursos para realização das primeiras atividades previstas nas chamadas.

128. Há chamadas públicas (as relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria) que possuem listas de beneficiários nominalmente identificados, mas, mesmo nesses casos, a entidade realiza vários gastos, pois as listas recebidas estão, em certo grau, desatualizadas (essa questão será tratada no Capítulo 5) e vários beneficiários são substituídos por não atenderem aos requisitos estabelecidos. As entidades realizam esses gastos para mobilização e seleção das famílias, ou comprovação das suas condições, mas não há previsão para sua remuneração.

129. Esses dados reforçam a importância de recomendar ao MDA que inclua, nos próximos editais de chamadas públicas, especialmente os voltados para o PBSM, mecanismos de incentivo à realização de atividades de mobilização (atividades iniciais prévias à realização do diagnóstico das famílias) e à inclusão das famílias em programas e serviços públicos, principalmente os relacionados à área agrícola, mas também os de saúde, educação e assistência social.

#### III. IV. Pouca flexibilidade do formato das atividades propostas:

130. Outro aspecto que merece ser comentado no tocante ao formato das chamadas públicas do MDA refere-se às atividades propostas em cada uma das chamadas, que poderiam ser mais flexíveis em relação ao tipo, quantidade e formas de comprovação.

131. De 2010 a 2012, as chamadas públicas realizadas pelo MDA sofreram várias alterações, especialmente no que se refere à quantidade e tipo de atividades prescritas. As chamadas

de 2010 previam cerca de doze atividades em cada contrato, sendo a ordem e os tipos de atividades padronizadas para praticamente todos os editais.

132. As chamadas daquele ano especificavam claramente que as entidades deveriam realizar reuniões, visitas, cursos, entre outras atividades. Isso engessava a forma de execução por parte das contratadas, não dando oportunidade para o aproveitamento da experiência da entidade na execução dos trabalhos.

133. Em entrevistas com representantes das entidades prestadoras de serviços de Ater, foram ouvidos vários relatos de que as atividades previstas nas chamadas, bem como seus critérios de comprovação, em algumas localidades, eram muito difíceis de realizar, não havendo liberdade para fazer adaptações.

134. Um exemplo de dificuldade enfrentada por várias entidades diz respeito à realização das atividades coletivas (reuniões, cursos etc.), bem como à comprovação das suas execuções. Aproximadamente 51% dos técnicos de extensão rural relataram ter dificuldades para reunir os agricultores para atividades coletivas. Entre as dificuldades relatadas estão desde a mobilização das famílias para participação nos eventos até a comprovação de sua realização.

135. No tocante à mobilização das famílias, os extensionistas entrevistados relataram dificuldades relativas à dispersão das famílias, por morarem em locais de difícil acesso e longe da sede do município. Aliado a isso, há, na opinião dos extensionistas, desmotivação e desinteresse de alguns agricultores em participar das atividades de Ater.

136. No que se refere à comprovação, várias entidades relataram que muitas vezes não conseguem reunir o número mínimo de agricultores exigido pelo edital da chamada pública para que a instituição possa receber pelo serviço prestado e, por isso, realizam mais de um evento para conseguir esse número. Isso aumenta os custos, uma vez que a organização não pode deixar de realizar a atividade com os agricultores presentes, que se esforçaram para participar, abrindo mão de outros afazeres.

137. A partir de 2012, as atividades previstas passaram a ter flexibilidade maior, bem como passaram a ser em maior quantidade (acompanhando o maior prazo dos contratos). Ao invés de especificar todas as atividades, o MDA especificou algumas e passou a determinar apenas o número total de atividades individuais e coletivas a realizar. O tipo de atividade a ser desenvolvida, em sua maioria, caberia à instituição escolher.

138. Apesar dos avanços observados na construção dos editais de chamadas públicas, foram identificadas oportunidades de melhoria no que se refere à previsão das atividades a realizar. A flexibilização do tipo de atividade foi considerada por especialistas consultados uma boa mudança promovida pelo MDA, mas a fixação do número de atividades de cada tipo (individuais ou coletivas) não permite que as entidades desenvolvam um plano de assistência adaptado às necessidades locais e que leve em conta a experiência de campo dos extensionistas. Um arranjo alternativo poderia ser, por exemplo, exigir que determinada chamada tenha previsão do total de atividades a desenvolver, fixando-se percentuais mínimos para atividades individuais e coletivas.

139. Essa flexibilização exigiria, por outro lado, que se aprimorassem os procedimentos de controle, de maneira a garantir o adequado cumprimento dos contratos de assistência técnica. Essa questão é mais bem desenvolvida no Capítulo 4, item 4.1.

140. Sendo assim, propõe-se recomendar ao MDA que passe a determinar o número total de atividades a executar nos contratos de Ater, estabelecendo número mínimo de cada tipo de atividade (individual ou coletiva) e definindo novos e aperfeiçoados procedimentos de controle de execução dessas atividades.

#### III.V. Inadequação do diagnóstico e da avaliação de resultados:

141. O diagnóstico realizado pelos extensionistas, previsto nos contratos de Ater, especialmente os referentes ao Plano Brasil Sem Miséria, tem se mostrado inadequado, assim como a avaliação dos resultados desses contratos.

142. O diagnóstico da situação familiar dos agricultores beneficiários dos contratos de Ater é realizado basicamente por meio do preenchimento de um questionário, o qual contém perguntas sobre os mais variados assuntos. Em pesquisa realizada com representantes das entidades, 14% afirmaram que a maior dificuldade na realização do diagnóstico é o fato de o questionário ser muito longo.

143. O questionário possui, no mínimo, 120 questões, e caso a entidade opte por imprimi-lo, a versão totaliza mais de trinta páginas. Isso pode ser um fator explicativo para que cerca de 10% dos representantes tenham afirmado, na pesquisa, que o tempo previsto para realização do diagnóstico, quatro horas, não é suficiente.

144. Segundo representantes de entidades e técnicos entrevistados, o questionário seria muito longo, repetitivo e com vocabulário complexo em algumas perguntas, dificultando o entendimento dos agricultores e até de alguns técnicos. Além disso, haveria perguntas fora da realidade dos agricultores familiares, com unidade de medida incompatível com a situação da propriedade. Por exemplo, há unidades de medida em milhares de animais, sendo que as famílias possuem, no máximo, algumas dezenas.

145. De acordo com os referidos entrevistados, o descompasso do diagnóstico com a realidade local gera, muitas vezes, desconfiança nas famílias dos agricultores. Nesse sentido, relataram situações de agricultores com receio de que, ao prestar informações sobre suas condições financeiras, venham a perder os benefícios que já recebem. Outras vezes, não têm boa vontade porque já receberam a visita de outro técnico (ou de outro agente do governo), responderam a perguntas semelhantes e a pessoa não voltou mais. Por fim, ainda segundo os entrevistados, há o receio de alguns agricultores de ser vítimas de pessoas inescrupulosas que obtêm informações sobre sua renda, seus documentos, seu CPF e usam esses dados para fins escusos.

146. Questão importante a ser levantada é que muitas informações são coletadas, mas praticamente nada é feito com elas. Ainda não há tratamento estatístico nem análises sobre esses dados. As informações coletadas deveriam ser usadas para o gerenciamento do programa e de seus resultados.

147. Em outubro de 2012, o TCU solicitou ao MDA as bases de dados de todos os diagnósticos realizados nas chamadas públicas do Plano Brasil sem Miséria. Foram enviados diagnósticos de 8.960 famílias. Levando-se em consideração que a soma dos beneficiários previstos nas chamadas 1/2011 e 2/2011 resulta em mais de 25 mil famílias, verifica-se que o Ministério não dispõe de todas as informações dos diagnósticos familiares. Isso, desconsiderando as chamadas de 2012.

