

ÍNDICE

1. ÍNDICE

2. Sumário Executivo

3. Introdução

3.1. Antecedentes

3.1.1. Visão geral da Auditoria de Desempenho Operacional

3.1.2. Visão geral do Projeto de Combate à Pobreza Rural

3.2. Objetos da auditoria

3.2.1. Problemas e Questões de Auditoria

3.2.2. Metodologia Adotada

3.3. Colaboradores

4. SITUAÇÃO ENCONTRADA

4.1. Critérios para seleção e concessão

4.1.1. Introdução

4.1.2. Achados e recomendações

4.2. Sistema de Informação e Monitoramento – MIS

4.2.1. Introdução

4.2.2. Achados e recomendações da inconsistência.

4.2.3. Achados e recomendações da confiabilidade

4.2.4. Outros achados e recomendações

4.3. Processo de tramitação dos subprojetos

4.3.1. Introdução

4.3.2. Achados, sugestões e recomendações.

5. GERENCIAMENTO DO DESEMPENHO

5.1. Indicadores de desempenho

5.1.1. Eficácia das concessões realizadas pelo PCPR/PCPR II – avaliação global

5.1.2. Eficácia das concessões durante a execução do PCPR/PCPR II

5.1.2.1. Eficácia das concessões na execução – derivações complementares

5.1.3. Eficiência do processo de concessão dos subprojetos

5.2. Acompanhamento do desempenho

5.2.1. Estabelecimento de metas para os indicadores e sua fonte de controle

5.2.2. Grupos de contato de auditoria

5.2.3. Encontros com o TCE.

6. COMENTÁRIOS DO GESTOR.

7. CONCLUSÃO

7.1. Recomendações

7.2. Benefícios esperados

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

9. GLOSSÁRIO

9.1. Terminologia

9.2. Siglas Utilizadas

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

Trata-se de auditoria-piloto de natureza operacional, conseqüência do curso ministrado pelo TCU a servidores desta Casa e da relação estabelecida previamente entre esta Corte e a Unitec-PRORURAL.

O programa selecionado para auditoria - PCPR (Projeto de Combate à Pobreza Rural), deve-se à importância deste e à verificação de deficiências na concessão e liberação dos recursos. Tais deficiências foram constatadas através de auditorias anteriores e depreendidas nos cursos de prestação de contas ministrados por técnicos da DIAD a membros de Associações Rurais, Conselhos Municipais e servidores da própria Unitec-PRORURAL.

Durante a fase de planejamento verificou-se que a Unitec-PRORURAL está em processo de reestruturação, sendo necessário enfocar o novo programa (PCPR II), de modo especial aos critérios de concessão dos recursos, a consistência e confiabilidade do Sistema de Informação e Monitoramento - MIS utilizado pela Unitec-PRORURAL para acompanhamento dos projetos, e ao tempo necessário para tramitação dos subprojetos.

Os principais achados, as conclusões, as principais recomendações e os benefícios esperados podem ser assim sumariados:

- Ausência de critérios objetivos para concessão de recursos aos municípios;
- Inconsistência de relatório gerencial gerado pelo MIS. Esta falha se encontra sanada, pois o departamento de informática foi alertado pela equipe de auditoria e tomou as devidas providências;

- Ausência de seqüência lógica na aposição de datas na tramitação dos subprojetos. Após a recomendação de implantação de rotinas que restringissem o lançamento das datas, houve a correção do sistema pela equipe de informática da Unitec-PRORURAL.
- Erro de extrações personalizadas de informações junto ao sistema durante a transferência de alguns dados. Sugere-se uma análise detalhada das rotinas do sistema;
- Campos do MIS referentes à liberação de parcelas são suscetíveis de preenchimento sem a inclusão anterior de informações como dados bancários da associação e números dos empenhos emitidos pelo financeiro;
- Ausência de informações no MIS sobre o endereço do responsável (presidente) pela associação beneficiária;
- Ausência de preenchimento de alguns campos pelo departamento jurídico junto ao MIS;
- Os registros de pendências referentes aos subprojetos são deletados do sistema após serem sanadas, impossibilitando a elaboração de um histórico de um subprojeto e a verificação futura das pendências mais freqüentes;
- Ausência de dados, no MIS, sobre os elaboradores de projetos e dos prestadores de assistência técnica.

3. INTRODUÇÃO

3.1. ANTECEDENTES

3.1.1. Visão Geral da Auditoria de Desempenho Operacional

A partir de um Convênio de Cooperação técnica entre o Brasil e o Reino Unido, firmado por intermédio do *Department for International Development* - DFID, técnicos do TCU participaram de curso e estágio de treinamento no Reino Unido sobre Auditoria de Natureza Operacional. Após a realização de Auditorias-Piloto no âmbito federal, os Auditores (Luiz Geraldo Santos Wolmer e Dagomar Henriques Lima) ministraram curso para servidores do TCE, destacan-

do suas experiências e disponibilizando informações sobre técnicas de Auditoria Operacional.

A Auditoria de Desempenho Operacional, diferentemente da auditoria de legalidade, volta-se para o exame das ações governamentais quanto aos aspectos da **economicidade, eficiência e eficácia** e tem como foco o processo de gestão de um órgão, entidade ou programa onde devem ser analisados o planejamento, a organização, os procedimentos operacionais e o acompanhamento gerencial.

Essa modalidade de Auditoria de Natureza Operacional - ANOp nos permite verificar como são adquiridos, protegidos e utilizados os recursos dos órgãos ou entidades, se efetivamente foram cumpridas as metas previstas, além de possibilitar a identificação das causas de práticas antieconômicas e ineficientes.

A Auditoria de Desempenho Operacional na Unitec-PRORURAL, mais especificamente no Projeto de Combate à Pobreza Rural, deve-se à demanda verificada nos cursos de procedimentos de prestação de contas ministrados pela ECPBG, quando se pôde constatar, dentre outras dificuldades, a intempestividade na liberação dos recursos e a ausência de um acompanhamento técnico eficiente.

Inicialmente a auditoria visava à verificação do tempo médio para análise técnica e jurídica da relação entre os recursos liberados e a pobreza da região, da consistência dos laudos de vistoria e dos instrumentos adotados para garantia da execução dos subprojetos.

Constatou-se, após reuniões com dirigentes da Unitec-PRORURAL, que o escopo da auditoria deveria ser modificado, uma vez que estava em curso uma alteração nos procedimentos internos que seriam adotados no PCPR II.

Na tentativa de otimizar o programa, foi providenciado pela gerência da Unitec-PRORURAL um treinamento (Plano Operativo), onde foram discutidas as dificuldades e as oportunidades de melhoria, e também foi implantado um sistema de informações internas (MIS - Sistema de Informação e Monitoramento). Tais alterações levaram à modificação do planejamento inicial desenvolvido pelos técnicos do TCE, devido à necessidade de analisar a consistência e qualidade dos relatórios gerados pelo MIS e as alterações dos procedimentos previstos para PCPR II.

3.1.2. Visão Geral do Projeto de Combate à Pobreza Rural

O Projeto de Combate à Pobreza Rural (1997-2000)

O PCPR foi concebido a partir das experiências do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - PAPP e é definido em seu Manual de Operações como um conjunto de ações implantadas pelo Governo do Estado de Pernambuco, com apoio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e através da Unitec-PRORURAL, em 180 municípios, com o objetivo de contribuir para a redução da pobreza no meio rural do Estado. Estimula, através de financiamentos não-reembolsáveis, investimentos e empreendimentos de interesse das comunidades rurais localizadas nas áreas mais pobres do Estado de Pernambuco.

O Projeto pretende, também, contribuir para o fortalecimento do processo de organização e participação das comunidades, bem como o aperfeiçoamento do processo de tomada de decisão no nível municipal.

Os subprojetos ou tipos de empreendimentos

Podem ser enquadrados em três categorias:

➤ **Infra-estrutura:** são subprojetos que visam a facilitar o desenvolvimento da comunidade, proporcionando condições de desenvolvimento na região, tais como eletrificação, abastecimento d'água, pontes, passagens molhadas, estradas de acesso;

➤ **Produtivos:** são subprojetos que visam ao incremento de produção já existente na região ou implementação de novos produtos que demonstrem viabilidade, como por exemplo: agricultura, pecuária, agroindústria;

➤ **Sociais:** são subprojetos que visam à melhoria na qualidade de vida da comunidade beneficiada. O principal foco é a melhoria habitacional em áreas de incidência do Mal de Chagas.

Os subprojetos são co-financiados pelo BIRD, que participa com 75%, Estado e Comunidades que são responsáveis pelos 25% restantes, sendo que a parti-

cipação das comunidades corresponde a no mínimo 10% do valor dos subprojetos. Nos projetos sociais e de Infra-estrutura pode haver participação de recursos municipais, diminuindo o valor correspondente ao Estado.

Vias de aprovação e financiamento de subprojetos

Programa de Apoio Comunitário (PAC): É um programa de financiamento de subprojetos comunitários identificados, selecionados, solicitados, planejados, executados, fiscalizados e controlados pelas comunidades, cabendo à Unitec-PRORURAL a responsabilidade pela análise e aprovação, liberação dos recursos, monitoramento, supervisão e avaliação dos subprojetos, bem como assistência técnica, diretamente ou através de provedores selecionados e contratados pelas associações. Este programa vem sendo substituído pelo FUMAC.

Fundo Municipal de Apoio Comunitário (FUMAC): Programa de financiamento de subprojetos comunitários identificados, selecionados, planejados, executados, fiscalizados e controlados pelas comunidades, cabendo aos Conselhos Municipais a responsabilidade pela análise, priorização e aprovação dos subprojetos apresentados (propostas de financiamento). Os recursos relativos aos subprojetos aprovados serão transferidos diretamente da Unitec-PRORURAL para as Associações beneficiárias, através de um convênio firmado entre as duas partes. O Conselho Municipal terá ainda a responsabilidade de prover assistência técnica às Associações beneficiárias, diretamente ou através de provedores selecionados e contratados pelas Associações beneficiárias.

