

inovação
inovação Concurso Inovação na
inovação Gestão Pública Federal

Experiência:

REESTRUTURAÇÃO DO INCRA

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA

NOME DO RESPONSÁVEL:

Luiz Carlos Everton de Farias

Consultor do Incra

Telefone: 61-411.7606/7490 – Fax 61-326.4409

e-mail: lcarlos@incra.gov.br

INTEGRANTES DA EQUIPE:

Tadeu Dewes; Eva Maria de Souza Sardinha, Cleyr Pedrosa Mitchel; Ana Maria A. Saboya de Albuquerque ; Vânia Lúcia de Alcântara; Sirlene de Fátima dos Reis; Edval Alves de Oliveira; João Ciríaco Sobrinho, Oséas Fernandes dos Santos

ENDEREÇO COMPLETO E TELEFONE PARA CONTATO, FAX E E-MAIL

SBN- Edifício Palácio do Desenvolvimento

CEP: 70.057-900

Telefone: 61-411.7501 – Fax 61-326.4409

e-mail: coordenação nacional@incra.gov.br

DATA DO INÍCIO DA IMPLEMENTAÇÃO DA EXPERIÊNCIA: JULHO/ 2000

RELATO DA SITUAÇÃO ANTERIOR À INTRODUÇÃO DA INOVAÇÃO

IDENTIFICAÇÃO DOS PROBLEMAS QUE PRECISAVAM SER RESOLVIDOS

O INCRA é uma Autarquia Federal criada na década de 70 com um objetivo inicial voltado à promoção da ocupação de espaços vazios do território nacional, principalmente na Amazônia, através de processos de regularização fundiária, embora uma de suas principais atribuições fosse a de redistribuir terras obtidas através do atributo constitucional da desapropriação. Durante muitos anos, a regularização fundiária serviu para colonizar várias regiões do País e muito pouco para modificar a estrutura fundiária existente.

Somente na década de 80, com a forte pressão social que acompanhou a redemocratização do Brasil, o processo de intervenção via desapropriação foi intensificado sem, contudo, produzir os efeitos pretendidos quando da edição da Lei 4.504/64, o Estatuto da Terra.. A partir de 1993, com a edição da lei 8.629, que regulamentou dispositivos da Constituição de 1988 referentes à Reforma Agrária, o INCRA tomou novo impulso, com a busca da transformação das terras obtidas em Projetos de Assentamento.

Essa modelagem, no entanto, sofreu inicialmente de problemas decorrentes da falta da racionalidade em sua concepção. Obtinham-se as terras, mas não se implementavam os meios de transformar os “sem terra” em agricultores familiares competitivos.

Com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, foram estabelecidas metas ambiciosas no âmbito da Reforma Agrária, sendo definido que ao INCRA caberia a missão de assentar 280 mil famílias no período 95/99. Não bastava, porém, assentar no sentido apenas de “colocar sobre a terra”. O processo da Reforma Agrária somente se completaria quando os beneficiários alcançassem a condição de agricultores familiares inseridos de forma competitiva no mercado, o que, por sua vez, dependeria da viabilização de serviços e infraestrutura básicos de forma racional. Uma vez disponibilizados esses elementos, os beneficiários da Reforma Agrária receberiam o mesmo tratamento dispensado pelas políticas públicas para os demais agricultores familiares brasileiros.

Foi nesse contexto que foram construídas as bases do proposta que se denominou NOVO MUNDO RURAL, a qual, por sua vez, motivou a decisão histórica do Governo Federal de reunir a Reforma Agrária e o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, sob a direção do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Para que as famílias beneficiárias da Reforma Agrária alcancem melhores condições de vida de forma sustentável, a intervenção na área fundiária deverá vir sempre acoplada com outras políticas públicas para o meio rural.

Com essa nova visão do projeto de assentamento, focado na inserção competitiva do novo agricultor familiar no mercado, conceitos arcaicos como o da emancipação tinham que ser abolidos do novo contexto. Esse conceito, que atravessou décadas sem qualquer demonstração de eficácia, foi removido do glossário da reforma agrária de forma literal e prática.