148. Além disso, a realização do diagnóstico não deveria ser a primeira atividade a ser remunerada. Existem ações prévias ao diagnóstico que devem ser consideradas para que este seja realizado adequadamente. O diagnóstico se insere no primeiro, de três momentos, de uma metodologia de implantação de serviço de Ater. O primeiro passo é o conhecimento da realidade da família, que:

*'É essencialmente um momento de aproximação, de estabelecimento de relações afetivas e de troca de informações pessoais e com o ambiente. (...) Se para o extensionista é fundamental conhecer a realidade do campo e seus sujeitos, para os agricultores e agricultoras é também fundamental conhecer o extensionista (...)' (RUAS et al., 2006, p. 43).*

149. O conhecimento da realidade compreenderia três passos: coleta de informações sobre a realidade local; aproximação e sensibilização da comunidade e exposição sobre a realidade do extensionista; realização do diagnóstico participativo. Para isso, são sugeridas várias técnicas, entre elas, entrevistas, reuniões e encontros, com os beneficiários e com a comunidade.

150. Comparando-se com as atividades geralmente previstas nas chamadas, nota-se que nos editais costuma constar apenas a atividade de realização do diagnóstico, com duração de quatro horas. Portanto, o previsto nas chamadas públicas está em desacordo com o que prescreve a literatura especializada, no tocante ao levantamento de informações e ao diagnóstico das famílias.



151. Relacionado a essa questão está o fato de as avaliações finais, atividade prevista em toda chamada, não serem efetivas. Como os dados obtidos inicialmente não são adequadamente tratados, não são transformados em índices nem em indicadores, não se consegue mensurar os resultados alcançados ao final do contrato de Ater.

152. O MDA deve criar indicadores, baseados nas informações obtidas quando da realização do diagnóstico familiar, e mensurar, especialmente ao final do contrato, as mudanças ocorridas, os resultados alcançados. A avaliação atualmente existente refere-se apenas ao cumprimento de atividades previstas no contrato. Não há acompanhamento efetivo e preciso sobre as mudanças na situação das famílias.

153. A avaliação do processo de implementação é importante, contudo a avaliação dos resultados é fundamental para que o ciclo da política pública possa ser completo, retroalimentando informações para o planejamento das próximas ações.

154. Diante das constatações apresentadas, propõe-se recomendar ao MDA que revise o questionário de diagnóstico aplicado nas chamadas do PBSM, de modo a simplificá-lo e adaptá-lo à linguagem e à realidade do público-alvo, e que passe a acompanhar, por meio de indicadores e outros instrumentos, a situação inicial de todos os beneficiários, bem como a situação final, após a execução dos contratos de Ater.

#### IV. Atuação do MDA para dar cumprimento à Pnater:

155. O presente capítulo tem por objetivo analisar em que medida a estrutura, os recursos disponíveis no MDA e os processos implementados são adequados e suficientes para dar cumprimento aos objetivos estabelecidos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater).

156. O principal achado com relação a este tema refere-se às dificuldades operacionais enfrentadas pelo MDA para acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater. Verificou-se também que os sistemas informatizados Siater e Siga Livre têm deficiências que prejudicam o trabalho dos fiscais de contrato e dos técnicos extensionistas.

157. Constatou-se, ainda, que existe pouca articulação entre o MDA, os estados e outros Ministérios para o planejamento das chamadas públicas e para a integração de programas. Por fim, identificaram-se atrasos na liberação das parcelas do crédito-fomento.

#### IV.1. Acompanhamento dos contratos de Ater pelo MDA:

158. O MDA enfrenta dificuldades operacionais para acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater, conforme constatado nas visitas aos municípios durante a execução da auditoria e na pesquisa realizada com fiscais de contrato, técnicos em extensão rural e representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater.

159. De acordo com a Lei 12.188/2010, cabem ao MDA a formulação e a supervisão da Pnater. Também cabe ao Ministério o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação dos serviços obtidos com a execução dos serviços contratados de Ater. A contratação desses serviços é feita por meio de chamadas públicas, lançadas pelo MDA.

160. O Manual de acompanhamento de contratos de Ater, editado pelo MDA em setembro de 2012, estabelece as atribuições do fiscal do contrato e os procedimentos de acompanhamento e fiscalização.

161. As entidades relataram dificuldades com relação à demora na assinatura dos contratos e autorização para o início das atividades, bem como para o pagamento das atividades realizadas. De acordo com 40% das entidades que responderam à pesquisa, a assinatura do contrato demorou entre dois e quatro meses após a divulgação do resultado da chamada pública. Para 20% das entidades a assinatura foi rápida (menos de um mês), mas para 10% das entidades a assinatura demorou doze meses. Um problema advindo desse atraso é que os técnicos previamente selecionados pela entidade, e incluídos na proposta enviada para o MDA, podem não estar mais disponíveis na data da assinatura do contrato.

162. Além disso, uma longa espera para assinatura do contrato pode gerar dificuldades financeiras para a entidade, que em geral já se comprometeu com o quadro de extensionistas em

função da iminente contratação, e levar à suspensão da prestação dos serviços e, em alguns casos, até mesmo a inviabilizar o funcionamento da entidade, no caso de organizações não governamentais e cooperativas.

163. A título de exemplo, apresentam-se manifestações de representantes de duas entidades que responderam à pesquisa: 'A liberação dos primeiros pagamentos demoram [sic] muito e as ONGS tem [sic] dificuldades para a realização das atividades pois não tem [sic] capital e precisam primeiro realizar atividade para poder receber' (ONG1); 'Ao [sic] nosso ver a maior dificuldade é a falta de recurso por parte das empresas para execução das atividades - a liberação de 10% do valor da chamada a nosso ver possibilitaria um grande salto de qualidade, agilidade e resultado dos Programas, que compensariam os riscos' (ONG3). De acordo com informações do MDA, há 29 contratos de 2010 já firmados, mas as entidades não tiveram autorização para iniciar as atividades por falta de fiscal designado para acompanhamento. Destes contratos, 25 foram firmados com entidades não-estatais, que têm mais dificuldades para manter sua estrutura enquanto aguardam o início do trabalho.

164. Quanto ao tempo decorrido para o pagamento das atividades, o edital das chamadas públicas estabelece que 'os pagamentos ocorrerão a cada trinta dias, com valor proporcional aos serviços executados no referido período, mediante apresentação do relatório de execução dos serviços contratados'. De acordo com a pesquisa realizada com as entidades, 11,5% apontaram a demora do MDA para pagar os serviços executados como uma das maiores dificuldades enfrentadas pela entidade para a prestação de serviços de Ater. Houve relato de entidade, no Ceará, que precisou suspender suas atividades porque os pagamentos atrasaram seis meses. Ainda segundo a pesquisa, considerando os valores cumulativos, aproximadamente 45% das entidades recebem o pagamento pela prestação do serviço em até um mês; 62% em até dois meses e 79% em até três meses.

165. Os problemas operacionais enfrentados pelo MDA, mais especificamente, pelo Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) para acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater têm várias causas. Uma delas é a equipe reduzida. O Dater conta com doze fiscais que, além de monitorar e fiscalizar os contratos, são responsáveis por muitas outras atividades.

166. De acordo com a pesquisa realizada entre os fiscais do MDA, em média 40% do tempo deles é ocupado no monitoramento dos contratos pelo Siater e eles dedicam cerca de vinte dias por ano em visitas às unidades de produção familiar para fiscalização *in loco* dos contratos. Segundo os fiscais, o ideal seria que cada um tivesse sob sua responsabilidade cerca de 2.000 famílias (nos contratos de chamadas públicas). Entretanto, eles têm, em média, 3.200 famílias. Há fiscais que chegam a se encarregar de contratos que, no total, têm mais de oito mil famílias, sendo que um deles declarou ter mais de onze mil famílias nos contratos que fiscaliza.