Fundo Municipal de Apoio Comunitário – Piloto (FUMAC-P): Ainda experimental no sentido da descentralização, só existiam 2 (dois) municípios capacitados até 2000. Diferê do FUMAC pelo fato de que os recursos serão administrados diretamente pelos Conselhos Municipais, ou seja, além de exercerem todas as atividades de um Conselho do FUMAC, os do FUMAC-P administrarão os recursos resultantes de um convênio entre a Unitec-PRORURAL e o Conselho Municipal e de um conjunto de convênios entre o Conselho Municipal e as Associações beneficiárias.

Tabela 1 – Recursos Liberados através do PCPR (1997-2000)

| Região | Nº de municípios beneficiados | Valor liberado (em Reais) |
|--------------------------------|-------------------------------|---------------------------|
| AGRESTE CENTRAL | 26 | 7.011.053 |
| AGRESTE MERIDIONAL | 23 | 5.797.785 |
| AGRESTE SETENTRIONAL | 15 | 4.860.227 |
| REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE | 7 | 2.055.061 |
| SERTÃO DO ARARIPE | 14 | 3.797.599 |
| SERTÃO ITAPARICA | 3 | 754.419 |
| SERTÃO PAJEÚ-MOXOTÓ | 21 | 5.848.180 |
| SERTÃO DO SÃO FRANCISCO | 6 | 1.798.761 |
| ZONA DA MATA NORTE | 18 | 3.280.062 |
| ZONA DA MATA SUL | 20 | 6.832.995 |
| TOTAL | 153 | 42.036.142 |

Fonte: Os dados foram extraídos da planilha *DesenvolvimentoMunicípio.xls* fornecida pela Unitec-PRORURAL.

O Projeto de Combate à Pobreza Rural II (2001-2004)

O PCPR II tem os mesmos objetivos e metas que o PCPR, tendo como principais alterações os procedimentos internos utilizados para análise e concessão dos recursos, o incremento a projetos de desenvolvimento humano, o estímulo à participação de ONG's, a priorização dos Fundos Municipais de Apoio Comunitário (FUMAC e FUMAC-P) e o volume de recursos alocados, que obteve a aprovação no valor total de US\$ 80 milhões, distribuídos entre financiamento e contrapartida. O Projeto está estruturado para quatro anos (2001-2004).

Tabela 2 – Metas do Projeto PCPR II

Sendo que:

| | FAMÍLIAS BENEFICIADAS (mil) | CONSELHOS CONSTITUÍDOS | SUBPROJETOS IMPLANTADOS |
|---------|-----------------------------|------------------------|-------------------------|
| 1ª FASE | 110 | 129 | 1.560 |
| 2ª FASE | 110 | 51 | 1.560 |
| TOTAL | 220 | 180 (*) | 3.120 |

- PAC - Programa de Apoio Comunitário: deve contar com 5% do total dos recursos alocados para subprojetos;
- FUMAC - Fundo Municipal de Apoio Comunitário: linha de financiamento a projetos comunitários, com alocação de **80%** dos recursos destinados aos subprojetos;
- FUMAC-P - Fundo Municipal de Apoio Comunitário Piloto: forma descentralizada de financiamento de projetos comunitários, na qual o Conselho Municipal administra diretamente os recursos alocados pela Unitec-PRORURAL - Projeto Renascer, com alocação de **US\$ 10,8 milhões** (US\$ 5,4 milhões em cada fase). Estima-se que 16 conselhos estejam capacitados durante o PCPR II para administrar os recursos.

Distribuídos entre os seguintes subprojetos:

- a) Subprojetos produtivos: 25% dos recursos, ou seja, **US\$ 18 milhões** (sendo, aproximadamente US\$ 9 milhões na primeira fase);
- b) Subprojetos de infra-estrutura: até 50%, sendo, aproximadamente US\$ 18 milhões na primeira fase;
- c) Subprojetos de desenvolvimento humano: até 25% dos recursos previstos para os subprojetos comunitários, ou seja, US\$ 18 milhões (sendo, aproximadamente US\$ 9 milhões na primeira fase), para financiamento de demandas comunitárias diretamente relacionadas com o bem-estar social, aplicados em educação, saneamento básico, melhoria habitacional, creches, saúde, lazer, equipamentos de apoio a atividades sociais e comunitárias e/ou de subsistência do maior número possível dos membros das comunidades.

3.2. OBJETOS DA AUDITORIA

O Projeto de Combate à Pobreza Rural, por ter como objetivo principal a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios e das comunidades rurais pernambucanas, mostra-se bastante relevante, uma vez que se trata de um projeto voltado para a população rural de um Estado que possui um IDH de 0,615 (bastante abaixo do IDH brasileiro, que é 0,830)

e que necessita de programas que venham a alavancar a agricultura e pecuária, evitando o êxodo rural. O percentual da população rural do Estado é hoje, de aproximadamente 25%.

Em virtude da relevância do projeto, das oportunidades de melhoria que ele apresenta e das deficiências verificadas em auditorias anteriores e através de cursos ministrados, decidiu-se por focar a auditoria no sistema de concessão e liberação dos recursos e nos mecanismos de controle utilizados pelo órgão para estas liberações.

3.2.1. Problemas e Questões de Auditoria

O sistema de concessão e liberação dos recursos é um processo que envolve várias etapas e vários procedimentos, que vão desde os critérios adotados na escolha dos municípios a serem beneficiados, escolha, aprovação e tramitação dos subprojetos e o devido sistema de acompanhamento e controle dos mesmos.

As questões de auditoria foram selecionadas visando à verificação de todas as etapas de concessão, entretanto, devido ao impedimento de um dos membros da equipe de auditoria, a inspetora Maria Elizabeth Valadares Pinheiro que participa hoje como consultora interna no programa de reestruturação do TCE, houve a necessidade de reduzir o escopo da auditoria, ou seja, tornou-se inviável a verificação da viabilidade técnica dos projetos e das garantias de execução dos subprojetos.

Após os ajustes necessários, devido a Unitec-PRORURAL passar por um processo de reformulação nos procedimentos para aprovação e concessão de recursos para os subprojetos do PCPR II, foram levantadas as seguintes questões de auditorias:

- Em que medida os critérios para seleção e concessão de recursos em relação às áreas atendidas são respeitados?
- Sistema de Informação e Monitoramento é consistente?
- Os dados lançados no MIS são confiáveis e completos?
- Os procedimentos previstos para o PCPR II reduzirão os tempos de tramitação dos subprojetos, comparados aos adotados pelo PCPR?
- As rotinas internas previstas pelo PCPR II estão otimizadas?

Quais indicadores de desempenho possibilitariam a avaliação da eficiência e eficácia dos procedimentos operacionais adotados pela Unitec-PRORURAL na área de concessão de convênio?

3.2.2. Metodologia Adotada

Para coleta das informações foram utilizados diversos documentos, tais como as planilhas de concessão, processos de prestação de contas, relatórios gerados pelo MIS e questionários. Foram realizados *workshops* para discussão dos mapas de produtos do PCPR e do PCPR II e dos indicadores de desempenho.

Também foram obtidos na FIDEM dados socioeconômicos sobre os municípios que nos possibilitaram avaliar os critérios de concessão.

3.3. COLABORADORES

Para execução dessa auditoria contamos com a colaboração, não apenas dos servidores da Unitec-PRORURAL, mas também de Auditores do TCU, que nos orientaram na fase de planejamento, com um servidor da FIDEM e com outros técnicos desta Casa.

É conveniente ressaltar o empenho da coordenadora geral, Sra. Fátima Amazonas, e da coordenadora geral adjunta, Sra. Brenda Pessoa Braga, da Unitec-PRORURAL que viram nessa auditoria uma parceria capaz de ajudá-los a melhorar o desempenho, melhoria esta que já estava em curso.

Dentre os colaboradores, cabe-nos destacar, pela disponibilidade e contribuição, os técnicos abaixo relacionados:

| Nome | Departamento | Instituição |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------|
| Raimundo Robério N. Lima | Ger. de Implementação | Unitec-PRORURAL |
| Clécio Gama Costa | Consultor IICA | Unitec-PRORURAL |
| Maria Laura A. De Melo | Ger. Projeto | Unitec-PRORURAL |
| Roberto Barbosa | Consultor IICA (Informática) | Unitec-PRORURAL |
| Francilene Maria de C. Brandão | Ger. Financeiro | Unitec-PRORURAL |
| Iranisa D. de Araújo | Assist. Administrativo (Recepção) | Unitec-PRORURAL |
| Karla Roberta Valença | Assessora Especial (Jurídico) | Unitec-PRORURAL |
| Carlos Alberto Hilário Barbosa | Ger. DPC | Unitec-PRORURAL |
| Ana Cláudia Mochel de S. Netto | Consultor IICA (Análise) | Unitec-PRORURAL |
| Gleydisson Mário de A. Mendes | Ger. Programa Global e Análise | Unitec-PRORURAL |

4. SITUAÇÃO ENCONTRADA

4.1. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO E CONCESSÃO

4.1.1. Introdução

Objetivos dos PCPRs

Conforme o Manual de Operações do PCPR II, o Projeto de Combate à Pobreza Rural tem como objetivo geral a *promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios e das comunidades rurais* pernambucanas, como parte do esforço de descentralização e

desconcentração espacial do desenvolvimento e das condições de vida no território do Estado. Orientado por este objetivo geral, o projeto tem os seguintes objetivos específicos:

- a) *reduzir a pobreza rural e melhorar a qualidade de vida da população rural* de Pernambuco através do acesso aos serviços sociais básicos e de infra-estrutura e da geração de oportunidades de trabalho e renda economicamente sustentáveis;
- b) *aumentar o capital social* das comunidades rurais e dos municípios de pequeno porte e bai-

xo nível de desenvolvimento econômico e social através da capacitação, da participação nos processos decisórios, da organização da sociedade e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos;

- c) promover a descentralização dos processos de decisão e estimular a autonomia local, através da distribuição de responsabilidades na definição de prioridades e gestão de projetos para o espaço municipal e comunitário;
- d) fortalecer a capacidade e *promover as potencialidades econômicas dos municípios e das comunidades rurais* com base nos investimentos em logística, tecnologia e capacitação.