Como imaginar, nos dias atuais, o INCRA ser responsável por todas as atribuições que eram impostas nas antigas regras da emancipação. Vivia-se em um eterno dilema. Tinha-se uma Lei, a de n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra), que não era cumprida integralmente. Tínhamos as regras do Decreto 59.428/66 (regras para a emancipação, voltadas para projetos de colonização), que também não podiam ser cumpridas em função dos pesados encargos que impunham ao Incra.

Começou a ficar evidente que a estrutura antiga do INCRA não atendia às demandas do novo mecanismo de integração entre as políticas de Reforma Agrária e Agricultura familiar. A estrutura antiga era totalmente departamentalizada, verticalizada e observamos, também, logo no início das definições dos cinco grandes programas do PPA do INCRA que teríamos dificuldades de convivência na execução caso não houvesse um ajuste estrutural.

Uma vez reformulada a lógica do assentamento, com definição de etapas muito claras desde a chegada à terra até a realização da última ação básica de competência do Programa de Reforma Agrária e, da mesma maneira, entendida a necessidade do ajustamento da estrutura aos princípios do PPA - Avanço Brasil, ficou evidente a importância de uma revisão estrutural no INCRA visando propiciar eficiência e eficácia às nossas atividades.

DESCRIÇÃO DO PROJETO INOVADOR

OBJETIVOS A QUE SE PROPÔS: RESULTADOS VISADOS

- a. Rever os fluxos dos processos finalísticos do Incra;
- b. Verificar as desconexões e retrabalhos;
- c. Identificar as atividades que agregam valor aos processos, na visão do cidadão;
- d. Identificar soluções rápidas que dêem maior velocidade aos fluxos dos processos;
- e. Aprimorar utilização de instrumentos tecnológicos que concorram para melhoria dos fluxos;
- f. Implantar e aprimorar controle de medição dos processos;
- g. Estabelecer uma visão sistêmica e integrada dos processos do INCRA (horizontalizá-los);
- h. Aprimoramento da arquitetura organizacional da autarquia.

O QUE É CONSIDERADO COMO INOVAÇÃO?

- a. Introdução de um novo paradigma gerencial no Incra, voltado para resultados e focado no cliente / cidadão.
- b. Evoluir de uma concepção organizacional baseada na visão verticalizada, com hierarquia rígida, para uma nova lógica que incorpora a visão do processo, adotando o conceito horizontal de gestão – elevando o grau de eficiência e controle das ações da autarquia;
- c. Adoção das decisões colegiadas em todas as instâncias do Incra, fortalecendo, qualificando e democratizando as decisões;
- d. Transformação das 05 Diretorias Operacionais em 03 Diretorias Executivas, que saíram do foco meramente operacional para o envolvimento com as grandes estratégias da autarquia, dando suporte à formulação, implementação e integração das políticas de reforma agrária e agricultura familiar, em permanente articulação com as demais esferas governamentais e não-governamentais;
- e. Capilaridade das ações do Incra e do Ministério do Desenvolvimento Agrário em todos os municípios do País através do Programa Empreendedores Sociais;
- f. As ações de criação e consolidação dos Projetos de Assentamento passaram a estarem integradas a uma estratégia de desenvolvimento local integrado e sustentável;
- g. Os novos projetos de assentamento são concebidos dentro do programa Novo Mundo Rural, que busca a transformação do assentado em agricultor familiar;
- h. O novo modelo organizacional prevê forte articulação institucional em nível nacional, regional, estadual e municipal, como forma de melhor impactar as ações da reforma agrária no desenvolvimento local sustentável;

CONCEPÇÃO DA EXPERIÊNCIA (SE A IDÉIA SURTIU DE UMA PESSOA OU DE UM GRUPO, DENTRO OU FORA DA INSTITUIÇÃO) E AS ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO

O Programa da Reestruturação do Incra foi concebido pelo Grupo de Trabalho que coordenou o processo de mudança organizacional do Incra, conforme as diretrizes estabelecidas na Portaria 082, de 01/02/2000. O Grupo era formado por 09 servidores representantes das áreas de assentamento, recursos fundiários, cadastro, administração e finanças, recursos humanos, procuradoria jurídica, informática, planejamento estratégico e presidência do Incra e foram encarregados de rever as práticas de trabalho do Incra e encontrar formas mais eficientes de atuar no processo de reforma agrária.