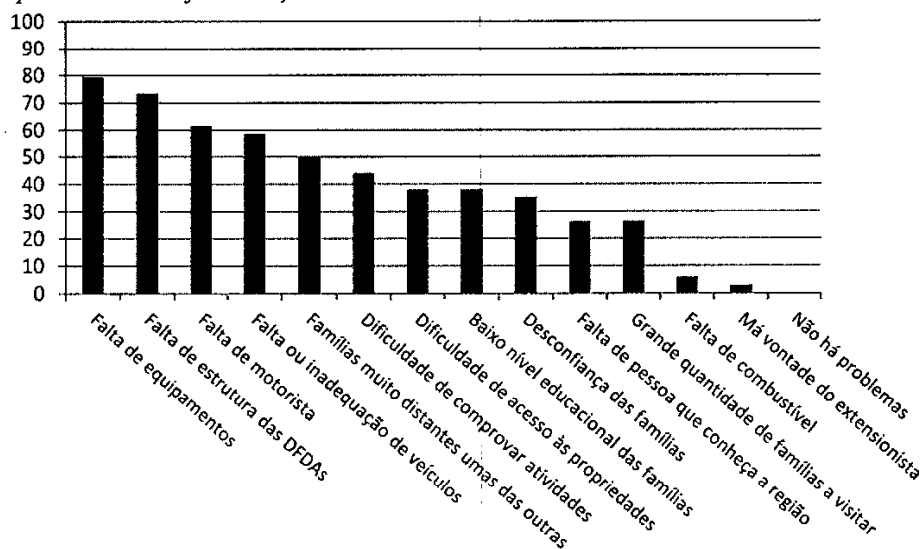
167. Outra causa identificada para as dificuldades operacionais enfrentadas pelo MDA é a falta de uniformidade, método e procedimentos nas fiscalizações. O Manual de Acompanhamento de Contratos de Ater é novo (foi publicado em setembro de 2012) e, por isso, ainda não está disseminado entre os fiscais e entre as entidades prestadoras de serviços de Ater. Além disso, alguns fiscais entrevistados fizeram críticas às orientações atualmente existentes. Eles sugerem que o Manual seja aperfeiçoado para tornar-se mais claro e mais detalhado e que haja padronização dos métodos de monitoramento e fiscalização.

168. Deve-se ressaltar que é importante haver uniformidade nos procedimentos de monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater. Durante a execução da auditoria, representantes das entidades entrevistadas relataram à equipe que os fiscais do MDA não tinham uniformidade de atuação. Citaram, como exemplo, os diferentes critérios adotados para a análise da documentação enviada. Essa falta de padronização tem como consequência o tratamento desigual recebido pelas entidades, principalmente no que se refere à agilidade no pagamento das atividades executadas, o que afeta a continuidade dos serviços contratados. Em Pernambuco, por exemplo, a fiscal dos contratos foi elogiada pelos representantes de várias entidades, tanto pela celeridade no exame da documentação e na liberação dos pagamentos, quanto pela eficiência no esclarecimento de dúvidas.

Já no Ceará, houve relato de demora de vários meses na liberação de pagamentos devido à atuação do fiscal do MDA.

169. Os fiscais do MDA relataram muitas dificuldades para executar as fiscalizações *in loco*. Os quatro principais, todos dentro da esfera de ação do MDA, referem-se à falta de equipamentos, de instalações físicas das Delegacias, de motorista e de veículo adequado (Gráfico 9). Além desses, há fatores referentes ao ambiente ou à condição social das famílias sobre os quais o MDA não tem controle e para os quais caberia adotar ações para minimizar seus efeitos.

Gráfico 9 – Percentual de fiscais do MDA respondentes à pesquisa, segundo as dificuldades percebidas nas fiscalizações



Fonte: Pesquisa com fiscais de contratos do MDA.

170. Os comentários dos fiscais que participaram do grupo focal confirmam as dificuldades apontadas na pesquisa. A título de exemplo, apresentam-se algumas observações feitas por eles:

Falta de motorista, falta ou inadequação de veículos, dificuldade de acesso às propriedades, falta de pessoa que conheça a região:

'hoje a gente depende da entidade que a gente vai fiscalizar para dar suporte à fiscalização' (Fisc1); 'Às vezes a gente tem que andar na garupa de um mototáxi na chuva, no barro ...' (Fisc5); 'Falta veículo, motorista e alguém que conhecesse bem a região onde a gente vai... A delegacia no estado não tem condições de ajudar... tem uma estrutura mínima e eles também monitoram, eles também fiscalizam ...' (Fisc2);

Falta de estrutura das Delegacias do MDA nos estados e falta de equipamentos:

'A gente ainda tem uma estrutura muito precária em termos do órgão, muito ruim ...' (Fisc4); 'Temos deficiência de Internet em algumas delegacias' (Fisc3); 'A nossa estrutura de mapeamento, de geoprocessamento é precaríssima' (Fisc6); 'Falta estrutura de fiscalização, eu reitero ...' (Fisc2); 'Agora, as delegacias, se a gente não tiver uma estrutura adequada, de suporte, das atividades do MDA e da Ater nos estados, vai ser difícil a gente conseguir viabilizar o serviço' (Fisc5).

171. Os técnicos em extensão rural também apontaram, nas respostas à pesquisa, a necessidade de melhoria das fiscalizações *in loco* realizadas pelo MDA. No campo do questionário reservado a comentários e sugestões, 29 extensionistas comentaram que deveria haver mais fiscais e que os fiscais deveriam estar mais presentes nas unidades de produção familiar.

172. A título de exemplo, apresentam-se trechos dos comentários feitos nos questionários pelos extensionistas: 'A atuação do fiscal seja mais presente para dirimir dúvidas'; 'O MDA precisa ter uma estrutura operacional mais eficiente, com fiscais que tenham tempo integral para fiscalizar,

*analisar e liberar os pagamentos'; 'O MDA deveria fiscalizar mais de perto os trabalhos das entidades no campo'; 'Que o MDA tivesse mais próximo dos trabalhos desenvolvidos pelas prestadoras de serviços de Ater, ou seja, uma fiscalização mais participativa'; 'Poucos fiscais para a análise dos relatórios'; 'O número de fiscais ainda é insuficiente para o devido acompanhamento do número de lotes das chamadas públicas'.*

173. Por fim, outra causa dos problemas gerenciais enfrentadas pelo MDA é a falta de indicadores de desempenho, tanto de processos internos quanto de resultados das ações. Em virtude de acordo celebrado entre a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e a Fundação de Desenvolvimento da Universidade Estadual de Campinas (Funcamp), foi desenvolvido o projeto 'Implantação de Metodologia de Aplicabilidade e Avaliação da Eficácia e Coesão Social da Política Nacional de Ater (Pnater): criação de Observatórios Participativos de Aperfeiçoamento Continuado', sob a responsabilidade da Faculdade de Engenharia Agrícola (Feagri) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Uma das atividades do projeto foi a realização de estudo para a construção de indicadores de avaliação da eficácia da Pnater. Segundo os gestores do Dater, os indicadores propostos no estudo não puderam ser implementados em virtude das dificuldades operacionais da Coordenação Geral de Modernização e Informática (CGMI) do MDA.

174. As deficiências apontadas têm como consequências, além daquelas mais específicas já apresentadas ao longo deste subitem, a diminuição da credibilidade e da confiança do agricultor para com a entidade, pois ele encara as atividades intermitentes como mais uma iniciativa do governo que não lhe trará resultados efetivos. Falhas no acompanhamento, gerenciamento e avaliação dos contratos de Ater podem dificultar a identificação de problemas no desempenho das atividades e, portanto, também podem causar desperdício de recursos públicos.

175. Com o objetivo de contribuir para que diminuam as dificuldades operacionais referentes à Ater, propõe-se recomendar ao MDA que: fortaleça as atividades de supervisão dos fiscais e padronize procedimentos de monitoramento e fiscalização de contratos; identifique a necessidade de pessoal e de recursos materiais (veículos, GPS, computadores e outros) do Dater e das Delegacias Estaduais, de modo a dotar esses setores com os recursos adequados para a realização de atividades de monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater.

176. Espera-se, com a adoção das recomendações propostas, que diminuam os obstáculos enfrentados pelo MDA para acompanhar e gerenciar os contratos de Ater e que o MDA tenha condições de avaliar os resultados das chamadas públicas de forma tempestiva. Espera-se, ainda, mais celeridade no início das atividades de Ater, após a divulgação do resultado da chamada pública.