Crítérios para Concessões e a Eficácia do Projeto

Conforme questionário respondido pela gerência da Unitec-PRORURAL, o critério de seleção dos municípios a serem beneficiados no PCPR II deverá ser o IDH-M (Índice Municipal de Desenvolvimento Humano). No PCPR, verificou-se, ainda segundo o questionário, a ausência de critérios objetivos para seleção e concessão dos recursos aos municípios, uma vez que os índices apresentados para tal são, em sua maioria, de difícil mensuração, além de serem em grande número, o que impossibilitaria a adoção de critério único para as concessões.

A eficácia do Projeto para ser mensurada necessita de índices que permitam identificar o grau de necessidade de cada município e volume de recursos alocados para estes.

Sendo o objetivo geral do PCPR *a promoção do desenvolvimento sustentável dos municípios e das comunidades rurais pernambucanas*, através de ações que venham, dentre outros benefícios, a reduzir a *pobreza rural* e melhorar a qualidade de vida da *população rural de Pernambuco*, eviden-

cia-se a importância de critérios claros, facilmente mensuráveis e que considerem as seguintes variáveis: **grau de pobreza de um município** e sua **população rural**. Condensados estes dois fatores num indicador de desempenho (itens 5.1.1. e 5.1.2.), pode-se verificar a eficácia do projeto quanto à concessão de recursos.

Tendo em vista o exposto, considera, esta equipe de auditoria, que os recursos *devem ser concedidos aos municípios na razão inversa do IDH-M (Índice Municipal de Desenvolvimento Humano) e na razão direta da sua população rural*, uma vez que não faz sentido um projeto de combate à pobreza que não priorize as regiões mais pobres, nem um projeto que visa à melhoria da qualidade de vida da população rural que destine recursos para regiões onde a população rural seja inexistente.

4.1.2. Achados e recomendações

Projeto ineficaz no tocante à liberação dos recursos.

Tomando por base as planilhas de concessão dos recursos referente ao PCPR (1997-2000), onde estão disponibilizados dados como: associações e municípios beneficiados, tipos de projeto, número e data dos convênios e seus valores liberados anualmente, e os dados socioeconômicos fornecidos pela FIDEM, pode-se verificar, levando-se em consideração o IDH-M e a população rural das regiões, as seguintes distorções:

- Considerando as concessões por microrregião, pôde-se verificar na *tabela 3 e figura 2*, como principais distorções, que a Região Metropolitana do Recife foi contemplada com 42% a mais que o desejável, enquanto que os recursos alocados para o Sertão do Araripe foram inferiores ao desejável, 24% a menor, como segue:

Tabela 3 – Avaliação das liberações: Execução x Projeção – período de 1997 a 2000

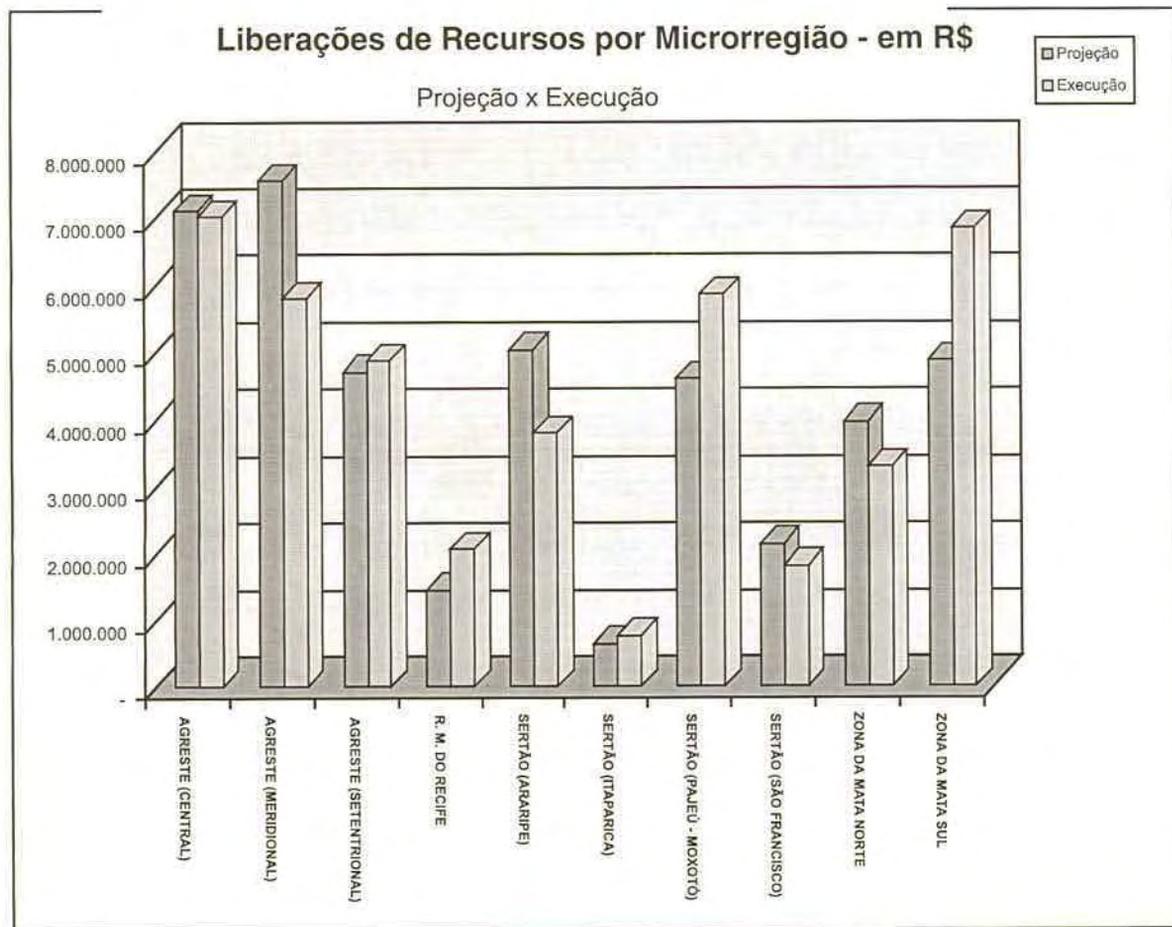
| Microrregiões | Projeção (*) Acumulada | Parâmetro Projetado % | Execução Acumulada | Parâmetro Executado % | Excesso % Apontado |
|-------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|
| AGRESTE (CENTRAL) | 7.107.588 | 100% | 7.011.053 | 99% | -1% |
| AGRESTE (MERIDIONAL) | 7.557.819 | 100% | 5.797.785 | 77% | -23% |
| AGRESTE (SETENTRIONAL) | 4.707.028 | 100% | 4.860.227 | 103% | 3% |
| R. M. DO RECIFE | 1.444.974 | 100% | 2.055.061 | 142% | 42% |
| SERTÃO (ARARIPE) | 5.025.808 | 100% | 3.797.599 | 76% | -24% |
| SERTÃO (ITAPARICA) | 643.461 | 100% | 754.419 | 117% | 17% |
| SERTÃO (PAJEÚ – MOXOTÓ) | 4.589.224 | 100% | 5.848.180 | 127% | 27% |
| SERTÃO (SÃO FRANCISCO) | 2.133.848 | 100% | 1.798.761 | 84% | -16% |
| ZONA DA MATA NORTE | 3.956.313 | 100% | 3.280.062 | 83% | -17% |
| ZONA DA MATA SUL | 4.870.079 | 100% | 6.832.995 | 140% | 40% |
| TOTAL | 42.036.142 | | 42.036.152 | | |

Fonte: Planilhas desenvolvidas pela auditoria (*Análise dos Critérios 4 - Liberação.xls*).

Nota: Para projeção e rateio dos recursos a serem liberados, levou-se em consideração o IDH-M e a população rural de cada município.

(*) – Os valores projetados para as liberações foram distribuídos na proporção inversa ao IDH-M e direta da população rural.

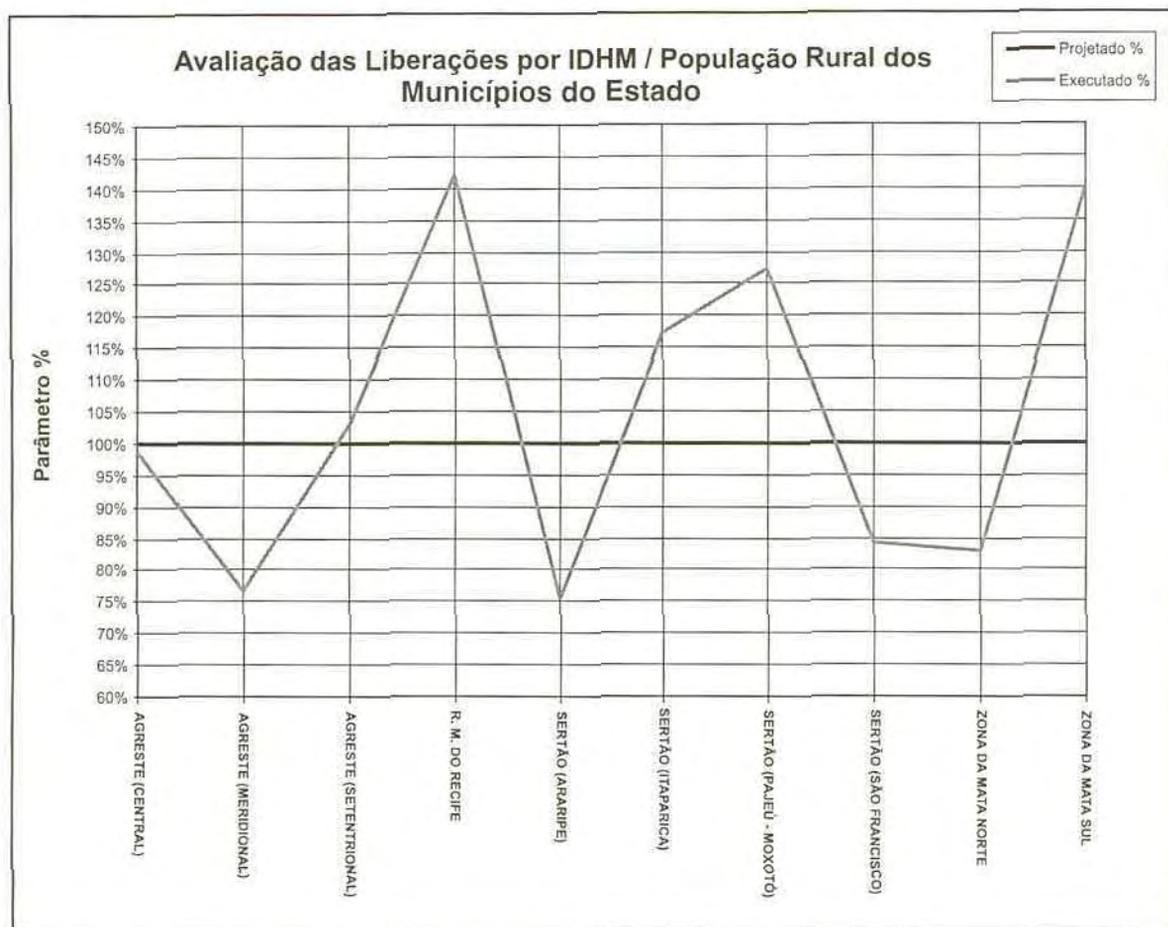
Figura 1 – Avaliação das liberações: Execução x Projeção – período de 1997 a 2000