ETAPAS DA IMPLEMENTAÇÃO

O programa foi lançado pelo Presidente do Incra com a presença dos principais gestores da autarquia, onde foi assinada a Portaria Incra/P/N 082, em 01/02/2000, constituindo um Grupo de Trabalho que tinha a missão de analisar os processos de trabalho do Incra, tanto os de apoio como os finalísticos, identificando os pontos críticos, eliminando as superposições de atribuições e de retrabalho, visando maior eficiência e agilidades operacionais e uma maior produtividade, de acordo com as orientações estratégicas do Governo Federal, no Programa Avança Brasil.

O Programa dividiu-se em quatro etapas: mobilização, avaliação, redesenho e implementação.

1. **Mobilização** – Nesta fase, foi definida a estrutura do programa (comitê diretivo, grupo consultivo, equipe, coordenador do grupo de trabalho), bem como a realização de treinamento da equipe sobre o redesenho dos processos. Também foi desenvolvido um plano de comunicação interna do Projeto, visando a participação de todos os servidores do Incra no processo de mudança.
2. **Avaliação** - Por ocasião da fase de avaliação, foi verificado através de pesquisa a mais de 200 processos de reforma agrária, onde se identificou os problemas mais significativos que vinham impedindo um atendimento satisfatório ao cliente/ cidadão,
3. **Redesenho** - Com conhecimento dos principais problemas e suas causas básicas, contribuições dos movimentos sociais e dos funcionários através de oficinas de trabalho, teleconferências e sugestões captadas pela rede INCRA 2000 (site criado para receber contribuições), partiu o Grupo de Trabalho para a etapa do redesenho dos processos finalísticos. Essa etapa abrangeu a definição dos novos processos, além de suas implicações em termos de tecnologia e organização;
4. **Implementação** - Tendo os processos finalísticos sido redesenhados foi definida a estrutura organizacional adequada para geri-los. Nessa etapa o Grupo desenhou a nova estrutura organizacional e elaborou um plano de trabalho para implementá-la que previa:
 - ✓ Elaboração da proposta de estrutura regimental, bem como do novo Regimento Interno;
 - ✓ Definição de estratégias e ações necessária à implantação da nova estrutura organizacional;
 - ✓ a avaliação sistemática do processo de implementação, mantendo o Conselho Diretor do Incra informado sobre os impactos e oportunidades decorrentes da implantação do novo modelo;
 - ✓ divulgação do plano e sensibilização dos servidores mediante a realização de workshops, seminários e palestras;

CLIENTELA VISADA

Os pequenos produtores rurais que necessitam ter acesso à terra, os que têm terra em regime precário de uso e posse, os posseiros em terras públicas, os proprietários com terra que viva em regime de economia familiar, os indígenas, os remanescentes de quilombos, os extrativistas e os pescadores artesanais.

PARTICIPAÇÃO DOS QUADROS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS, DA CLIENTELA OU DE OUTROS POSSÍVEIS ATORES ENVOLVIDOS

O Grupo adotou uma postura participativa para com os servidores em todas as etapas do trabalho, vez que Oficinas de Trabalho foram realizadas em todas as Superintendências Regionais e na Sede, onde várias sugestões foram agregadas ao Programa de Reestruturação.

Na fase de implementação do processo, foi instituído pela Portaria Inkra/P/ 369, sob a coordenação do próprio Presidente do Inkra, o Comitê de Implementação do Processo de Modernização, composto pelo corpo de Diretores da casa, coordenadores, técnicos, assessores e os membros do Grupo de Trabalho de Reestruturação.

O Comitê reunia-se semanalmente, a fim de avaliar a execução das atividades, permitindo o alcance, de forma eficiente e eficaz, dos resultados propostos no programa reestruturação.

Essas ações prioritárias foram agrupadas nos chamados Programas Estruturantes, tendo à frente um líder indicado pelo Presidente do Inkra, em dez diferentes áreas: Desenvolvimento Humano, organização, normatização, atendimento ao cidadão, comunicação interna e externa, disseminação das mudanças, procedimentos operacionais, Empreendedor Social, modernização tecnológica e Unidade Avançada.

Cada um dos coordenadores assumia uma agenda de compromissos que permitia a cobrança de responsabilidades por parte da direção e dos servidores da casa. À medida em que eram concluídas as ações, os produtos dos programas migravam para as áreas da estrutura organizacional.

Todos os programas trabalhavam sob a concepção de soluções rápidas. O princípio de soluções rápidas mobiliza a autarquia de forma a contribuir para os resultados, dando sustentação e credibilidade ao processo.

MECANISMOS DE TRANSPARÊNCIA, RESPONSABILIZAÇÃO E "ACCOUNTABILITY"

O Programa de reestruturação foi amplamente discutido a nível interno na autarquia, que opinaram mediante a formulação de críticas e sugestões, desde a concepção até a formatação final do Programa.

As ações do Programa foram amplamente discutidas através de Oficinas de Trabalho em todas as Unidades do Inkra, além de teleconferências em nível nacional com a participação do Presidente e Diretores da autarquia, com os seguintes objetivos:

- ✓ adotar uma postura de gestão participativa para o Programa de Reestruturação;
- ✓ ensejar a participação de todos os servidores no processo, com vistas a obter as sugestões e as agregações ao Programa;

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO E DAS SOLUÇÕES PARA SUPERÁ-LOS

- a. Questões tecnológicas :as questões tecnológicas ainda é um dos grandes desafios que estamos buscando superar, vez que é de fundamental importância a integração dos sistemas operacionais, disponibilizando todas as informações em Web, contribuindo para que as informações sejam corporativas;
- b. Recursos logísticos e financeiros insuficientes para atender satisfatoriamente às demandas do Programa: Apesar das dificuldades orçamentárias, os gestores do Incra têm desenvolvido um esforço adicional para o deslocamento de recursos para o atendimento de ações prioritárias do Programa;
- c. Resistência de alguns setores do Incra em aderir ao novo modelo organizacional Para quebrar as resistências foi desenvolvido um programa de consolidação da estrutura organizacional para melhor absorção das idéias, via oficinas de trabalho e teleconferências.

RECURSOS UTILIZADOS

OS RECURSOS FINANCEIROS, HUMANOS E MATERIAIS ENVOLVIDOS

O INCRA arcou com os custos de todo o Programa de Reestruturação, envolvendo diretamente uma equipe de 10 pessoas que formavam o Grupo de Trabalho encarregado de elaborar todo o plano de trabalho do Programa.

ADEQUAÇÃO DOS GASTOS: OS CUSTOS FORAM MEDIDOS? HOUVE REDUÇÃO DOS MESMOS?

Os custos não foram medidos durante a implantação do projeto tendo em vista a utilização de verbas orçamentarias normais do próprio Incra.

Assim, atestamos que há equilíbrio na realização dos gastos quando comparados aos significativos resultados obtidos até o momento.

RELATO DA SITUAÇÃO ATUAL: MUDANÇAS EFETIVAMENTE OCORRIDAS.

A reestruturação propiciou ao Incra acabar com a velha estrutura organizada de modo fortemente centralizada, departamentalizada, verticalizada e um modelo que já não vinha mais atendendo aos princípios do PPA, sendo possível afirmar que as ações implementadas representaram um grande salto, quantitativo e qualitativo em direção à uma autarquia voltada para resultados e focada no cliente/ cidadão.

RESULTADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS CONCRETAMENTE ATINGIDOS

- ✓ Ampla integração entre as áreas, com aumento da amplitude de comando e revisão de conceitos arcaicos decorrentes da visão segmentada dos processos. Nesse sentido, foram criadas três Superintendências Nacionais (Estratégica, Desenvolvimento Agrário e Administrativa) que passaram a ser os asseguradores dos processos de trabalho interno da autarquia, substituindo os 23 departamentos que existiam na estrutura anterior e liberando os diretores para as questões macro da autarquia;
- ✓ As Diretorias do Incra passaram a ser executivas, com atuação em três regiões: Nordeste; Sul/ Sudeste e Norte/Centro-Oeste. A atuação dessas diretorias está focada nas grandes decisões estratégicas e elas dão suporte à formulação, implementação e integração das políticas de reforma agrária e agricultura familiar, em articulação com as demais esferas governamentais e não- governamentais;

- ✓ Adequação da estrutura organizacional aos princípios da Agenda de Gestão do Estado, contribuindo para melhor viabilização dos programas do PPA;
- ✓ Visão sistêmica e empreendedora de todo o processo de reforma agrária, contribuindo para uma responsabilização maior de toda a autarquia;
- ✓ Ambiente técnico único contido na lógica da execução do programa de reforma agrária como um todo;
- ✓ Órgãos Colegiados – na antiga estrutura existia somente um órgão colegiado – o Conselho Diretor, que concentrava as decisões. Na nova estrutura, foram criados mais dois Comitês de Decisão que juntos com o Conselho Diretor, passou-se a Ter 03 níveis de decisão colegiada, ampliando o processo de gestão participativa e desconcentrando 70% das decisões do Conselho Diretor para esses comitês criados, a saber:
 1. Comitê de Decisão Intermediária, sediado em Brasília, sendo constituído pelos Superintendentes Nacionais e um Diretor em caráter de rodízio;
 2. Comitê de Decisão Regional, em nível regional, nos Estados, constituído pelo Superintendente Regional e os Chefes de Divisão.
- ✓ O Projeto de Assentamento, que tinha data indefinida para consolidação, alguns com mais de 20 anos de existência, será criado, estruturado e consolidado em no máximo três anos;
- ✓ Processos de trabalho mais simplificados reduzindo a burocracia e a dispersão de esforços. Foi editada a instrução normativa 043 que estratifica as alçadas de decisão dos Comitês de Decisão e desenha os novos fluxos dos processos de reforma agrária, contribuindo para redução de seus trâmites internos;
- ✓ Criação da Sala do Cidadão em todas as Unidades do Incra. É um espaço de atendimento ao público e que está propiciando à sociedade orientação quanto aos passos e documentos necessários para tratar diversos assuntos e demandas. A Sala do Cidadão representa hoje um grande filtro de demandas que eram direcionadas para as mais diversas áreas, liberando os gestores para as atividades de maior impacto em sua área de atuação;
- ✓ Criada a figura do Empreendedor Social que é o elo de ligação entre os projetos de assentamento e o INCRA. Os Empreendedores Sociais são 500 funcionários do Incra treinados para promover as ações do desenvolvimento agrário nas localidades, sensibilizando e articulando instituições governamentais, não governamentais, movimentos sociais, órgãos técnicos e a sociedade civil.

MECANISMOS DE AVALIAÇÃO DE RESULTADOS E INDICADORES UTILIZADOS

A avaliação do programa é contínua através do programa “consolidação da estrutura organizacional” que possibilita através de oficinas a participação dos servidores e gestores no processo de avaliação e discussão, visando a identificação e solução de problemas, bem como a definição de novas ações para vencer as dificuldades e suas causas e aproveitar as oportunidades com vistas à melhoria da performance.

Nesse sentido, os indicadores de eficiência e eficácia são mensurados mediante a concretização dos compromissos assumidos nos prazos especificados, além de pesquisas internas e externas que são realizadas para a mensuração do grau de satisfação do nosso cliente interno e externo.

IMPACTO OBSERVADO NA MELHORIA DO AMBIENTE DE TRABALHO E NA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS.

O impacto positivo do programa de reestruturação do Incra na sociedade pode ser aferido pelo melhoria no atendimento via Sala do Cidadão, bem como diretamente nos assentamentos

com a ação dos empreendedores sociais . A melhoria do ambiente de trabalho tem se evidenciado pela integração dos espaços físicos, propiciando *lay-out* mais funcionais e operacionais.

Por outro lado, vale ressaltar as algumas citações espontâneas na mídia e depoimentos acerca do processo de reestruturação do Incra. Abaixo seguem alguns exemplos:

“ É o primeiro órgão a incorporar todas as mudanças da reforma administrativa que foi promovida desde o início pelo presidente Fernando Henrique” (Jornal do Brasil, de 08/06/2000)

“ Planalto muda radicalmente a estrutura do Incra, praticamente intacta desde quando concebida, em meados dos anos 60 “ (Jornal Valor Econômico, de 12/06/2000)

“Com a reestruturação, o Incra abriu mão do caráter departamentalizado e hierarquizado de outros tempos em favor de uma estrutura organizacional mais aberta com fluxo decisório amplo e participativo “ (Francisco Orlando Muniz – Secretário Nacional de Reforma Agrária)

“O Programa de Reestruturação do Incra é um trabalho exemplar “(Fundação Getúlio Vargas – Mauro Resende Lopes)