#### IV.II. Deficiências no Siater e no Siga Livre:

177. Os sistemas informatizados usados pelo MDA para apoio às atividades de Ater são o Sistema Informatizado de Assistência Técnica e Extensão Rural (Siater) e o Siga Livre BSM. A análise das informações obtidas durante a auditoria indicou que o Siater e o Siga Livre têm deficiências que prejudicam o trabalho dos fiscais de contrato e dos extensionistas.

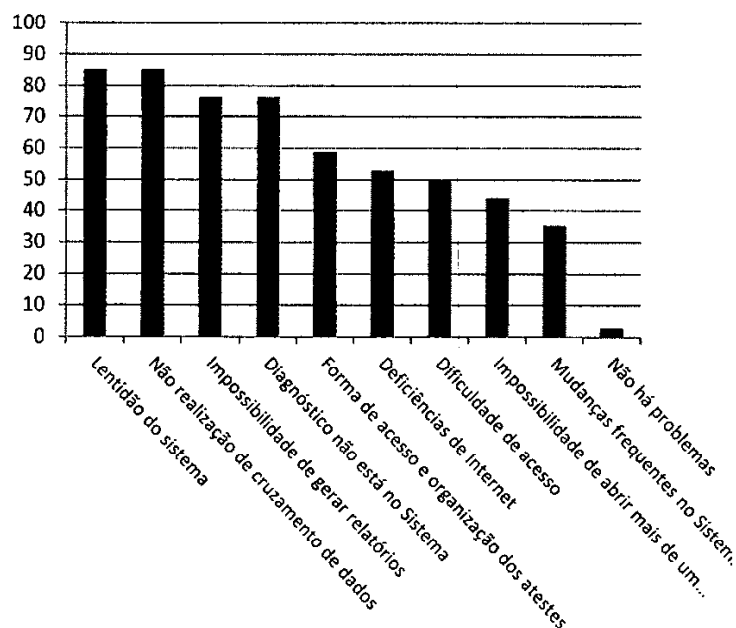
178. O Siater é a ferramenta usada pelo MDA para armazenar as informações sobre as entidades e os contratos de Ater. Os principais módulos do sistema são os de credenciamento e de monitoramento. O módulo de credenciamento contém informações sobre as entidades prestadoras de serviços de Ater e o módulo de monitoramento contém informações sobre os contratos firmados entre o MDA e as entidades. Por meio deste módulo os fiscais gerenciam a execução dos contratos, analisam os documentos postados pelas entidades e autorizam a realização do pagamento das parcelas.

179. O Sistema Siga Livre BSM é o sistema informatizado, *offline*, que contém dados sobre os beneficiários do Plano Brasil Sem Miséria. No sistema são registradas, principalmente, informações obtidas durante os diagnósticos e as visitas técnicas realizadas aos agricultores familiares pelos extensionistas.

180. O Gráfico 10 apresenta os problemas mais frequentes indicados pelos fiscais no uso do Siater. Observa-se que apenas 2,9% dos pesquisados não têm problemas com o Siater e a quase

totalidade deles (85,3%) relataram que o sistema é lento e que não é possível realizar cruzamento de dados, de modo a permitir melhoria no controle e gerenciamento das atividades realizadas, rapidez no acesso à informação e fiscalização mais efetiva. A falta do diagnóstico das famílias de agricultores no sistema e a impossibilidade de usar filtros para gerar relatórios personalizados também são consideradas problemas por grande parte dos pesquisados (76,5%).

Gráfico 10 – Percentual de fiscais do MDA respondentes à pesquisa, segundo as dificuldades percebidas no uso do Siater

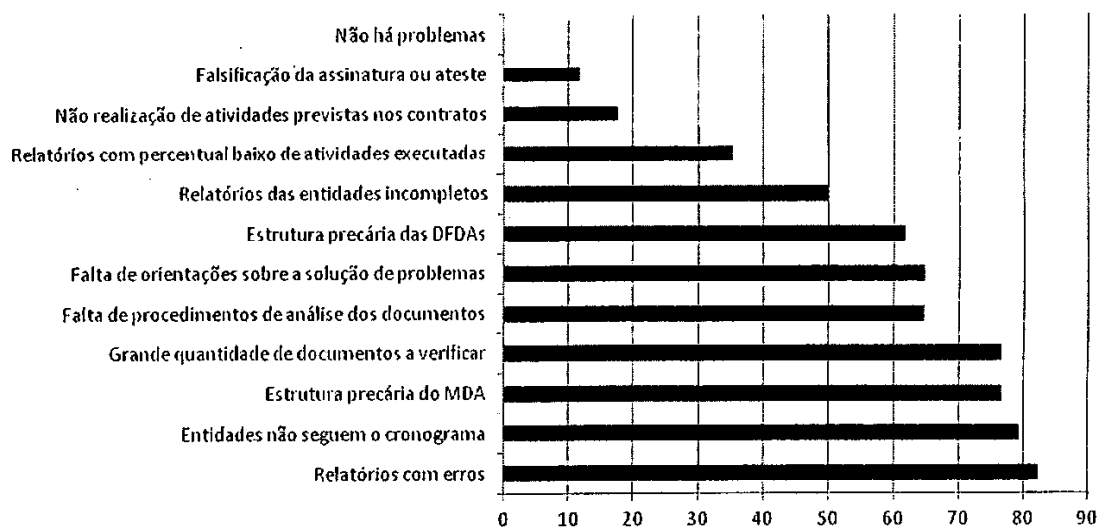


Fonte: Pesquisa com fiscais de contratos do MDA.

181. No grupo focal realizado com fiscais, houve os seguintes relatos sobre o Siater: 'A gente tem algumas dificuldades com o Sistema.... Às vezes, as entidades só conseguem consultar de madrugada.... Contratam pessoal para trabalhar de madrugada...' (Fisc2); 'Tem semana que tá bom, tem semana que não tá...' (Fisc5); 'Diariamente tem alguém [algum técnico no Brasil] com dificuldade para usar o sistema' (Fisc6); 'No sistema, eu não consigo visualizar um agricultor...' (Fisc4); 'O sistema não tem nenhum tipo de cruzamento de dados, ele não auxilia, ele não traz ferramentas pra melhorar o monitoramento, fica uma coisa muito manual, a gente tem que tirar tabelas e ficar fazendo nossos filtros... tem que abrir pdf por pdf' (Fisc1).

182. Além das dificuldades inerentes ao Siater, os fiscais também apontaram dificuldades no monitoramento dos contratos via sistema (Gráfico 11). As principais são erros nos relatórios e o fato de que as entidades não seguem o cronograma de atividades previsto na chamada pública.

Gráfico 11: Percentual de fiscais do MDA respondentes à pesquisa, segundo as dificuldades no monitoramento dos contratos via sistema.



Fonte: Pesquisa com fiscais de contratos do MDA.

183. Quanto aos extensionistas, a principal dificuldade encontrada no uso do Siater foi a lentidão do sistema, apontada por 53% dos respondentes. A grande quantidade de documentos a lançar e a impossibilidade de tabular e analisar os dados existentes também foram registradas por 29,7% e 24,3% dos respondentes, respectivamente. Resultado semelhante foi obtido na pesquisa com as entidades. As principais dificuldades apontadas foram a lentidão do Siater e a grande quantidade de documentos a lançar.

184. A equipe constatou que os gestores do Dater estão cientes das fragilidades e deficiências do Siater. Porém, a principal dificuldade para o aperfeiçoamento do sistema, na opinião dos responsáveis pelo setor de informática do MDA, é a incapacidade desse setor de atender tempestivamente a todas as demandas que recebe, que não são somente as provenientes do Dater, mas de todo o Ministério.

185. Outra questão abordada foi a vinculação obrigatória no Siater de um único técnico a um grupo de famílias para atualização. Além disso, o Siater não permite que um técnico tenha acesso às informações das famílias sob responsabilidade de outro.

186. Com isso, os técnicos têm dificuldade para atuar em áreas do conhecimento que não dominam. Por exemplo, técnicos da área social não se sentem em condições de elaborar projetos produtivos e de responder a dúvidas dos agricultores sobre algumas perguntas do diagnóstico referentes a questões agrícolas em razão da falta de formação no tema.