Fonte: Planilhas desenvolvidas pela auditoria (*Análise dos Critérios 4 - Liberação.xls*).

Através da *figura 1* pode-se constatar as distorções ocorridas na maior parte das microrregiões do Estado, excluindo as regiões do Agreste Central e Setentrional que apresentaram um equilíbrio e coerência nas liberações realizadas entre 1997 e 2000 aos seus municípios.

Figura 2 – Avaliação de metas voltadas para o IDH-M e População Rural – período de 1997 a 2000



Fonte: Planilhas desenvolvidas pela auditoria (*Análise dos Critérios 4 - Liberação.xls*).

Conclui-se que a Região Metropolitana do Recife, os Sertões do Itaparica e Pajeú-Moxotó e a Zona da Mata Sul receberam recursos bem acima do que realmente lhes cabiam em detrimento das demais, utilizando-se como critério para as respectivas liberações o IDH-M e a população rural dos municípios do Estado.

- Considerando as concessões por municípios (Anexo 1), evidenciaram-se em sua totalidade discrepâncias ainda mais significativas que as verificadas nas microrregiões. Este desequilíbrio se faz claro na tabela 4, conforme segue discriminado:

Tabela 4 – Maiores distorções encontradas: Execução x Projeção – período de 1997 a 2000

| Região | Município | % dos Recursos Concedidos Excedentes / Insuficientes |
|------------------------|-----------------------|--|
| AGRESTE CENTRAL | Barra de Gairaba | > 300% |
| | Panelas | < 50% |
| AGRESTE MERIDIONAL | Pedra | > 150% |
| | Correntes | < 20% |
| AGRESTE SETENTRIONAL | Vertentes | > 170% |
| | Bom Jardim | < 50% |
| RM DO RECIFE | Moreno | > 550% |
| | Ipojuca | < 50% |
| SERTÃO DO ARARIPE | Granito | > 150% |
| | Serrita | < 30% |
| SERTÃO (ITAPARICA) | Floresta | > 160% |
| | Belém do S. Francisco | < 20% |
| SERTÃO (PAJEÚ-MOXOTÓ) | Arcoverde | > 250% |
| | Carnaíba | < 30% |
| SERTÃO DO S. FRANCISCO | Afrânio | < 20% |
| ZONA DA MATA NORTE | Chã de Alegria | > 350% |
| | Aliança | < 10% |
| ZONA DA MATA SUL | Chã Grande | > 250% |
| | Barreiros | < 30% |

Fonte: Planilhas desenvolvidas pela auditoria (*Análise dos Critérios 4 – Liberação.xls*).

- Verificou-se, também, a liberação de recursos para o Município de Camaragibe, que, segundo dados da FIDEM, sua população rural é inexistente.

Recomendações

Para reduzir a pobreza rural e melhorar a qualidade de vida da população rural é necessário adotar como critério de concessão dos recursos no PCPR II, não apenas o IDH-M, conforme foi informado a esta equipe, mas também a população rural do município a ser beneficiado.

Adotar um controle de concessões de modo que seja possível o acompanhamento das liberações para cada município de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

4.2. SISTEMA DE INFORMAÇÃO E MONITORAMENTO - MIS

4.2.1. Introdução

A Unitec-PRORURAL armazena todas informações pertinentes aos subprojetos tramitados, aprovados ou não, em uma base de dados informatizada. Essas informações são mantidas junto ao MIS, sistema institucional de controle exigido pelo BIRD para liberação dos recursos oriundos do PCPR. Os dados constantes no sistema são lançados por diversas áreas envolvidas no processo de tramitação dos subprojetos e de acompanhamento de suas execuções.

O sistema visa basicamente aos seguintes objetivos:

- controlar e acompanhar a tramitação dos subprojetos junto aos departamentos;
- unificar as informações num único sistema de controle, abolindo os desenvolvidos informalmente;
- compactar as informações exigidas pelo BIRD para fiscalização;
- agilizar as rotinas internas de tramitação junto aos departamentos;
- fornecer relatórios e planilhas gerenciais das liberações e pendências documentais.

Para que os objetivos previstos se constituam é imperativo que a confiabilidade das informações lançadas no sistema e a consistência das extrações gerenciais da base de dados sejam asseguradas em sua qualidade.

4.2.2. Achados e recomendações da inconsistência

O relatório pré-formatado “DesembolsoMunicípio.xls” apresentou-se inconsistente.

Nos exames realizados, verificou-se que o relatório gerencial “Desembolso por Município”, formatado eletronicamente pelo MIS, era inconsistente. Os valores apresentados na planilha extraída divergiam da realidade. Este relatório fornece de forma detalhada a distribuição dos recursos liberados a cada município e microrregião por exercício financeiro.

Essa falha encontrada foi alertada ao departamento de informática que, de imediato, tomou as de-

vidas providências para regularizá-la junto à empresa responsável pela elaboração do sistema.

As datas que são lançadas pelos departamentos não apresentam quaisquer lógicas com o processo de tramitação.

Constatou-se durante os exames da base de dados do MIS que algumas datas registradas no sistema não revelavam uma seqüência histórica lógica de tramitação do subprojeto, demonstrando em alguns casos erro de digitação do usuário. A ausência de rotina de restrição no lançamento das datas tornava vulnerável a qualidade dos dados cadastrados.

Foi sugerida pela auditoria a implantação de rotinas que restringissem o lançamento das datas efetuadas pelos departamentos, respeitando a seqüência lógica junto ao fluxograma de tramitação do subprojeto. Esta sugestão foi implantada como rotina do sistema.

Alguns campos do MIS estão impossibilitados de extração

O MIS permite a extração personalizada de informações que estão registradas em sua base de dados para atender às necessidades dos diversos departamentos da Unitec-PRORURAL.

Os testes efetuados pela auditoria junto aos 226 campos extraíveis revelaram erro de sistema durante a transferência de alguns dados apresentados na tabela 4 para formatação de relatório em forma de planilha (extensão DBF), existentes no menu de impressão “relatório geral”.

Tabela 5 – Relação dos campos com erro de transferência

| ERRO Nº | CÓDIGO | NOME DO CÓDIGO |
|---------|------------|------------------------------------|
| 3125 | 121 | Benef. Taxa Elab. |
| 3265 | 227 | Extenso do Valor Financiado |
| 3265 | 45 | Marcar Processo (X) |
| 3464 | 223 | Taxa do dólar 1ª Parcela |
| 3464 | 224 | Taxa do dólar 2ª Parcela |
| 3265 | 203 | Valor BIRD 1ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 204 | Valor BIRD 2ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 211 | Valor Comunidade 1ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 212 | Valor Comunidade 2ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 209 | Valor Entidade 1ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 210 | Valor Entidade 2ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 205 | Valor Estado 1ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 206 | Valor Estado 2ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 207 | Valor Municipal 1ª Parcela em R\$ |
| 3265 | 208 | Valor Municipal 2ª Parcela em R\$ |

Obs: Os campos com erro em negrito representam irregularidade de consistência de maior complexidade.

Recomendação

Solicitar ao responsável pela elaboração do MIS a identificação das causas que impedem a extração dos dados referentes aos 15 campos citados, que representam aproximadamente 7% do total de campos.

Apesar de não serem informações que venham enriquecer o processo de gestão da entidade, por medida de precaução, sugere-se uma análise mais detalhada das demais rotinas do sistema.

Os campos referentes à liberação de parcelas são suscetíveis de preenchimento sem a inclusão anterior de informações importantes.

As informações referentes à primeira parcela liberada, constantes na tela do “parecer” de competência do departamento financeiro, podem ser lançadas sem o prévio preenchimento dos dados bancários da associação e do empenho emitido pelo financeiro.

A auditoria constatou que estes são registrados

apenas ao final do processo de tramitação do subprojeto, efetuado pelo financeiro durante a atualização do MIS.

Recomendação

Estabelecer rotina para que o sistema libere os campos sobre a primeira parcela após o registro dos dados bancários e do empenho emitido pelo financeiro.

4.2.3. Achados e recomendações da confiabilidade

Ausência de informações sobre o responsável pela associação beneficiária.

Constatou-se junto aos exames realizados em 35 subprojetos extraídos do MIS que a Unitec-PRORURAL não registra, e nem exige no momento

do cadastramento, o endereço residencial do responsável pela associação. Os poucos campos preenchidos encontrados correspondem ao endereço da associação.

Recomendação

Exigir da associação o endereço residencial completo do presidente da associação e registrá-lo no sistema. Estas informações são importantes para notificação do responsável quando identificadas quaisquer irregularidades na execução dos recursos do convênio.

As datas pertinentes ao convênio não são preenchidas pelo Jurídico.

A amostra selecionada pela auditoria constatou que o departamento jurídico não preenche em seus pareceres as datas de assinatura e publicação do convênio, deixando-os em branco sem registrarem no MIS.

Recomendação

Cobrar do departamento jurídico o preenchimento destes campos que são necessários para futuras análises do tempo de tramitação dos subprojetos.

4.2.4. Outros achados e recomendações

O sistema não alerta o recebimento de informação de outro setor.

O sistema MIS é utilizado como instrumento de comunicação e transferência de informações entre as áreas envolvidas no fluxo da tramitação dos subprojetos. Os dados enviados para quaisquer departamentos, ou decisões registradas, não são alertados automaticamente ao seu destinatário final. Para tomar conhecimento das informações recebidas, o usuário precisa acessar o sistema.

Foi sugerida ao departamento de informática a implantação de rotina que pudesse alertar automaticamente o recebimento dos dados junto aos terminais dos departamentos que fazem parte do fluxo de tramitação dos subprojetos do PCPR. Esta rotina poderá

reduzir o tempo de tramitação de processo, aumentando a produtividade dos departamentos da Unitec-PRORURAL.

Todas informações referentes a pendências são perdidas ao final da tramitação.

As informações referentes a pendências lançadas no MIS pelos departamentos envolvidos no fluxo de tramitação dos subprojetos são apagadas de sua base de dados, quando sanadas pela associação. Verifica-se que o sistema apenas libera para continuidade do fluxo de tramitação a partir do momento em que são excluídas as pendências registradas. Esta perda de dados importantes prejudica futuras análises sobre as pendências mais frequentes.

Recomendação

Manter registrado em sua base de dados as pendências apresentadas nos subprojetos. Estes registros podem proporcionar uma visão mais clara sobre as carências e pendências mais frequentes ocorridas, apresentando-se como uma fonte importante de informações.

A base de dados sobre os elaboradores e assistência técnica não está disponível no sistema.

Para agilizar os trabalhos de digitação das informações sobre o elaborador de projetos e assistência técnica, o sistema dispõe de um módulo que promove a busca destes dados previamente cadastrados no sistema. O MIS ainda disponibiliza a recuperação e consultas sobre os projetos desenvolvidos por cada elaborador, proporcionando uma avaliação qualitativa dos trabalhos apresentados.

Esta importante ferramenta de análise não está sendo explorada pela Unitec-PRORURAL. A base cadastral destes técnicos encontra-se registrada em fichários junto aos arquivos da coordenação geral.

Recomendação

Registrar na base de dados do MIS as informações referentes aos profissionais que elaboram e prestam assistência técnica constantes no cadastro manual.

4.3. PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DOS SUBPROJETOS

4.3.1. Introdução

Durante a fase de planejamento da auditoria-piloto foi constatada significativa oportunidade de avaliação e de análise dos procedimentos de tramitação dos subprojetos adotados pela Unitec-PRORURAL, principalmente pelas transformações em curso, na qual se encontrava a estrutura organizacional. O comprometimento da direção, aliado ao momento de discussão interna de novos modelos de funcionamento para racionalização das atividades, contribuiu para a incorporação e assimilação dos trabalhos a que se propunha a ANOp.

A modificação do fluxograma referente à tramitação do subprojeto influenciou no novo foco desta questão da auditoria. Os dados registrados na base de dados do MIS perderam o valor de referência para mensuração dos tempos de tramitação dos subprojetos junto às áreas envolvidas. O novo fluxo configurado apresentou poucas semelhanças com o anterior. Observa-se que algumas rotinas do departamento financeiro foram mantidas.

Foram desenvolvidos e analisados conjuntamente com os servidores da Unitec-PRORURAL, sob a coordenação e orientação dos técnicos do TCE, os mapas de produto do PCPR e PCPR II (Anexos II e III). *O mapeamento detalhado do novo fluxo incentivou questionamentos que resultaram na implementação de melhorias na estrutura projetada inicialmente para o PCPR II.*

Além das atribuições apresentadas no item 4.2.1, o MIS revelou-se como importante ferramenta para avaliação da produtividade dos departamentos dentro da ótica de tempo de tramitação e para o controle e acompanhamento das atividades existentes no fluxo.

4.3.2. Achados, sugestões e recomendações

Ausência de uma visão clara dos produtos gerados pelos departamentos.

A auditoria constatou na fase de elaboração dos mapas de produto (PCPR e PCPR II) que os departamentos não tinham uma visão clara e detalhada dos produtos gerados (bens, serviços ou uma condição

resultante de uma atividade) no processo de tramitação dos subprojetos. A ausência de descrição dos produtos envolvidos durante o fluxo interno dificulta o estabelecimento de metas organizacionais voltadas para produtividade dos departamentos,

O mapa de produto do PCPR II foi incorporado pela Unitec-PRORURAL como instrumento de apoio para configuração das novas rotinas de tramitação previstas para o Projeto sucessor do PCPR. Foram identificados e relacionados, ainda, os produtos-chave que determinam o ritmo de tramitação dos subprojetos, conforme exposto no item 5.1.3 deste relatório.

Sugestão

Disseminar e implantar junto à organização a filosofia de metas por objetivo, enfocando a gestão de produto através da avaliação dos resultados obtidos. O estabelecimento de metas no âmbito dos produtos gerados pelos departamentos auxilia o processo de comprometimento das diversas áreas e servidores envolvidos no fluxo de tramitação.

O MIS não controla a tramitação das decisões durante o processo.

O sistema controla a tramitação física do subprojeto através de protocolo eletrônico, facilitando a sua localização junto aos departamentos da Unitec-PRORURAL através de relatório sintético que monitoram o percurso e as datas de entrada e saída do subprojeto nas diversas áreas do órgão.

Constatou-se, porém, que o sistema impede o envio de mensagem ou decisões protocoladas entre departamentos quando inexistente tramitação física de documentos pertinentes ao subprojeto. Esta observação foi confirmada, ainda, no mapa de produto (*mapeamento do MIS – Anexo IV*) onde se identificaram as fases em que se faz presente o MIS. Verifica-se que em boa parte do fluxo do processo de concessão o sistema não aparece, inexistindo quaisquer controles sobre estas fases.

Recomendações

Disponibilizar junto ao sistema relatório gerencial de monitoramento e acompanhamento das decisões e informações inerentes ao processo de concessão. Neste

relatório deve constar o fluxo de tramitação das informações entre as áreas envolvidas no processo, expondo suas entradas, saídas e tempo de permanência. O controle sugerido, associado com o já existente no MIS, proporcionará ao gestor instrumentos gerenciais de avaliação e de acompanhamento das atividades dos departamentos, facilitando a visualização da produtividade e eficiência das diversas áreas.

5. GERENCIAMENTO DO DESEMPENHO

5.1. Indicadores de desempenho

Foi desenvolvida uma série de **IDs** - Indicadores de Desempenho nessa auditoria, baseados nos produtos-chave identificados através do mapa de produtos do PCPR II referente ao fluxo de tramitação dos sub-projetos e nas planilhas de liberações e indicadores socioeconômicos por município. Os indicadores (item 5.1.3.) previamente selecionados foram apresentados aos gestores dos departamentos da Unitec-PRORURAL, para que os mesmos se manifestassem segundo os critérios de pertinência, relevância, acessibilidade e controle.

5.1.1. Eficácia das concessões realizadas pelo PCPR/PCPR II – avaliação global

Quociente de Liberação Municipal (QLM)

$$\Rightarrow \text{População Rural} \times \frac{1}{IDH-M}$$

Cota Municipal (CM)

$$\Rightarrow \frac{QLM \bar{i}}{\sum QLM \bar{i}} \times \text{Valor Total PCPR II}$$

O quociente encontrado entre as variáveis (*população rural* do município e *IDH-M*) proporciona um índice referencial aceitável para elaboração dos cálculos de rateio dos recursos oriundos do PCPR e/ou PCPR II.

A acessibilidade das variáveis envolvidas facilita o levantamento do QLM para cálculo do indicador de desempenho proposto.

Para formulação do quociente, foram adotados critérios que satisfazem os objetivos buscados pelo Projeto: beneficiar os municípios como maior população rural (através da razão matemática - *diretamente proporcional*), e os como menor IDH-M (através da razão matemática - *inversamente proporcional*).

O indicador **CM** estabelece metas de concessões por município para serem realizadas durante a vigência do Projeto. Esse indicador visa aferir e confrontar a execução das liberações realizadas pela Unitec-PRORURAL como as cotas previamente estabelecidas ao final do PCPR II.

5.1.2. Eficácia das concessões durante a execução do PCPR/PCPR II

Coefficiente de Correlação Linear (r)

$$\Rightarrow QLM \times \text{Valor Liberado p/ Município}$$

Para o monitoramento das concessões efetuadas durante a execução do Projeto sugere-se a utilização do instrumento empregado na estatística que mensura a relação comportamental entre duas variáveis: *coeficiente de correlação linear (r)*. Esta medida permite avaliar se existe uma relação forte, fraca ou inexistente entre variáveis previamente determinadas¹.

Este indicador de desempenho facilita e possibilita o acompanhamento das liberações efetuadas pelo gestor durante a vigência do Projeto PCPR II.

Diferente do indicador anterior (item 5.1.1.), que promove a fixação de cotas por município a serem atingidas ao final do Projeto, este possibilita o monitoramento constante das diversas concessões efetuadas pela Unitec-PRORURAL realizadas dentro de períodos pré-determinados.

O coeficiente de correlação orienta e afere o comportamento das liberações realizadas frente aos critérios preestabelecidos para concessão (*IDH-M* e *População Rural*) dos recursos originários do BIRD.