187. De acordo com as chamadas públicas, 'a composição da equipe técnica deverá ser multidisciplinar, a fim de atender aos princípios da Pnater e o contido no art. 6º do Decreto 7.215/10'. De fato, um dos princípios da Pnater é 'a adoção de metodologia participativa, com enfoque multidisciplinar, interdisciplinar e intercultural ...'. Porém, as restrições existentes no Siater limitam o alcance da interdisciplinaridade prevista na chamada pública e na Pnater e exigida dos técnicos se concretize na execução dos serviços.

188. Com o objetivo de resolver essa situação, algumas entidades adotaram boas práticas no atendimento social das famílias. A Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce), além de alocar um técnico para cada 80 famílias, que é o estabelecido na chamada pública que ganhou, adota a prática de disponibilizar um técnico da área social para 160 famílias. Na Bahia, as chamadas públicas estaduais preveem que os técnicos trabalhem em duplas, sendo um da área agrícola e outro da área social.

189. Sobre o Siga Livre BSM, as principais deficiências apontadas pelos pesquisados foram a grande quantidade de documentos a lançar e a lentidão do sistema. Também foi comentada a ocorrência de perda de dados, necessidade de redigitação e trabalho em duplicidade. Além disso, porque o Siga Livre BSM não está integrado ao Siater, muitas vezes as informações coletadas no diagnóstico não são usadas, nem pelos técnicos de extensão rural, nem pelas empresas e nem pelos fiscais, não servindo assim para o seu propósito, que seria subsidiar as atividades de Ater e a elaboração do projeto produtivo.

190. Ainda sobre as informações do Siga Livre BSM, os técnicos de extensão rural relataram a dificuldade dos agricultores em responder a algumas questões do diagnóstico, conforme comentado no item 5.1 deste relatório.

191. Por fim, é importante mencionar as deficiências de capacitação relatadas pelos pesquisados. De acordo com os representantes de entidades que responderam à pesquisa, 69% de seus técnicos não foram capacitados para usar o Siater. Quanto aos técnicos de extensão rural, 50% dos respondentes afirmaram não ter participado de curso sobre o Siater nos últimos dois anos e 70,6% afirmaram o mesmo com relação ao Siga Livre BSM.

192. Visando minorar as deficiências dos sistemas que prejudicam o trabalho dos fiscais de contrato e dos técnicos de extensão rural, propõe-se recomendar ao MDA que aperfeiçoe o Siater e o Siga Livre BSM, de modo que os sistemas sejam mais integrados, apresentem melhor desempenho, tenham ferramentas para uso gerencial das informações e permitam a vinculação de mais de um técnico a um grupo de famílias.

193. Espera-se, com a implementação da recomendação proposta, que melhorem as condições de trabalho dos fiscais de contrato e dos técnicos, com reflexos positivos para o atendimento aos agricultores familiares.

#### IV.III. Articulação entre MDA e outras entidades governamentais:

194. As técnicas de coleta de dados aplicadas durante o planejamento e a execução da auditoria permitiram concluir que existe pouca articulação entre o MDA, os estados e outros ministérios para o planejamento das chamadas públicas e para a integração de programas.

195. O Plano Brasil Sem Miséria, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atua em três eixos: acesso a serviços (áreas de educação, saúde, assistência social e segurança alimentar), garantia de renda (Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC)) e inclusão produtiva (rural e urbana). Portanto, os eixos do PBSM envolvem diversas áreas do governo e necessitam de articulação entre as entidades envolvidas.

196. No caso específico de Ater, é necessário que haja, na esfera federal, maior articulação entre o MDA e o MDS. Também é necessário haver integração com os estados para conhecer a realidade local e aperfeiçoar a lista de beneficiários do PBSM. É importante, ainda, haver articulação com a Embrapa, porque ela está envolvida em projeto de capacitação dos extensionistas que trabalham com beneficiários do PBSM.

197. Em entrevistas realizadas em Minas Gerais e Bahia com representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e das secretarias de agricultura, foi relatado que o Governo Federal não se articula com os estados previamente ao lançamento das chamadas públicas, visando ao seu aperfeiçoamento. Segundo as entidades pesquisadas, em média 25% de beneficiários da lista do PBSM enviada pelo MDA precisam ser substituídos.

198. Outra evidência de que poderia haver mais articulação entre os diferentes setores do governo é a ausência, em várias localidades, de condições necessárias para a implantação do projeto produtivo, especialmente o acesso à água. Durante a auditoria, foram visitadas algumas unidades de produção familiar. Na oportunidade, constatou-se a dificuldade (e até mesmo a inviabilidade) de obter êxito nos projetos produtivos elaborados pelos técnicos de extensão rural se não houver acesso a água.

199. Essas dificuldades de articulação têm várias causas. Além das equipes reduzidas, tanto dos ministérios quanto das secretarias estaduais, sabe-se que há dificuldades operacionais para

a efetiva articulação entre entidades. Problemas de articulação são achados recorrentes em auditorias operacionais. Tal situação é agravada por questões políticas, que costumam estar presentes e que podem influir na boa articulação institucional.

200. O Decreto 7644/2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Rurais, institui o comitê Gestor do Programa, formado por representantes dos seguintes órgãos governamentais: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República. Além destes, prevê a possível participação de convidados representantes dos seguintes órgãos: Ministério da Pesca e Aquicultura; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Fundação Nacional do Índio, vinculada ao Ministério da Justiça. Ante tal diversidade de órgãos envolvidos, fica evidente que a articulação é importante no PBSM, pois apenas um de seus programas prevê a participação de diversos ministérios em seu comitê gestor.

201. A articulação deficiente pode ter como efeito o sobreamento, ou seja, a mesma família ser atendida por mais de uma entidade, sem sinergia significativa entre elas. Com relação ao PBSM, problemas de focalização na lista enviada pelo MDA e pelo MDS podem levar ao não atendimento às famílias mais necessitadas, ao não aproveitamento de todo o potencial do Programa e à dificuldade de que os objetivos do BSM sejam alcançados.

202. Outro efeito indesejado dessa falta de articulação é o desperdício de recursos, uma vez que muitos agricultores não conseguem aplicar os conhecimentos adquiridos por falta de condições adequadas, como a disponibilidade de água. De acordo com informações extraídas do Siga Livre BSM, 30,6% dos beneficiários do Plano não dispõem de água suficiente para consumo humano. Com relação à água para agricultura, esse percentual sobe para 47,8% e chega a 74,4% a insuficiência de água para os animais.

203. Com o objetivo de contribuir para o aumento da articulação entre as entidades envolvidas com a Ater, propõe-se recomendar ao MDA que consulte os estados antes do lançamento das chamadas, para aperfeiçoar a lista dos municípios a atender e das famílias beneficiárias. Propõe-se, também recomendar ao MDA, ao MDS e ao MI que realizem as ações de Ater de forma articulada com os programas e ações de fornecimento de água (por exemplo: Ação Construção de cisternas para armazenamento de água). Se houver maior articulação entre o MDA, os estados e outros ministérios, espera-se que aumente a efetividade das atividades de Ater.

#### IV.IV. Intempestividade da liberação das parcelas do crédito-fomento:

204. As parcelas do crédito do programa federal de fomento às atividades produtivas rurais não estão sendo liberadas tempestivamente, o que pode prejudicar a efetividade dos projetos produtivos financiados.

205. O Programa de fomento às atividades produtivas rurais foi instituído pela Lei 12.512, de 14/10/2011, com os objetivos estabelecidos no art. 9º: estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade; promover a segurança alimentar e nutricional dos seus beneficiários; incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; incentivar a organização associativa e cooperativa de seus beneficiários. De acordo com o art. 10, poderão ser beneficiários do Programa, entre outros, os agricultores familiares.

206. O art. 13 da mesma Lei determina que o valor a ser transferido será de até R\$ 2.400,00 por família, em no mínimo três parcelas e no período máximo de dois anos. O art. 16 do Decreto 7.644, de 16/12/2011, que regulamenta o Programa, estabelece prazos, parcelas e condições para a transferência do recurso.

207. O §3º do citado Decreto estabelece que:

‘A liberação da segunda e da terceira parcelas fica condicionada à apresentação de laudos de acompanhamento da unidade produtiva familiar pela equipe de assistência técnica, atestando o progresso no desenvolvimento do projeto de estruturação produtiva, observados, respectivamente, os prazos mínimos de seis e doze meses da liberação da primeira.’



208. As entrevistas e os grupos focais realizados levaram à conclusão de que as parcelas do crédito-fomento não têm sido liberadas tempestivamente. Essa conclusão foi confirmada com informações do MDA. De acordo com documentos enviados pelo Ministério ao TCU, as primeiras parcelas do crédito-fomento foram liberadas no dia 18/1/2012 e até o final de outubro, ou seja, cerca de nove meses depois, não havia pagamento da 2ª e da 3ª parcelas.

209. O atraso no pagamento deve-se, principalmente, às dificuldades operacionais do MDA já comentadas e ao desconhecimento, por parte dos técnicos e dos agricultores, da necessidade de registro no Siater dos laudos de acompanhamento da unidade produtiva familiar.

210. Esse atraso tem causado pouca efetividade do projeto produtivo e, em alguns casos, sua inviabilização. Houve relatos, por exemplo, de projetos elaborados para criação de porcos. A primeira parcela foi usada na compra dos animais e na construção dos chiqueiros. A segunda e a terceira parcela seriam destinadas à aquisição de ração animal. Com o atraso dos recursos, alguns agricultores se viram obrigados a vender parte dos animais adquiridos para comprar ração para os restantes. Isso pode gerar descrédito do agricultor para com o programa e, em última análise, desperdício de recursos públicos, caso o agricultor, do exemplo citado, desista de manter sua criação de animais.

211. O crédito-fomento revelou-se de grande importância para os agricultores familiares. É necessário, porém, ter cuidado para que ele não assuma proporções indevidas, que prejudiquem as atividades de Ater, por reduzi-las ao crédito-fomento. Durante a execução da auditoria, alguns agricultores demonstraram maior interesse pelo crédito que pelas orientações dos técnicos de extensão rural e por todas as possibilidades e vantagens que a Ater pode trazer para sua atividade e para sua condição de vida. Nas entrevistas realizadas com técnicos, alguns deles também expressaram essa visão de sobrevalorizar o crédito-fomento, em detrimento das atividades de Ater.

212. Diante da situação encontrada, propõe-se recomendar ao MDA que: divulgue para as entidades executoras de Ater os procedimentos para liberação das parcelas do crédito-fomento e proponha, junto com o MDS, a alteração do Decreto 7.644/2011 de modo a flexibilizar a liberação das parcelas do crédito-fomento, conforme as necessidades de viabilização dos projetos produtivos. Com a implementação das recomendações propostas, espera-se que haja melhor aproveitamento das parcelas do crédito-fomento e maior efetividade dos projetos produtivos financiados pelo Programa de fomento às atividades produtivas.

#### 5. Identificação e seleção das famílias beneficiárias:

213. Este capítulo trata dos critérios adotados pelo governo federal para identificação e seleção das famílias beneficiárias dos serviços de Ater. As informações obtidas e as análises feitas durante a auditoria levaram à conclusão de que famílias mais vulneráveis possuem menores chances de ser alcançadas pelos serviços de Ater oriundos das chamadas públicas realizadas pelo MDA. Nesse contexto, é importante fazer distinção entre a situação que ocorre nas chamadas relacionadas ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM) e nas demais chamadas públicas.

214. Nas chamadas do PBSM, as entidades contratadas recebem uma lista de beneficiários a ser atendidos. Essa lista, segundo o MDA, provém do cruzamento de informações entre o Cadastro Único (CadÚnico) de programas sociais do MDS e o cadastro de agricultores que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), cadastro mantido pelo MDA.

215. Conforme o art. 4º do Decreto 7492/2011, parágrafo único, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no Decreto 6.135, de 26/6/2007, será usado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

216. A princípio, usa-se o CadÚnico, com um corte relacionado à renda, identificando as famílias que recebem, per capita, até R\$ 70,00 mensais. Têm preferência nessa seleção as famílias que recebem o Bolsa-Família. A seguir, cruza-se essa lista de possíveis beneficiários com o cadastro de DAPs, a fim de selecionar as pessoas que, além de pobres, sejam agricultores familiares.

217. As entidades contratadas pelo MDA, nas chamadas do PBSM, têm que atender as famílias constantes nessa lista final de cruzamento de dados. Caso a instituição identifique, por meio de entrevistas e visitas técnicas, que a Unidade Produtiva Familiar (UPF), considerando os aspectos do trabalho familiar, patrimônio, as atividades produtivas, a renda, os aspectos ambientais, a infraestrutura, o acesso ao mercado e aos programas públicos, não possui o perfil necessário, ela deve excluir essa família e selecionar outra da listagem recebida. Caso não haja mais famílias na relação, é solicitado ao MDA que envie nova lista. Para que uma família seja selecionada para essa lista, deve estar sempre em algum dos cadastros governamentais, CadÚnico e/ou cadastro de DAP.

218. Contudo, existe uma parcela da população mais carente ainda que não tem chance de ser selecionada para beneficiar-se dos serviços oferecidos por meio das chamadas públicas. São as famílias que não estão no CadÚnico e nem possuem DAP. Seguindo a lógica dos cruzamentos de informações entre os bancos de dados, essas famílias nunca serão selecionadas e tenderão a permanecer na situação em que se encontram.

219. As entrevistas realizadas com beneficiários, entidades e técnicos de extensão rural confirmaram essa percepção de que várias famílias em situação de maior carência não haviam sido selecionadas para receberem serviços de Ater. Além disso, entidades contratadas pelo MDA e técnicos de extensão rural relataram, em entrevistas e em pesquisa, que as listas apresentadas pelo Ministério continham muitas falhas, devido à desatualização dos cadastros. Representantes das instituições pesquisadas informaram na pesquisa que, em média, 25% dos possíveis beneficiários constantes nas listas enviadas não se enquadram no perfil exigido pelas chamadas e têm que ser substituídos. Em alguns casos esse percentual chegou a 50%.

220. As chamadas públicas do PBSM de 2012 começaram a tentar amenizar essa questão. As entidades passaram a realizar a chamada Busca Ativa. Do público a ser atendido, 20% deveria ser localizado e identificado pelas instituições. Por exemplo, caso a instituição recebesse uma lista com cem nomes a beneficiar, ela deveria atender a oitenta deles e os demais vinte deveriam ser de pessoas de fora da lista, que não estão no CadÚnico, que devem ser localizadas pela organização responsável pelos serviços de Ater. A orientação para os extensionistas é que eles encaminhem essas famílias ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS/MDS) mais próximo, para cadastramento. A adoção da Busca Ativa nas chamadas de 2012 foi uma boa prática e deveria estar presente em todas as chamadas públicas voltadas para a população mais carente.

221. O outro cenário existente é o das chamadas públicas que não são do Plano Brasil sem Miséria. Nessas chamadas, as entidades não recebem lista de beneficiários a atender. A escolha das famílias cabe, unicamente, à instituição contratada. Nessa perspectiva, é provável que as famílias mais carentes, que residem em localidades mais distantes ou de difícil acesso, sejam preteridas na escolha dos beneficiários. Deve-se considerar que as instituições efetuam gastos com o deslocamento (diárias, combustível) dos técnicos, e como elas não recebem a mais para atender famílias distantes, é provável que sejam selecionadas famílias mais próximas, já conhecidas.

222. Em resposta à pesquisa realizada, os representantes das instituições contratadas afirmaram que os critérios mais utilizados na seleção das famílias, nesse tipo de chamada, são: famílias com quem a organização já trabalha ou trabalhou (19%); auxílio de associação ou sindicato local (17%); famílias que possuem DAP (16%); e famílias que estejam próximas (14%). As respostas reforçam a hipótese de que as famílias selecionadas nessas chamadas públicas normalmente já tiveram contato com as organizações de Ater ou com outros programas de governo.

223. As falhas identificadas no processo de seleção das famílias beneficiadas pelas chamadas públicas fazem com que seja provável que famílias em situação de maior vulnerabilidade social (especialmente as que não possuem DAP, não estão no Cadastro único e estão mais distantes, em locais de pior acesso) continuem sem receber assistência técnica e, consequentemente, não saiam da situação de extrema pobreza em que se encontram.

224. Sendo assim, propõe-se recomendar ao MDA que preveja percentual de realização de busca ativa, por parte das entidades contratadas, nas chamadas públicas de Ater, de beneficiários que

não estão no Cadastro Único e/ou que não possuem DAP. Com isso, aumentará a possibilidade de que famílias excluídas de programas governamentais possam receber os serviços de Ater e os benefícios a que têm direito.

#### VI. Análise dos comentários dos gestores:

225. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria operacional realizada nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) foi remetida à Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio do Ofício 11/2013-Seaud/TCU, de 8/2/2013, com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões abordadas por este Tribunal. Em resposta, o MDA enviou o Ofício 723/2013/GAB/SAF, de 28/2/2013.

226. Os comentários e sugestões analisados e aceitos foram incorporados ao texto final do relatório, enquanto os argumentos considerados insuficientes para modificar o entendimento da equipe de auditoria são examinados a seguir.

227. Os gestores da SAF sugeriram o encaminhamento de uma recomendação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) no sentido de disponibilizar orçamento para a estruturação do MDA, esclarecendo que o órgão já enviou ao MP, no ano de 2012, propostas e estudos de demanda por servidores e solicitação de autorização para realização de concurso público.

228. Em que pese a equipe de auditoria ter identificado dificuldades operacionais do Dater e das Delegacias Estaduais para desenvolver ações de Ater, abrangendo recursos humanos e materiais (veículos, GPS, computadores e outros), entende-se que as medidas em curso, do MDA junto ao MP, objetivando a ampliação da dotação orçamentária, especialmente para contratação de pessoal técnico, seguem os canais competentes, sendo desnecessário propor recomendação sobre a questão.

229. Os comentários encaminhados pelo gestor foram muito pertinentes e possibilitaram o aperfeiçoamento de elementos textuais do relatório final da auditoria. Foram acatadas sugestões para melhoria do texto sobre conceitos trazidos na visão geral de Ater e para ajuste da redação de algumas recomendações, além da proposição de encaminhamento das deliberações do Acórdão que vier a ser proferido nos presentes autos à Controladoria Geral de União.

#### 7. Conclusão:

230. O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) tem o objetivo de alcançar as famílias mais pobres e retirá-las da pobreza extrema, promovendo o acesso dessas famílias aos programas sociais do governo. Uma dessas formas de resgate seria por meio das ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Considerando a importância das ações de Ater para a redução da miséria na zona rural, foi realizada esta auditoria, com o objetivo de verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Ater está consistente com os objetivos pretendidos no PBSM e se atende aos princípios estabelecidos na Pnater.

231. As ações de assistência técnica e extensão rural são reconhecidas pelas políticas governamentais e especialistas como tendo contribuição importante para a redução da pobreza nas áreas rurais. Após período de desorganização da Ater e abandono pelo governo federal, a Pnater, editada em 2010, significou a proposta de um modelo de desenvolvimento sustentável para o meio rural.

232. No entanto, as ações do governo federal são afetadas por fatores que limitam sua eficiência e efetividade. Os principais problemas são a descontinuidade na prestação dos serviços, as dificuldades operacionais do MDA e a forma de identificação e seleção das famílias beneficiárias.

233. O MDA tem conseguido avanços na coordenação dos serviços de Ater, mas ainda enfrenta desafios significativos para o aperfeiçoamento das atividades. Além da deficiência na estrutura, em nível federal e estadual, há necessidade de aumento da articulação do ministério com outras entidades governamentais.

234. Os serviços de Ater são prestados por entidades selecionadas por meio de chamadas públicas promovidas pelo MDA. Constatou-se que as chamadas públicas são um avanço no tipo de

*contratação das entidades que prestam serviços de Ater. Entretanto, há oportunidades de melhoria, especialmente no que se refere ao tamanho dos lotes e ao prazo dos contratos, que não permite o caráter continuado previsto em Lei, dos serviços de Ater. Sendo assim, pode-se concluir que o formato atual das chamadas públicas tem limitado o alcance dos resultados esperados das ações de Ater e previstos na Pnater.*

*235. A atenção especial dada no atual governo às atividades de Ater implica maior quantidade de recursos e maior necessidade de estruturação do MDA para acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater. Concluiu-se que é necessário reforçar a estrutura e o pessoal do MDA para que ele tenha condições de desempenhar adequadamente as atividades sob sua responsabilidade.*

*236. É necessário aperfeiçoar a forma de identificação e seleção dos beneficiários, visando a inclusão das famílias mais pobres. A forma adotada nas chamadas que não são do PBSM não prevê incentivos para a inclusão das famílias mais necessitadas. A busca ativa, presente nas chamadas públicas mais recentes, é uma maneira de aperfeiçoar o acesso.*

*237. Deve-se ressaltar que a equipe do MDA envolvida com as atividades de Ater está ciente dessas limitações e demonstrou disposição em aperfeiçoar seus métodos e processos de trabalho, por meio do ajuste do formato das chamadas públicas, da elaboração de procedimentos e orientações de acompanhamento e fiscalização dos contratos e da melhoria dos sistemas informatizados.*

*238. Mesmo com as oportunidades de melhoria elencadas, pode-se concluir, com base nas evidências coletadas e corroboradas por gestores, agricultores e extensionistas, que as ações de Ater têm contribuído para melhorar a situação das famílias atendidas. Com a implementação das recomendações propostas, espera-se que essa contribuição seja ainda maior.*

*239. Por fim, conclui-se que a estratégia de implementação dos serviços de Ater está parcialmente consistente com os objetivos do PBSM e busca atender aos princípios estabelecidos na Pnater, mas encontra dificuldades na sua operacionalização.*

#### VIII. Proposta de encaminhamento:

*240. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator André Luís de Carvalho, com as propostas que se seguem:*

*I) com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que:*

*a) implemente alternativas para que o serviço de Ater possa, realmente, ser contínuo, como preconizado na Política Nacional de Ater (§ 110);*

*b) fortaleça as atividades de supervisão dos fiscais e padronize procedimentos de monitoramento e de fiscalização de contratos (§ 175);*

*c) aperfeiçoe o Siater e o Siga Livre BSM, de modo que os sistemas sejam mais integrados, apresentem melhor desempenho, tenham ferramentas para uso gerencial das informações e permitam a vinculação de mais de um técnico a um grupo de famílias (§ 192);*

*d) dote o Dater e as Delegacias Estaduais do MDA com o pessoal e os recursos materiais (veículos, GPS, computadores e outros) necessários para a adequada realização das atividades de monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater (§ 175);*

*e) proponha, junto com o MDS, a alteração do Decreto 7.644/2011 de modo a flexibilizar a liberação das parcelas do crédito-fomento, conforme as necessidades de viabilização dos projetos produtivos (§ 212);*

*f) divulgue para as entidades executoras de Ater os procedimentos para liberação das parcelas do crédito-fomento (§ 212);*

*g) preveja percentual de realização de busca ativa, por parte das entidades contratadas, nas chamadas públicas de Ater, de beneficiários que não estão no Cadastro Único e/ou que não possuem DAP, a fim de que famílias excluídas de programas governamentais também possam receber serviços de Ater e passem a receber os benefícios a que têm direito (§ 224);*

*h) consulte os estados antes do lançamento das chamadas públicas, para aperfeiçoar a lista dos municípios a atender e das famílias beneficiárias (§ 203);*

*i. na elaboração das próximas chamadas públicas:*

*i. ajuste o tamanho dos lotes, tanto em número de famílias quanto em número de municípios, de modo a melhor a eficiência da prestação do serviço de Ater (§120);*

*ii. inclua mecanismos de incentivo à realização de atividades de mobilização (atividades iniciais prévias à realização do diagnóstico das famílias) e à inclusão das famílias em programas e serviços públicos, principalmente os relacionados à área agrícola, mas também os de saúde, educação e assistência social (§ 129);*

*iii. determine o número total de atividades a executar nos contratos de Ater, estabelecendo número mínimo de cada tipo de atividade (individual ou coletiva) e definindo novos e aperfeiçoados procedimentos de controle de execução dessas atividades (§140);*

*iv. revise o questionário de diagnóstico aplicado nas chamadas do PBSM, de modo a simplificá-lo e adaptá-lo à linguagem e à realidade do público-alvo, e que passe a acompanhar, por meio de indicadores e outros instrumentos, a situação inicial de todos os beneficiários, bem como a situação final, após a execução dos contratos de Ater. (§ 154);*

*II) com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao Ministério da Integração Nacional que realizem as ações de Ater de forma articulada com os programas e ações de fornecimento de água (por exemplo: Ação Construção de cisternas para armazenamento de água). (§ 203).*

*III) com base no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 e no art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que encaminhe a este Tribunal, no prazo de noventa dias, plano de ação e cronograma para a implementação das deliberações contidas nos itens anteriores;*

*IV) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser adotado pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório para os seguintes destinatários:*

*a) Ministra de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão;*

*b) residente da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados;*

*c) Presidente da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal;*

*d) Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União;*

*V) encaminhar os autos à Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb) para a programação do monitoramento da implementação das deliberações do Acórdão que vier ser proferido nestes autos;*

*VI) restituir os autos à Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud) para arquivamento."*

3. A proposta de encaminhamento foi acolhida pelos dirigentes da Seaud, conforme os pareceres constantes das Peças nºs 48 e 49.

É o Relatório.

## Auditoria Operacional nas ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater)

As ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que são um serviço público de educação não formal, permanente e continuado, no meio rural, que promovem processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais. As ações são desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A Ater insere-se no eixo de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), criado em junho de 2011. O Plano tem por objetivo erradicar a pobreza extrema no país, por meio de ações de transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. O Plano é considerado prioritário pelo Governo Federal.

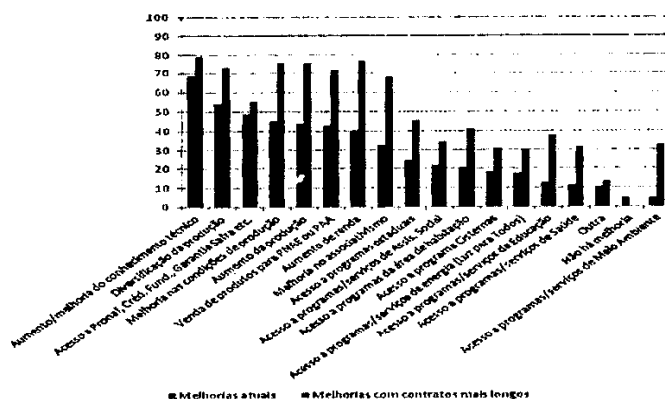
### Objetivo da auditoria

A auditoria teve por objetivo verificar se a estratégia de implementação dos serviços de Ater está consistente com os objetivos pretendidos no PBSM e se atende aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater). Os aspectos verificados foram: qualidade dos serviços de Ater; atuação do MDA para dar cumprimento à Pnater; identificação e seleção das famílias beneficiárias.

A estratégia metodológica definida para a etapa de execução da auditoria abrangeu a realização de pesquisa por correio eletrônico com representantes de secretarias estaduais de agricultura, fiscais do MDA, representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e extensionistas; realização de grupo focal com fiscais do MDA lotados em Brasília; análise dos bancos de dados do Siater e do Siga Livre BSM. Também foram realizados estudos de caso nos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Piauí, incluindo: entrevistas com representantes de entidades prestadoras de serviços de Ater e extensionistas; grupos focais com agricultores beneficiários do PBSM; visitas a unidades produtivas de agricultura familiar.

### Principais achados do TCU

Sobre as atividades de Ater desenvolvidas junto aos agricultores familiares, as análises realizadas evidenciaram que o formato de contratação realizado por meio de chamadas públicas representa avanço em relação ao modelo anterior de celebração de convênios. No entanto, o modelo ainda apresenta limitações que afetam o alcance dos resultados esperados no sentido de provocar mudanças efetivas nas condições de vida das famílias assistidas. Os seguintes fatores prejudicam a qualidade da prestação do serviço de Ater: a descontinuidade da oferta desses serviços para as famílias, o tamanho excessivo dos lotes destinados aos técnicos de Ater, o pouco aproveitamento da Ater para promoção do acesso dos agricultores familiares a programas sociais, o formato das atividades propostas nas chamadas públicas e a sistemática de diagnóstico e da avaliação de resultados. O gráfico abaixo apresenta a percepção dos extensionistas sobre as melhorias promovidas pelos serviços de Ater e as melhorias que poderiam ocorrer se os contratos fossem mais longos.



As análises mostraram que o MDA enfrenta dificuldades operacionais para acompanhar, gerenciar e avaliar os contratos de Ater. Os sistemas Siater e Siga Livre BSM têm deficiências que prejudicam o trabalho dos fiscais de contrato e dos extensionistas. Há pouca articulação entre o MDA, os estados e outros Ministérios para o planejamento das chamadas públicas e para a integração de programas. Os recursos do crédito-fomento não têm sido liberados tempestivamente.

Por fim, constatou-se que os critérios adotados na identificação e seleção das famílias beneficiárias dos serviços de Ater não garantem que as famílias mais vulneráveis sejam alcançadas por esses serviços. Isso ocorre porque as famílias têm maior probabilidade de serem selecionadas caso residam em locais de mais fácil acesso, possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), estejam no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal ou participem de alguma associação.

Sendo assim, conclui-se que há oportunidades de melhoria na estratégia de implementação dos serviços de Ater para que fique mais consistente com os objetivos do PSBM e os princípios da Pnater.

## Deliberações do TCU

Dentre as medidas recomendadas pelo TCU para aperfeiçoar as ações de Ater, destacam-se: a alteração no formato das chamadas públicas para facilitar a participação das entidades prestadoras de Ater e a continuidade dos serviços; o reforço na estrutura e na equipe do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural (Dater) e das delegacias estaduais do MDA, para aperfeiçoar as atividades de monitoramento e fiscalização dos contratos; o aumento da articulação do MDA com outras entidades governamentais, para tornar mais efetivos os resultados obtidos com a Ater; o aperfeiçoamento dos critérios de identificação e seleção dos beneficiários dos serviços de Ater, de forma que aumente a chance de que as famílias mais pobres recebam esses serviços e sejam incluídas em outros programas do governo.

Destaca-se também recomendação para fortalecer as atividades de supervisão dos fiscais e padronizar os procedimentos de monitoramento e de fiscalização de contratos, além de dotar o MDA e as suas Delegacias Estaduais com o pessoal e os recursos materiais (veículos, GPS, computadores e outros) necessários para a adequada realização das atividades de monitoramento e fiscalização dos contratos de Ater.

Foi recomendado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e ao Ministério da Integração Nacional (MI) que realizem ações relacionadas à Ater, em especial, as de fornecimento de água, de forma articulada com o MDA.

## Benefícios esperados

Espera-se que a adoção das recomendações leve ao aperfeiçoamento das ações de assistência técnica e extensão rural. Essas ações podem contribuir para o aumento de renda, da produção e da segurança alimentar das famílias atendidas. Além disso, espera-se contribuir para o aumento da autoestima e para a melhoria do nível de informação, do conhecimento técnico e do associativismo.

Segundo o PSBM, é preciso valorizar as entidades e os setores envolvidos na prestação de serviços de Ater e dar condições para que eles atuem da melhor forma possível, porque esses serviços são importantes para a superação da pobreza extrema na área rural do país.

## Acórdão

Acórdão: 2395/2013 – TCU – Plenário  
Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho  
TC nº 016.398/2012-2

*(Á Comissão de Agricultura e Reforma Agrária)*

Publicado no DSF, de 5/10/2013.

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 15942/2013