É importante destacar que o resultado deste indicador deverá ser um coeficiente de correlação de numeração positiva para atender aos critérios estabelecidos para concessão, caso contrário estaremos diante de concessões completamente incoerentes.

¹ Se "r" for maior ou igual a [0,6] concluir-se-á que há uma correlação significativa; se for maior ou igual a [0,3] e menor que [0,6] haverá uma correlação relativamente fraca; se for maior que 0,0 e menor que [0,3] caracterizar-se-á por uma correlação muito fraca.

5.1.2.1. Eficácia das concessões na execução – derivações complementares

Para complementar o processo de avaliação do desempenho das concessões, apresentam-se a seguir alguns indicadores derivados do anterior que podem auxiliar no monitoramento das liberações.

Coefficiente de Correlação Linear (r):

- (1) \Rightarrow Valor Liberado p/ Município x IDH-M
- (2) \Rightarrow Valor Liberado p/ Município x Taxa de Ruralização (Tx Rural)
- (3) \Rightarrow Liberação per Capta Rural (LPC Rural) x IDH-M
- (4) \Rightarrow LPC Rural x Tx Rural

Obs: Os indicadores complementares serão coerentes com os critérios estabelecidos contra a pobreza rural quando os resultados apresentarem os seguintes sinais: (1) negativo em seu resultado; (2) positivo; (3) negativo; e (4) positivo.

As análises referentes a estes indicadores não foram expostas no item 4.1. deste relatório. Os resultados obtidos encontram-se nos Anexos V-I e V-II.

5.1.3. Eficiência do processo de concessão dos subprojetos

A partir do mapa de produto PCPR II, foi definido conjuntamente com os técnicos da Unitec-PRORURAL alguns indicadores de desempenho para avaliação do tempo de tramitação dos sub-

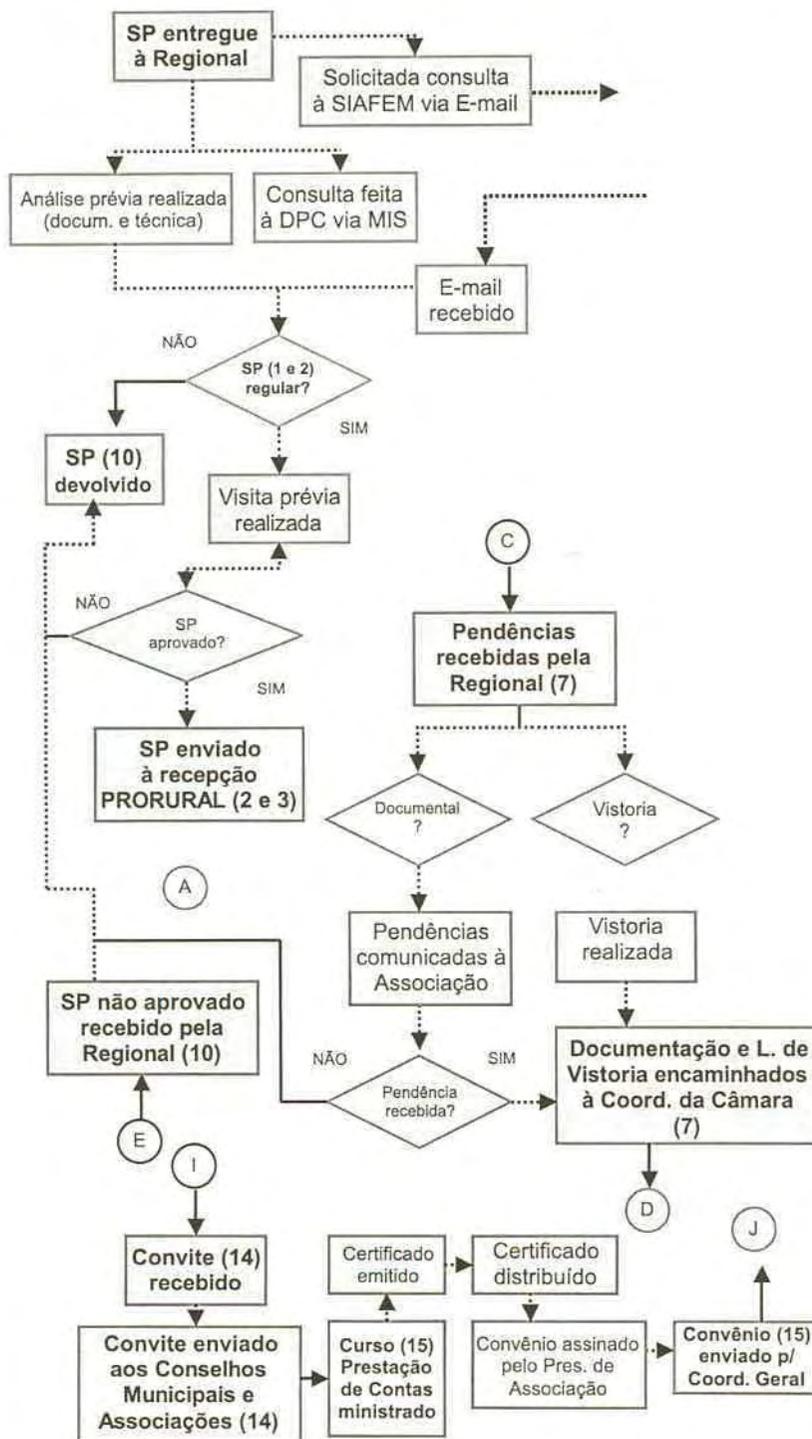
projetos e das informações junto ao processo de concessão.

Os indicadores foram agrupados por departamento/área, conforme Anexo VI, para facilitar a avaliação do desempenho produtivo sobre o aspecto de tempo de permanência.

➤ Eficiência do Escritório Regional: 6 IDs

- (1) Tempo da análise prévia.
 \Rightarrow data (SP regular?) – data (SP entregue à Regional)
- (2) Tempo de execução de visita prévia e envio da SP para Recepção.
 \Rightarrow data (SP enviado à recepção PRORURAL) – data (SP regular?)
- (7) Tempo de verificação de pendências e envio para Coord. da Câmara.
 \Rightarrow data (Docum. e L. de Vistoria encaminhados à Coord. da Câmara) – data (Pendências recebidas pela Regional)
- (10) Tempo de permanência do SP reprovado no Escritório Regional.
 \Rightarrow data (SP devolvido) – data (SP não aprovado recebido pela Regional)
- (14) Tempo de envio dos convites para os Conselhos e Associações.
 \Rightarrow data (SP devolvido) – data (SP não aprovado recebido pela Regional)
- (15) Tempo de realização do curso e envio do Convênio assinado para Coord. Geral.
 \Rightarrow data (Convênio enviado p/ Coord. Geral) – data (Convite enviado aos Conselhos Municipais e Associações)

Figura 3 – Distribuição dos IDs no Mapa de Produto – ESCRITÓRIO REGIONAL



Fonte: Mapa de Produto – Responsável (PCPR II) – Anexo VI.

➤ **Departamento Financeiro: 3 IDs**

(11) Tempo de emissão e envio de empenho para Câmara.

⇒ data (*Empenho enviado à Câmara*) – data (*Solicitação de empenho recebida*)

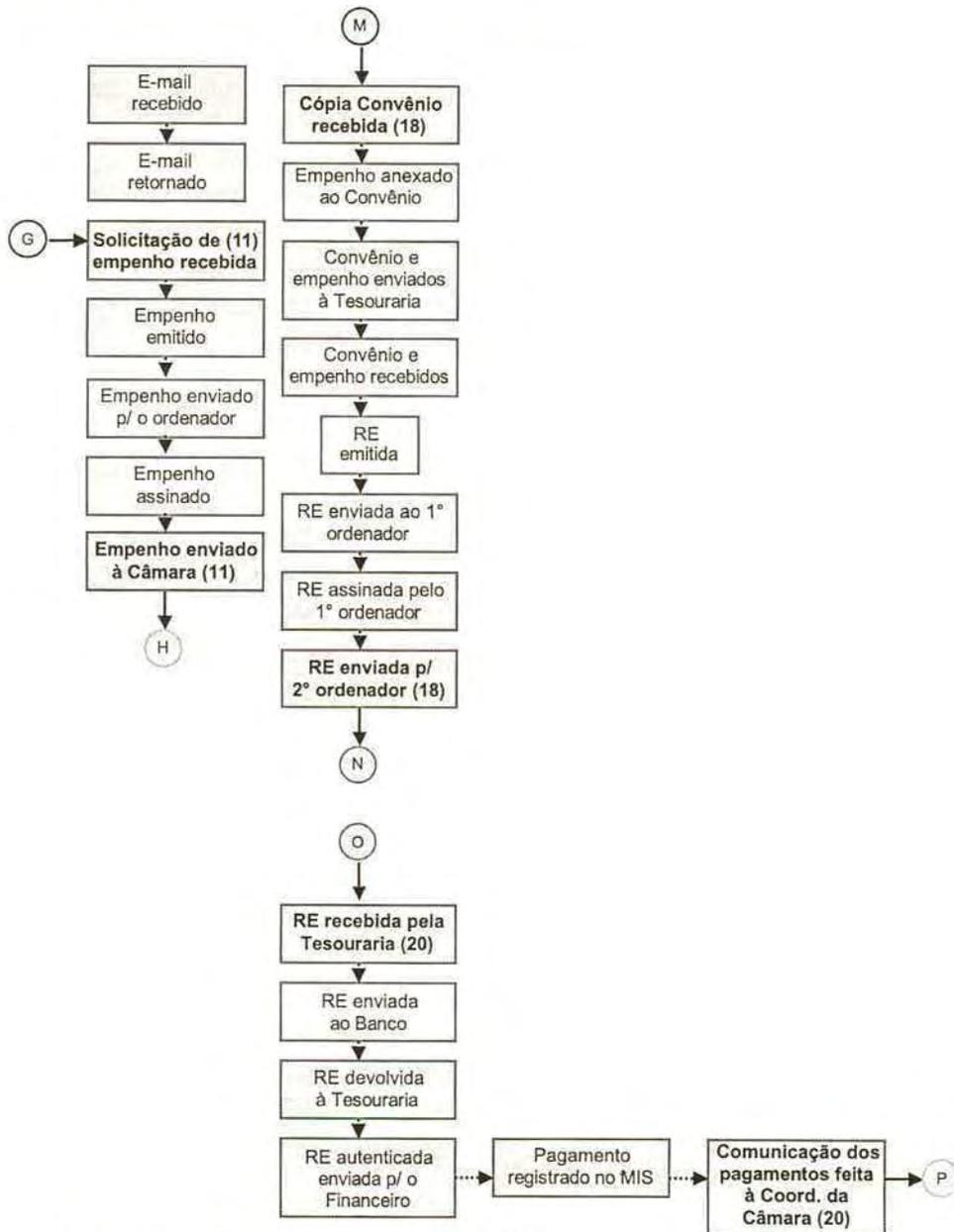
(18) Tempo de recebimento de Convênio e envio de RE para Coord. Geral.

⇒ data (*RE enviada para 2º ordenador*) – data (*Cópia Convênio recebida*)

(20) Tempo de depósito e sua comunicação à Coord. Da Câmara.

⇒ data (*Comunicação dos pagamentos feita à Coord. da Câmara*) – data (*RE recebida pela Tesouraria*)

Figura 4 – Distribuição dos IDs no Mapa de Produto – FINANCEIRO



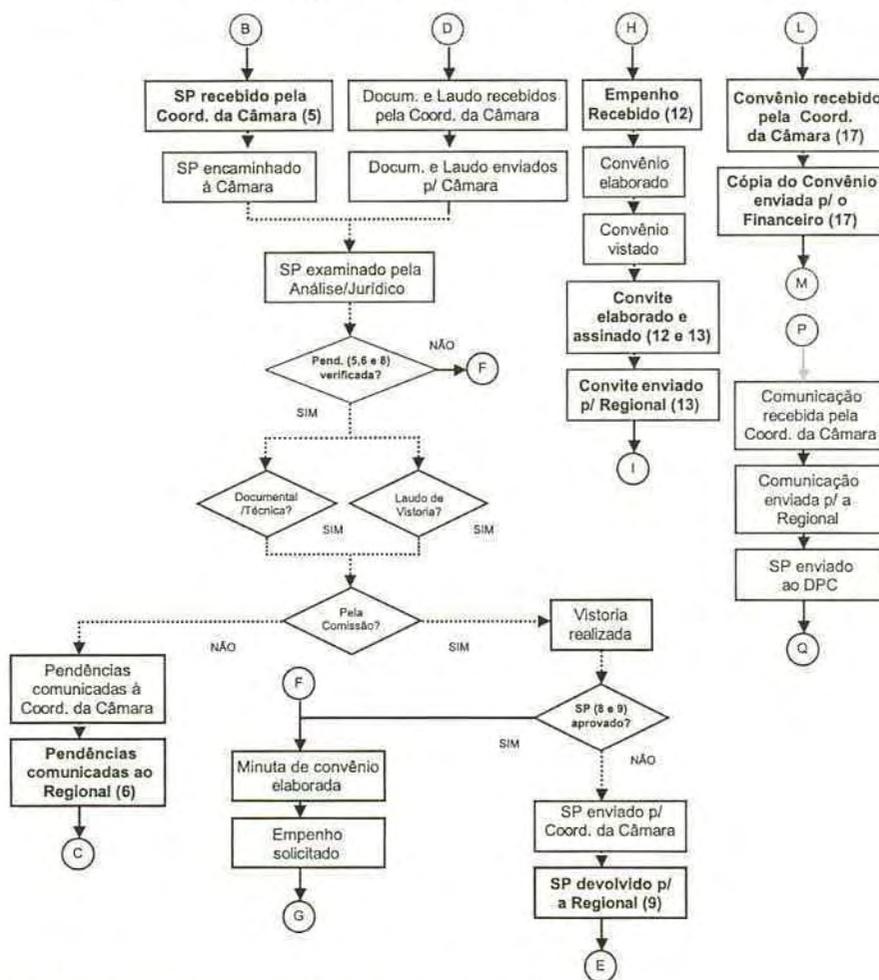
Fonte: Mapa de Produto – Responsável (PCPR II) – Anexo VI.

➤ **Câmara: 7 IDs**

- (5) Tempo para análise técnica e jurídica.
⇒ data (Pendência verificada?) – data (SP recebido pela Coord. da Câmara)
- (6) Tempo de envio de pendências ao Escritório Regional.
⇒ data (Pendências comunicadas ao Regional) – data (Pendência verificada?)
- (8) Tempo de vistoria efetuada pela Câmara.
⇒ data (SP aprovado?) – data (Pendência verificada?)
- (9) Tempo de devolução de SP rejeitado.

- ⇒ data (SP devolvido p/ Regional) – data (SP aprovado?)
- (12) Tempo de elaboração e vista do Convênio.
⇒ data (Convite elaborado e assinado) – data (Empenho recebido)
- (13) Tempo de envio de convite para o Escritório Regional.
⇒ data (Convite enviado p/ Regional) – data (Convite elaborado e assinado)
- (17) Tempo de permanência de Convênio já assinado (p/ enviar ao Financeiro).
⇒ data (Cópia do Convênio enviada p/ o Financeiro) – data (Convênio recebido pela Coord. da Câmara)

Figura 5 – Distribuição dos IDs no Mapa de Produto – CÂMARA



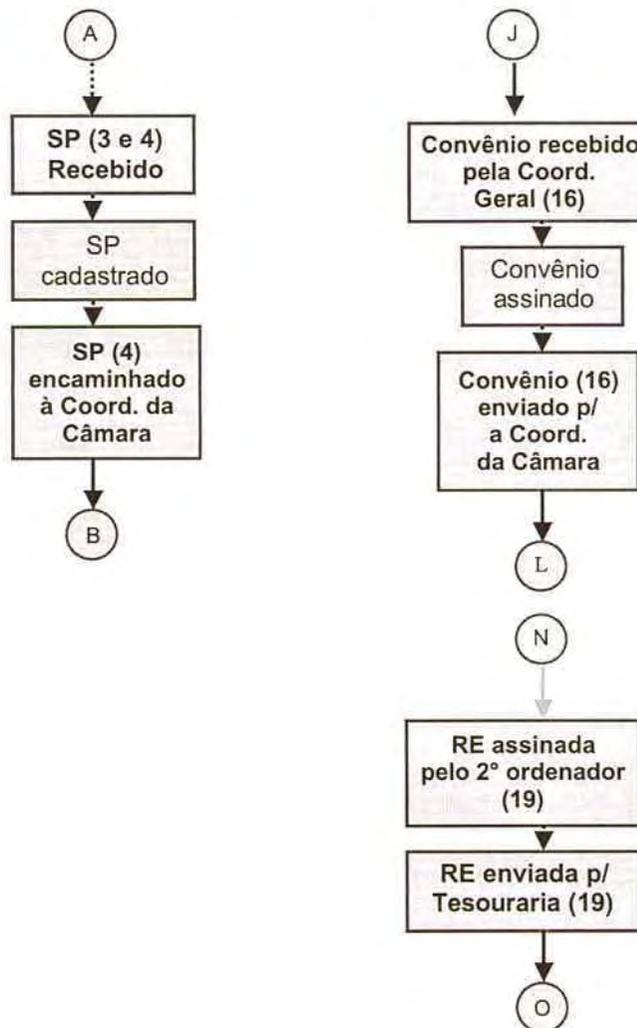
Fonte: Mapa de Produto – Responsável (PCPR II) – Anexo VI.

➤ **Recepção / Coordenação Geral: 4 IDs**

- (3) Tempo de tramitação do malote.
⇒ data (SP recebido) – data (SP enviado à recepção PRORURAL)
- (4) Tempo para cadastramento e encaminhamento do SP.
⇒ data (SP encaminhado à Coord. da Câmara) – data (SP recebido)

- (16) Tempo para assinatura do Convênio e seu encaminhamento para Câmara.
⇒ data (Convênio enviado à Coord. da Câmara) – data (Convênio recebido pela Coord. Geral)
- (19) Tempo para assinatura e envio das REs para Tesouraria.
⇒ data (RE enviado p/ Tesouraria) – data (RE assinada pelo 2º ordenador)

Figura 6 – Distribuição dos IDs no Mapa de Produto – COORDENAÇÃO GERAL / RECEPÇÃO



Fonte: Mapa de Produto – Responsável (PCPR II) – Anexo VI.

5.2. ACOMPANHAMENTO DO DESEMPENHO

5.2.1. Estabelecimento de metas para os indicadores e sua fonte de controle

Os indicadores sugeridos abrangeram os aspectos abordados pela auditoria, subsidiados pelos achados durante a fase de execução. O desenvolvimento destes indicadores fortalece e atende às necessidades demandadas pela gestão atual da Unitec-PRORURAL, em que busca o aprimoramento e avanço de seu desempenho organizacional. A criação de instrumentos que venham a monitorar e avaliar a eficácia das concessões e a eficiência de suas rotinas e fluxos de tramitação dos subprojetos auxilia no controle pretendido pela administração do órgão.

Constatou-se que boa parte das informações necessárias para elaboração dos indicadores propostos encontram-se armazenadas no MIS, ficando de fora algumas decorrentes da ausência de rotinas do sistema. As informações ausentes da base de dados podem ser inseridas mediante pequenos ajustes em sua programação.

O sistema MIS adotado pela Unitec-PRORURAL revelou-se como instrumento estratégico de grande importância para o gerenciamento das metas e avaliação do desempenho operacional da organização referentes aos achados citados neste relatório. Acreditamos que o sistema institucional poderá fornecer automaticamente, após alguns ajustes, relatórios gerenciais contendo os indicadores de desempenho sugeridos.

Uma vez sistematizadas as novas rotinas do PCPR II junto ao MIS, deverão ser estabelecidas metas de aperfeiçoamento do desempenho das concessões e tramitação dos subprojetos, com a especificação dos níveis de desempenho almejados. A Unitec-PRORURAL deve estabelecer metas realistas, que levem em conta os recursos, mas que deverão tornar-se mais ambiciosas com o tempo.

5.2.2. Grupos de contato de auditoria

Visando a facilitar o acompanhamento da implantação das recomendações, aconselha-se o estabelecimento de um grupo que se reunirá com os técnicos do TCE periodicamente. Para composição deste grupo, sugere-se a participação dos servidores que estiveram efetivamente envolvidos nos trabalhos desenvolvidos

pela auditoria e tenham poder de decisão no momento da implementação das recomendações propostas.

5.2.3. Encontros com o TCE

O TCE manterá encontros regulares com os técnicos da Unitec-PRORURAL, cuja periodicidade deve ser definida entre as partes, para acompanhar as mudanças no desempenho. Nestes encontros serão apresentados os seguintes pontos:

- Ações adotadas para implantação das recomendações e sugestões;
- Estabelecimento da estrutura do MIS para monitoramento do desempenho;
- Avaliação dos indicadores de desempenho;
- Outras questões relativas ao desempenho.

6. COMENTÁRIOS DO GESTOR

...

“Prezado Robalinho

Estamos encaminhando nossos comentários relativos ao Relatório de Auditoria de Desempenho Operacional - PCPR/Unitec-PRORURAL

Atenciosamente

Brenda Braga (Coordenadora-Geral – Unitec-PRORURAL)

O trabalho de auditoria operacional apresentou-se como uma excelente oportunidade para a UNITEC PRORURAL, no sentido de reforçar a busca pelo aperfeiçoamento da gestão organizacional e, conseqüentemente dos Projetos/Programas por ela geridos.

A continuidade do trabalho através do acompanhamento da implantação e realização das recomendações se dará de forma integrada ao processo de certificação no ISO 9001 para o qual foi contratada a consultoria SQS. O Comitê Gestor da Qualidade, formado por representantes de todas as gerências garantirá o desenvolvimento do processo. Além disso, a Comissão de Análise Integrada do PRORURAL vem se reunindo semanalmente, com o objetivo de avaliar

e deliberar sobre o andamento dos subprojetos. Participam da Comissão, diretores, gerentes, técnicos e coordenação geral.

Quanto ao processo de certificação ISO 9001, o presente relatório será um importante insumo para a identificação de possíveis pontos de melhoria, que não tenham sido revelados durante o diagnóstico. As recomendações serão objeto das mudanças necessárias à obtenção da qualidade.

A seguir comentaremos pontos específicos do relatório que merecem um esclarecimento de nossa parte:

p. 14

1 - Adotar como critério de concessão não apenas o IDH-MM.

A seleção dos 180 municípios que serão atendidos com o PCPR II, considerou não só o IDH, mas também o percentual da população rural, juntamente com a existência de atividade econômica no meio rural. Nos casos dos municípios com população urbana menor que 7.500, a UNITEC/PRORURAL considera como sendo rural, por não haver atividades terciárias expressivas e sim predominância de cultura agrícola de subsistência.

p. 17

2 - Os campos referentes à liberação de parcelas são suscetíveis de preenchimento sem a inclusão anterior de informações importantes.

Esta mudança já foi processada.

3 - Estabelecer rotina para que o sistema libere os campos sobre a primeira parcela após o registro dos dados bancários do empenho emitido pelo financeiro.

Sugestão já implantada. O processo segue para o financeiro que gera o empenho e informações bancárias, enviando em seguida para o jurídico que procederá o convênio.

4 - Cobrar do departamento jurídico o preenchimento destes campos, que são necessários para futuras análises do tempo de tramitação dos subprojetos.

A data dos convênios e a da assinatura pela coordenação. A informação está sendo lançada pela secretária do gabinete.

p. 19

5 - Disseminar e implantar junto à organização a filosofia de metas e objetivos.

Já sendo desenvolvido através do processo de certificação da ISO 9001

p. 28

5.2.2 - Grupos de contato de auditoria.

Sugerimos a participação de auditores do TCE nas reuniões semanais da Comissão de análise integrada a realizar-se todas as quartas feiras, de 14 às 16 horas, e no Comitê gestor de qualidade que se reúne mensalmente, com a próxima data em novembro a ser confirmada posteriormente.

...”

7. CONCLUSÃO

A análise que se procurou fazer nesta auditoria foi exclusivamente de natureza operacional. O objetivo foi verificar os trâmites e critérios para liberação dos recursos destinados à população rural através do Projeto de Combate à Pobreza Rural.

As recomendações propostas para melhoria do desempenho no PCPR II decorreram da verificação de diversas falhas, e também das diversas oportunidades de melhoria que o órgão apresenta, dentre estas, o engajamento dos gestores e dos diversos diretores que compõem a equipe do Projeto.

Das recomendações a seguir elencadas muitas foram constatadas conjuntamente: equipe de auditoria e técnicos da Unitec-PRORURAL, havendo, portanto, uma participação dos gestores nas diversas constatações.

7.1. Recomendações

Propõe-se que sejam feitas as seguintes recomendações à Unitec-PRORURAL:

- Estabelecer como critério de concessão dos recursos no PCPR II, não apenas o IDH-M, mas também a população rural do município a ser beneficiada;
- Adotar um controle de concessões de modo que seja possível o acompanhamento das liberações para cada município;

- ❑ Solicitar ao responsável pela elaboração do MIS que identifique as causas que impedem a extração de parte dos dados do sistema. Apesar de não serem informações que venham enriquecer o processo de gestão da Unitec-PRORURAL, por medida de precaução, sugere-se uma análise mais detalhada das demais rotinas do sistema;
- ❑ Estabelecer rotina para que o sistema libere os campos sobre a primeira parcela após o registro dos dados bancários e do empenho emitido pelo financeiro;
- ❑ Exigir da associação o endereço residencial completo do presidente da associação e registrá-lo no sistema. Estas informações são importantes para notificação do responsável quando identificadas irregularidades na execução do convênio;
- ❑ Cobrar do departamento jurídico o preenchimento dos campos referentes às datas de assinatura e publicação dos convênios, pois esses dados são necessários para futuras análises do tempo de tramitação dos subprojetos;
- ❑ Manter registradas em sua base de dados as pendências apresentadas nos subprojetos;
- ❑ Registrar na base de dados do MIS as informações referentes aos profissionais que elaboram e prestam assistência técnica constantes no cadastro manual;
- ❑ Disponibilizar junto ao sistema relatório gerencial de monitoramento e acompanhamento das decisões e informações inerentes ao processo de concessão. Neste relatório deve constar o fluxo de tramitação das informações entre as áreas envolvidas no processo, expondo suas entradas, saídas e tempo de permanência.

7.2. Benefícios Esperados

Com a utilização do IDH-M e da População Rural como critérios para concessão dos recursos espera-se obter maior eficácia no PCPR II, beneficiando proporcionalmente os municípios de maior população rural e menor índice municipal de desenvolvimento humano.

Com relação ao MIS, a adoção das medidas propostas visa ao incremento do sistema de modo a torná-lo mais consistente e confiável de modo a gerar rela-

tórios gerenciais que possam servir de instrumento de avaliação do PCPR II bem como uma base de dados disponível capaz de avaliar as dificuldades apresentadas nos subprojetos e nos diversos departamentos.

O acompanhamento dos procedimentos internos, bem como a aferição dos tempos demandados nos diversos departamentos proporcionará ao gestor condições de avaliação de desempenho quanto a qualidade e tempestividade na liberação dos recursos.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Propõe-se o encaminhamento do presente relatório à Coordenadora-Geral da Unitec-PRORURAL, para apresentação de seus comentários.

À consideração superior.

Recife, 17 de agosto de 2001.

João Antônio Robalinho Ferraz
Técnico de Auditoria das C. Públicas
PI-II Matrícula n.º 1.000 – DIAD/DCE

Clarissa Cabral D. de Barros
Técnica de Auditoria das C. Públicas
PI-III Matrícula n.º 937 – DIAD/DCE

9. GLOSSÁRIO

9.1. Terminologia

Correlação: quando duas variáveis estão ligadas por uma relação estatística, dizemos que existe uma correlação entre elas.

Coefficiente de Correlação Linear: instrumento empregado para a medição da correlação linear. Este coeficiente deve indicar o grau de intensidade da correlação entre duas variáveis e, ainda, o sentido dessa correlação (positiva ou negativa).

Liberação per Capta Rural: total de recursos liberados por indivíduo na zona rural por município.

Taxa de Ruralização: representação percentual da população rural do município.

Índice de Desenvolvimento Humano: índice criado pela ONU que mede o “desenvolvimento humano”, mediante parâmetros como nível de escolaridade, expectativa de vida ao nascer e renda per capita.

Câmara: agregação de vários departamentos em um único núcleo integrado.

9.2. SIGLAS UTILIZADAS

- ANOp – Auditoria de Natureza Operacional
- BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
- DBF – Data Base File
- DIAD – Divisão de Administração Direta
- DIPLAN – Diretoria de Planejamento
- DPC – Departamento de Prestação de Contas
- DIROP – Diretoria de Operações
- FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Municipal
- FUMAC – Fundo Municipal de Apoio Comunitário
- FUMAC-P – Fundo Municipal de Apoio Comunitário - Piloto
- IDH-M – Índice Municipal de Desenvolvimento Humano
- ID – Indicador de Desempenho
- LPC Rural – Liberação Per Capta Rural
- MIS – Sistema de Informação e Monitoramento
- PAC – Programa de Apoio Comunitário
- PAPP – Programa de Apoio ao Pequeno Produtor
- PCPR – Projeto de Combate à Pobreza Rural
- ONG – Organização Não Governamental
- RE – Relação Externa
- SP – Subprojeto
- Tx Rural – Taxa de Ruralização
- Unitec-PRORURAL – Unidade Técnica Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural