



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria-Geral de Controle Externo  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo

**Sumários Executivos - 15**

## **Avaliação do TCU sobre o Programa Novo Mundo Rural**

**Ministro-Relator**  
**Ubiratan Diniz Aguiar**

Brasília  
2004

© Copyright 2004, Tribunal de Contas da União  
Impresso no Brasil / Printed in Brazil

*[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)*

Para leitura completa do Relatório, do Voto e do Acórdão n° 391/2004-TCU -  
Plenário, acesse a página do TCU na Internet no seguinte endereço:  
*[www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno](http://www.tcu.gov.br/avaliacaodeprogramasdegoverno)*

Brasil. Tribunal de Contas da União.

Avaliação do TCU sobre o Programa Novo Mundo Rural /  
Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Secretaria de  
Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

21 p. – (Sumários Executivos / TCU-SEPROG; 15)

1. Assentamento rural 2. Programa de governo, avaliação I.  
Programa Novo Mundo Rural (Brasil). II. Título. III. Série.

Catálogo na fonte: Biblioteca Ministro Ruben Rosa



## **Tribunal de Contas da União**

### **Ministros**

Valmir Campelo, Presidente  
Adylson Motta, Vice-Presidente  
Marcos Vilaça  
Humberto Guimarães Souto  
Walton Alencar Rodrigues  
Guilherme Palmeira  
Ubiratan Aguiar  
Benjamin Zymler

### **Auditores**

Lincoln Magalhães da Rocha  
Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa

### **Ministério Público**

Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral  
Jatir Batista da Cunha, Subprocurador-Geral  
Paulo Soares Bugarin, Subprocurador-Geral  
Maria Alzira Ferreira, Subprocuradora-Geral  
Marinus Eduardo de Vries Marsico, Procurador  
Cristina Machado da Costa e Silva, Procuradora

## RESPONSABILIDADE EDITORIAL

### **SECRETÁRIO-GERAL DE CONTROLE EXTERNO**

Luciano Carlos Batista

### **Secretária de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo**

Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa

### **Diretor da 1ª. Diretoria Técnica da SEPROG**

Patrícia Maria Corrêa

### **Gerente do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social - CERDS**

Glória Maria Merola da Costa Bastos

## EQUIPE DE AUDITORIA

Afonso Franklin Meireles de Araújo

Manoel José dos Passos Fernandes Júnior

Paulo Vinicius Menezes Silveira

Sueli Boaventura de Oliveira Parada (Coordenadora)

## COLABORADORES DAS SECEX NOS ESTADOS

Antônio de Miranda Castro

Ione Jaszewski

Iran Farias Cavalcanti

José Maria da Silva Saldanha

Lineu de Oliveira Nóbrega

Norma Watanabe

## EDITORAÇÃO

### **Diretor-Geral do Instituto Serzedello Corrêa - ISC**

Paulo Roberto Wiechers Martins

### **Diretora Técnica do Centro de Documentação**

Evelise Quadrado de Moraes

### **Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica**

Serviço de Editoração e Publicações - Sedip/ISC

### **Foto da Capa**

Manoel José dos Passos Fernandes Júnior

---

## ENDEREÇO PARA CONTATO

### **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

### **Secretaria de Fiscalização e Avaliação de**

### **Programas de Governo – SEPROG**

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício Anexo I, Sala 456

70.042-900 - Brasília-DF

Telefone: (61) 316-7313

seprog@tcu.gov.br

---

## SOLICITAÇÃO DE EXEMPLARES

### **Instituto Serzedello Corrêa**

### **Centro de Documentação**

SAFS Quadra 4 Lote 1

Edifício-Sede, Sala 056

70.042-900 - Brasília-DF

Telefone: (61) 316-7165

**biblioteca@tcu.gov.br**

# Sumário

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>Programa Novo Mundo Rural .....</b>	<b>9</b>
O que foi avaliado pelo TCU .....	10
Por que foi avaliado .....	10
Como se desenvolveu o trabalho .....	11
Recursos federais alocados ao Programa .....	12
<b>O que o TCU encontrou .....</b>	<b>14</b>
Falta de apoio à organização dos assentamentos rurais .....	14
Baixo aproveitamento das orientações decorrentes do Plano de Desenvolvimento do Assentamento .....	14
Assistência técnica direcionada ao suporte de serviços junto aos agentes financeiros	15
Desinformação, falta de água, de energia e atraso no custeio da safra .....	16
Desestruturação dos serviços .....	17
Boas práticas .....	18
<b>O que pode ser feito para melhorar o desempenho das Ações .....</b>	<b>19</b>
<b>Benefícios da implementação das recomendações do TCU .....</b>	<b>20</b>
<b>Acórdão n.º 391/2004 – TCU - Plenário .....</b>	<b>21</b>



## APRESENTAÇÃO

É com muita satisfação que apresento mais uma publicação integrante da série de sumários executivos editados por esta Corte de Contas, os quais versam, de forma resumida, sobre os resultados das auditorias de programas sociais empreendidas por esta Instituição com vistas a avaliar a atuação da administração federal em áreas estratégicas para a sociedade brasileira e contribuir para a melhoria da prestação do serviço público.

A proposta deste trabalho é divulgar as ações do Tribunal de Contas da União, informando órgãos governamentais, parlamentares e público em geral sobre aspectos relevantes do desempenho dos programas auditados e questões relacionadas à redução da pobreza e da desigualdade social.

Este número traz as principais informações sobre a auditoria realizada pelo Tribunal com o objetivo de avaliar o desempenho dos Programas Novo Mundo Rural - Assentamento de Trabalhadores Rurais e Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos, de responsabilidade do Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Incra. O respectivo processo (TC012.256/2003-4) foi apreciado em Sessão do Plenário de 7 de abril de 2004, sob a relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar.

Assim, ao abordar as conclusões advindas da tarefa executada por esta Casa no sentido de examinar oportunidades de aperfeiçoamento na operacionalização dos referidos Programas - principalmente no que se refere à melhoria da organização e gestão dos assentamentos e da capacitação dos beneficiários, com vistas a transformá-los em agricultores familiares sustentáveis -, a presente publicação reveste-se de inegável importância, em face da alta incumbência do TCU de assegurar a boa gestão dos recursos públicos em benefício da população.

**Valmir Campelo**  
Ministro-Presidente



## Programa Novo Mundo Rural

O Tribunal de Contas da União realizou, no período de agosto a outubro de 2003, auditoria na área relativa à organização social e produtiva dos assentamentos rurais, por meio do estudo das Ações Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural - PDA e Assistência Técnica e Capacitação. Essas ações são complementares e devem levar aos beneficiários dos programas de reforma agrária conhecimentos técnicos e gerenciais necessários à melhoria das condições de vida e de produção. O processo de elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento rural tem sido utilizado como meio de transmitir aos assentados informações que possibilitem direcionar a gestão das parcelas e do assentamento.

As ações auditadas fazem parte, respectivamente, do programa Novo Mundo Rural- Assentamento de Trabalhadores Rurais e Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos. O primeiro tem como objetivo a obtenção de terras e a instalação de assentamentos rurais; o segundo, a infra-estrutura social e de produção, necessária ao desenvolvimento dos assentamentos.

As ações selecionadas são executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, autarquia federal, cujas competências, atribuições e responsabilidades são definidas pela Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e legislação complementar.

O Incra é composto pela Administração Central, em Brasília, 29 Superintendências Regionais e 69 Unidades Avançadas. Cabe à Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário do Incra a regulamentação, a coordenação e a supervisão técnica das atividades relativas à obtenção de terras, implantação e desenvolvimento de assentamentos rurais. As Superintendências Regionais são responsáveis pela execução das ações.

---

## O que foi avaliado pelo TCU

O principal objetivo deste trabalho foi verificar se as condições institucionais para promoção da assistência técnica e capacitação, elaboração do plano de desenvolvimento do assentamento rural (PDA) e acompanhamento dos serviços têm facilitado a organização e gestão dos assentamentos e a capacitação dos beneficiários, com vistas à transformá-los em agricultores familiares sustentáveis.

O assunto foi analisado com foco nos seguintes aspectos: o processo organizativo nos assentamentos rurais; a contribuição do plano de desenvolvimento do assentamento rural ao processo organizativo e de gestão; a contribuição dos serviços de assistência técnica e capacitação à melhoria das condições de gestão e produção e o impacto das ações organizativas e de gestão sobre os beneficiários. Finalmente, buscou-se conhecer em que medida as condições institucionais viabilizam a execução dessas ações.

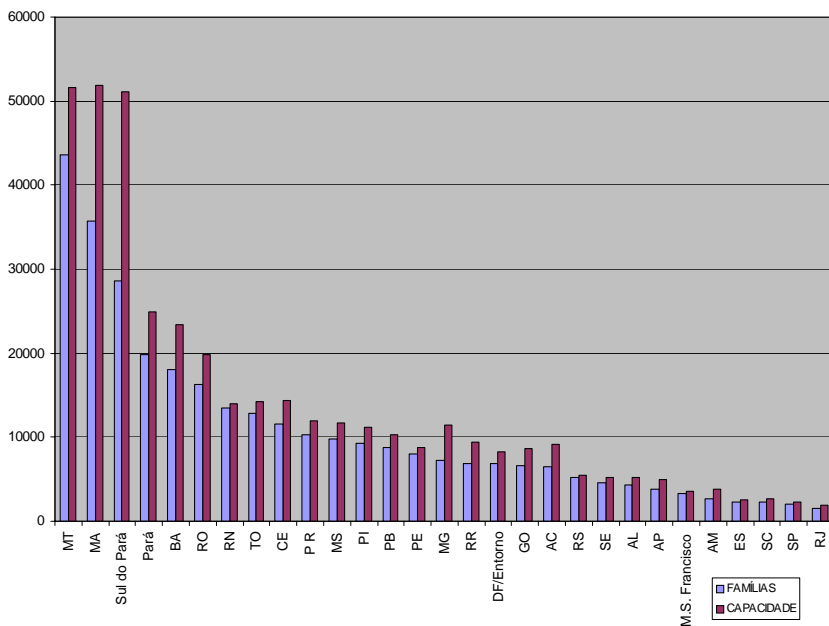
---

## Por que foi avaliado

O levantamento de informações na fase de planejamento dos trabalhos de auditoria demonstrou dificuldades institucionais e operacionais para execução dos programas de Reforma Agrária, as quais se caracterizam, principalmente, pela concentração de informações, indisponibilidade de dados nos sistemas, fragmentação da execução das ações nos assentamentos rurais, comunicação e coordenação precárias entre a Administração Central do Inca e as Superintendências Regionais, falta de estrutura de acompanhamento e supervisão das ações e inexistência de um plano estratégico voltado às ações de reforma agrária.

Evidenciou-se também diversos problemas na prestação de serviços aos beneficiários, em razão da falta de infra-estrutura básica nos assentamentos, precariedade da assistência técnica, seleção inadequada e endividamento dos agricultores. As informações sugeriram, ainda, que as condições institucionais trazem dificuldades ao processo de implantação e desenvolvimento dos Projetos de Assentamento por parte do Inca, dos quais cerca de 3.738 foram criados entre 1995 a 2003, com o número de 312.476 famílias assentadas, conforme Figura 1.

**Figura 1 - Número previsto e número de famílias efetivamente assentadas por Superintendência Regional (Agosto 2003)**



## Como se desenvolveu o trabalho

Com vistas à avaliação do tema, selecionou-se as áreas de atuação de seis Superintendências Regionais do Inkra (Pará, Maranhão, Ceará, Mato Grosso, São Paulo e Ceará). A análise incluiu também a Superintendência do DF e Entorno, onde foi realizado o teste-piloto dessa auditoria. No total, foram visitados 34 assentamentos rurais.

As entrevistas foram realizadas junto às seguintes instâncias de atuação: Superintendências Regionais do Inkra, assentamentos rurais, instituições prestadoras de serviços de assistência técnica e de elaboração do PDA, representantes de sindicatos e movimentos sociais que atuam na área dos assentamentos visitados.

Para obtenção dos dados, foram entrevistados, nas regionais do Inkra, superintendentes, chefes de divisão, servidores responsáveis pelos

trabalhos de campo junto aos assentamentos (Empreendedores Sociais), responsáveis pelo Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária, bem como servidores ligados à área técnica da instituição. Nos assentamentos, foram entrevistados membros de associações, de coordenações e grupos de beneficiários não pertencentes às instâncias representativas.

Realizou-se também coleta de informações junto aos servidores das Superintendências Regionais do Incra não visitadas, mediante pesquisa postal. Houve resposta de servidores de 16 Superintendências.

---

### Recursos federais alocados ao Programa

O programa Assentamento de Trabalhadores Rurais contou, no período de 2000 a 2002, com a dotação autorizada de R\$ 2.390.623.715,00. Desse total, 76% foram destinados à obtenção de terras. Quanto ao programa Consolidação de Assentamentos, os seus recursos concentraram-se nas ações de infra-estrutura básica (energia, água e estrada de acesso). Em 2002, 90,7% (R\$ 255.301.100,00) dos recursos alocados no Programa foram destinados a essa finalidade.

A Tabela 1 apresenta informações orçamentárias e financeiras sobre as ações Assistência Técnica e Capacitação e Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural.

**Tabela 1 - Informações orçamentárias e financeiras**

Ações	Ano	Créditos Consignados	Execução Orçamentária	Execução Financeira	% Execução orçamentária
<b>ASSISTÊNCIA TÉCNICA E CAPACITAÇÃO</b>	2000	31.658.000	23.736.130	27.860.749	74,97
	2001	19.380.780	11.188.647	11.676.027	57,73
	2002	11.100.000	10.773.421	14.776.198	97,05
	2003	11.100.000	-	-	-
<b>PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO ASSENTAMENTO</b>	2000	4.500.000	4.131.479	3.917.959	91,81
	2001	2.978.535	2.460.709	2.674.221	82,61
	2002	4.100.000	3.178.904	3.107.199	77,53
	2003	3.700.000	-	-	-

Fonte: SIAFI/STN e Câmara dos Deputados (Banco de Dados de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Resto a Pagar). Valores atualizados até 12/09/2003.

Os valores destinados à Assistência Técnica vêm decrescendo desde o ano 2000. Em 2002, foram alocados nesta ação pouco mais de um terço dos valores consignados no ano 2000. Em 2003, manteve-se a mesma meta de atendimento de 2002, correspondente a 37.000 famílias. No total, de 2000 a 2002, a execução financeira alcançou o valor de R\$ 49.300.000,00.

Para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA são destinados R\$ 100,00 por família atendida. Com base nesse valor, a meta de atendimento em 2002 foi de cerca de 31.000 famílias. Ressalte-se que a execução orçamentária desta ação vem decrescendo. Em 2002, foram executados apenas 77% (R\$ 3.178.904,00) dos créditos autorizados.

## O que o TCU encontrou

---

### Falta de apoio à organização dos assentamentos rurais

Constatou-se, em geral, falta de apoio à organização dos assentamentos rurais. Nas situações em que esse apoio se materializa, ainda que descontínuo, as ações são provenientes de órgãos estaduais de assistência técnica, movimentos sociais e de sindicatos. Compõe também o quadro a atuação de grupos políticos dos municípios, os quais podem trazer apoio, mas também as divisões inerentes às circunstâncias locais. As prefeituras oferecem, em geral, serviços de transporte escolar e de saúde. Essa atuação é limitada pelas condições econômicas e políticas da municipalidade e pelas más condições das estradas internas e de acesso aos assentamentos.

A atuação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra é esporádica e voltada à fiscalização dos lotes e regularização da situação das famílias.

Nos assentamentos visitados, há dificuldade de articulação de interesses entre os assentados, instabilidade nas relações internas, desconfiança e desconhecimento quanto ao trabalho associativo e baixo grau de informação. Há demanda excessiva por parte dos beneficiários quanto à situação do assentamento, à regulamentação que recai sobre os assentados e quanto à resolução das demandas individuais junto ao Incra. Muitas associações são criadas apenas para representação legal do assentamento e recebimento do crédito-instalação, repassado pelo Incra, por ocasião da criação do assentamento, sem a necessária capacitação dos assentados quanto à natureza e gestão dessas associações.

---

### Baixo aproveitamento das orientações decorrentes do Plano de Desenvolvimento do Assentamento

Em geral, a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural - PDA tem tido pouco impacto como instrumento de capacitação gerencial. As informações repassadas durante o processo de elaboração do Plano são melhor aproveitadas em situações em que há

outros mecanismos de organização e orientação que possam contribuir para o entendimento e acompanhamento do documento. Limitações de caráter formativo dificultam o aproveitamento da experiência de forma a tornar duradouro os efeitos do trabalho e há, também, limitações técnicas que dificultam a otimização dos resultados.

Os meios de participação dos beneficiários e o prazo de elaboração do documento são insuficientes ao propósito de organização e orientação básica ao processo de gestão. Há pouca divulgação do documento e críticas no sentido de que é muito técnico para a finalidade à que se propõe. Nota-se falta de conhecimento acerca da finalidade do PDA pelos assentados. Outro problema que inviabiliza o Plano é a ocupação e o parcelamento da área antes da sua elaboração.

Observou-se ainda que a falta de integração entre o processo de elaboração do PDA e as entidades que prestam assistência técnica prejudica o aproveitamento das orientações previstas no Plano. Acrescente-se também que a falta de continuidade dos procedimentos técnicos e administrativos necessários à implantação dos projetos de assentamento pelo Incra, bem como o não acompanhamento e avaliação dos serviços, complementam o rol de dificuldades técnicas e organizacionais que compõem o PDA. De qualquer forma, nota-se, nos assentamentos beneficiados pela ação, elementos de estruturação e mobilização que, em termos geral, não são observados nos demais.

---

### Assistência técnica direcionada ao suporte de serviços junto aos agentes financeiros

Quanto à assistência técnica, os serviços são prestados em caráter pontual e descontínuo. Em muitos assentamentos, não há a prestação desses serviços. Os recursos alocados na ação são escassos e o Incra não conta com projetos voltados para o setor. Faltam informações sobre o desenvolvimento das famílias e sobre os serviços prestados pelos contratados.

A atuação do Incra nesta área é complementar, uma vez que não tem, entre as suas competências, a prestação de serviços de assistência

técnica. Como órgão responsável pelo desenvolvimento dos assentamentos deve, contudo, promover a execução desses serviços. Por sua vez, entidades que prestam serviços de assistência técnica financiados com recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf têm executado apenas os projetos necessários ao recebimento de crédito junto aos agentes financeiros, sem que se promova ações de orientação técnica e gerencial aos agricultores e acompanhamento dos serviços.

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

---

### Desinformação, falta de água, de energia e atraso no custeio da safra

A população que se beneficia das ações de reforma agrária necessita de informação, de ações formativas nas áreas de produção e de gestão e de melhoria no nível de escolaridade. Observa-se que as ações que se proponham a levar informação e esclarecimento sobre os problemas que afetam os assentamentos e as famílias serão, de alguma forma, aproveitadas.

Os resultados do Plano de Desenvolvimento do Assentamento são pontuais e não são proporcionais aos esforços aplicados na sua elaboração. São percebidos mais em termos coletivos, nas articulações internas, que na esfera individual. No que respeita à prestação dos serviços de assistência técnica, demanda-se apoio técnico voltado à produção. A prestação de serviços de assistência técnica tem sido relacionada, pelos beneficiários, ao controle dos créditos.

O suporte da assistência técnica é prioritário para a estruturação dos assentamentos, à melhoria da produção e das condições de comercialização, entretanto, nas ações de reforma agrária, observa-se que

o acesso à terra supera os outros possíveis impactos, trazendo melhoria na qualidade de vida, independente do aumento na renda, em termos absolutos. O acesso à terra reforça o perfil do assentado como agricultor e como cidadão e resgata a dignidade das famílias.

Deve ser considerado que a assistência técnica é apenas um dos aspectos a serem considerados quanto à melhoria das condições de produção nas parcelas. O levantamento demonstrou que outros fatores têm impacto imediato sobre a renda do beneficiário da reforma agrária, os quais são a falta de infra-estrutura nos assentamentos rurais (principalmente abastecimento de água e de energia) e o atraso no financiamento de custeio anual da safra agrícola. Nessas circunstâncias, a experiência do agricultor torna-se decisiva para o desenvolvimento das parcelas.



PA/Maranhão (habitação)



PA/Mato Grosso (habitação)

## Desestruturação dos serviços

A falta de consenso sobre as políticas na área de organização agrária, a falta de unidade institucional e a descontinuidade administrativa têm inviabilizado, pouco a pouco, o funcionamento do Incra. Notam-se deficiências na articulação entre os setores que o compõem, mudanças de procedimentos operacionais e administrativos, conforme o entendimento dos dirigentes, informalidade na execução das atividades e indisponibilidade de informações. Na área operacional, há falta de servidores, de equipamentos de informática, de veículos e de material de expediente. Essa situação compromete a atuação da Autarquia junto aos assentamentos rurais, o que se agrava em função do crescimento da demanda pelos serviços.

O planejamento das necessidades da Autarquia fica prejudicado, em razão da alta rotatividade do quadro dirigente. De 1995 a 2003, o órgão teve 15 presidentes, com uma média de permanência de nove meses. As equipes dirigentes e técnicas respondem apenas às necessidades de curto prazo. Muitos projetos se sucedem, sem que tenham continuidade.

A Autarquia é composta por 5.453 servidores (mês 06/2003), dos quais 74,5% (3.905) pertencem às categorias funcionais de nível médio, os demais, 25,5% compõem as categorias de nível superior. Verifica-se falta de servidores em áreas técnicas essenciais ao exercício das atribuições da Autarquia, como no quadro de Engenheiros Civis e Engenheiros Agrônomos.

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

---

## Boas práticas

Há experiências que comprovam que uma estrutura organizacional forte, com apoio de várias instituições, juntamente com o trabalho relativo ao plano de desenvolvimento do assentamento e liberação de créditos, podem levar ao desenvolvimento dos assentamentos. A articulação com organizações civis e governamentais têm possibilitado o acesso das comunidades a serviços, capacitação e informação. A integração das várias ações potencializam os resultados, como é o caso do PDA que é melhor aproveitado em situações em que há outros mecanismos de organização e orientação, direcionados aos assentados.

Destacamos, entre as práticas que podem contribuir para a melhoria do desempenho das ações, as seguintes:

- formação de equipes de servidores para acompanhamento e visitas aos assentamentos;

- a continuidade da atuação de servidores junto a uma mesma comunidade;

- debate da situação dos assentamentos em fóruns regionais, com a participação de agentes estaduais ligados à reforma agrária (presidentes das associações dos assentamentos da região, técnicos do Incra, servidores das secretarias estaduais ligadas ao tema, representantes dos sindicatos e federações dos trabalhadores rurais, de movimentos sociais e outros);

- acompanhamento da gestão dos assentamentos por um grupo de coordenadores, representantes de núcleos de famílias que atuam em várias frentes de trabalho (saúde, educação, lazer, finanças, produção, comunicação, cultura) e que estabelecem calendário de reuniões periódicas para discussão dos problemas e propostas, quando se formam equipes com membros de cada grupo, estabelecendo uma rede de comunicação;

- criação de “central de associações”, com apoio dos sindicatos dos trabalhadores rurais;

- atuação de organizações civis e, em alguns casos isolados, de órgãos estaduais e municipais, na prestação de assistência quanto ao processo legal de criação e administração das associações e à orientação quanto à importância do trabalho associativo.

## O que pode ser feito para melhorar o desempenho das Ações

Entre as proposições formuladas pelo TCU destacam-se as que recomendam a estruturação dos serviços de acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos; a regulamentação das ações de controle e fiscalização dos lotes; a formação de equipe conjunta de acompanhamento e de controle dos lotes; a definição de competências entre o Incra e o MDA na prestação de serviços de assistência técnica; a elaboração de política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais por parte do Incra; a apresentação de metodologia e plano de monitoramento das ações de implantação de assentamentos rurais; a

regulamentação das responsabilidades quanto à inclusão de informações no Sipra; e, a estruturação de sistema de coordenação das atividades da Autarquia.

O Tribunal de Contas da União estará acompanhando a implementação das recomendações, de modo a certificar-se de que os problemas levantados pela auditoria serão enfrentados de forma efetiva.

## **Benefícios da implementação das recomendações do TCU**

A implementação das medidas propostas pelo TCU contribuirá para obtenção de impactos quantitativos e qualitativos nas ações de implantação e desenvolvimento dos assentamentos rurais, entre os quais: beneficiário melhor informado e atendido pela instituição; diminuição da desarticulação interna aos assentamentos; mais capacidade de organização e de acesso aos serviços públicos pela população assentada; aproveitamento do PDA como instrumento de organização social e produtiva; diminuição das indefinições acerca dos serviços de assistência técnica; promoção de orientação técnica aos beneficiários; melhor definição dos instrumentos regulamentares de desenvolvimento dos assentamentos; aumento do comprometimento institucional com a execução do plano de desenvolvimento do assentamento e definição de estratégias mais consentâneas com os objetivos deste instrumento; diminuição da evasão dos lotes; definição de diretrizes que orientem as ações da autarquia; atenuação dos efeitos das decisões de curto prazo sobre os seus serviços; e, fortalecimento da estrutura técnica e de controle.

## Acórdão n.º 391/2004 – TCU - Plenário

1. Processo TC-012.256/2003-4 c/01 volume
2. Grupo I - Classe V - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Rolf Hackbart (CPF: 266.471.760-04)
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário

5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: SEPROG, 5ª SECEX e SECEX/AL
8. Advogado constituído nos autos: não houve
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria de natureza operacional no Programa Novo Mundo Rural - Assentamento de Trabalhadores Rurais e no Programa Novo Mundo Rural - Consolidação de Assentamentos, a cargo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário que, juntamente com o INCRA:

9.1.1. articule ações junto ao Ministério da Educação para ampliar as metas de educação de jovens e adultos nos assentamentos rurais;

9.1.2. defina as competências das respectivas instâncias (MDA/INCRA) na prestação de assistência técnica aos assentamentos rurais;

9.1.3. defina, no caso de manutenção das atividades e responsabilidades previstas no inciso II, art. 5º da Portaria Conjunta nº 16, de 04.08.2003, as atividades de orientação técnica e de capacitação gerencial a serem dirigidas aos assentados pelas entidades prestadoras de serviços, estabelecendo, ainda, o caráter individual ou coletivo desses serviços;

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.2.1. remeta ao Tribunal, no prazo de 90 dias, plano de ação, elaborado em conjunto com as Superintendências Regionais, contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com a identificação dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

9.2.2. estructure as Superintendências Regionais, de forma que sejam realizados serviços de acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos rurais, com atribuições e procedimentos definidos;

9.2.3. apresente plano de acompanhamento dos assentamentos rurais, elaborado pelas respectivas Superintendências, que contemple, entre outros aspectos, o número de equipes necessárias à execução dos trabalhos, a periodicidade das visitas, as situações a serem objeto de acompanhamento e as rotinas a serem observadas na execução dos trabalhos;

9.2.4. crie equipes conjuntas formadas por técnicos responsáveis pelo acompanhamento das ações relativas ao desenvolvimento dos assentamentos rurais e por técnicos responsáveis pelo controle e fiscalização dos lotes, que possam contar com o devido apoio institucional para o desenvolvimento das atividades;

9.2.5. regulamente as atribuições relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66 e das cláusulas estabelecidas no contrato de assentamento, firmado entre o INCRA e os respectivos beneficiários;

9.2.6. estabeleça política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais;

9.2.7. regularize a situação dos servidores designados para a Função Comissionada Técnica de Empreendedor Social que se encontram desviados das atividades previstas na Portaria nº 1.048/2000, com vistas a evitar o pagamento indevido da gratificação inerente à referida função;

9.2.8. realize levantamento das dificuldades operacionais das Superintendências Regionais, com o intuito de prover essas unidades dos meios necessários ao desenvolvimento de suas atribuições;

9.2.9. estabeleça, em conjunto com as Superintendências Regionais, meios de coordenação das atividades técnicas, administrativas e gerenciais da Autarquia;

9.2.10. regularize a relação com a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo por meio de instrumento que contemple a transferência de recursos da União para os assentamentos estaduais, bem como a prestação de serviços de assistência técnica aos assentamentos federais por parte daquela Fundação;

9.2.11. mantenha o gerenciamento do Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária nas Superintendências Regionais, exclusivamente, no âmbito das Divisões de Suporte Operacional, nos termos do previsto no § 3º, artigo 20 do Regimento Interno do INCRA, alterando a situação constatada na Superintendência Regional de São Paulo;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:

9.3.1. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar

como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

9.3.2. desenvolva programação anual de treinamento, com vistas a capacitar os servidores responsáveis por atividades junto aos assentamentos rurais para a execução das atribuições inerentes a essas atividades;

9.3.3. coordene e articule, nas Superintendências Regionais, os serviços executados por diferentes entidades, entre os quais deve ser oferecida capacitação quanto à criação e à administração de entidades associativas e quanto à normatização sobre a execução de convênios, contratos e licitações públicas;

9.3.4. mantenha a população assentada informada sobre a execução de obras e serviços de engenharia, mediante entrega de cópia dos extratos de contrato ou convênio e de cópia do projeto básico aos representantes do assentamento beneficiado;

9.3.5. incentive a realização de fóruns regionais entre técnicos do Incra, associações de assentados, sindicatos, movimentos, agentes financeiros e agentes estaduais, que atuem na agricultura e reforma agrária, conforme experiência da Superintendência Regional do Ceará, com vistas a propiciar interação entre os diferentes setores que atuam nos assentamentos rurais e conhecimento das dificuldades encontradas;

9.3.6. adote medidas com vistas a incorporar à norma que regulamenta os serviços relativos ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural - PDA:

9.3.6.1. a contribuição a ser dada, pelo processo de elaboração do documento, à melhoria da capacidade de gerenciamento das parcelas e do assentamento pela população beneficiada;

9.3.6.2. a exigência de que a prestação dos serviços de elaboração do PDA seja realizada por equipe técnica multidisciplinar, preparada para o desenvolvimento de trabalho formativo junto aos assentados;

9.3.6.3. a definição do prazo de elaboração do PDA, o qual deve estar de acordo com a finalidade organizativa/formativa a que o processo se propõe;

9.3.6.4. a previsão de avaliação e revisão periódica do Plano;

9.3.7. quanto ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural - PDA:

9.3.7.1. solicite das entidades contratadas a elaboração de cartilhas, em linguagem acessível, com informações quanto à programação, às conclusões e às recomendações do PDA, para divulgação junto ao assentamento beneficiado pela ação;

9.3.7.2. contrate a elaboração do PDA no momento de instalação das famílias, com vistas a que a orientação quanto à ocupação e ao parcelamento das terras seja dirigida em tempo hábil ao seu aproveitamento;

9.3.7.3. inclua, nos contratos relativos aos serviços de elaboração do PDA, a previsão de discussão periódica entre a entidade contratada, os servidores que atuam junto ao assentamento beneficiado pela ação e a área responsável pelo acompanhamento dos procedimentos técnicos, de forma a promover a integração das várias instâncias que atuam no assentamento e a garantir a legitimidade das recomendações previstas no PDA;

9.3.8. institua sistema de supervisão da execução das ações de assistência técnica nos assentamentos rurais;

9.3.9. implemente mecanismos que permitam aos assentados informar à autarquia o grau de satisfação com os serviços de assistência técnica;

9.3.10. apresente planejamento estratégico que oriente as ações de curto, médio e longo prazo da autarquia na execução da política fundiária e da reforma agrária;

9.3.11. apresente metodologia e plano de monitoramento das ações de implantação de assentamentos rurais por parte da Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle, a ser desenvolvido com a participação de representantes das Superintendências Regionais e com o apoio previsto na alínea "c", § 1º do art. 17 do Regimento Interno dessa Autarquia;

9.3.12. regulamente, em conjunto com as respectivas áreas técnicas, as responsabilidades das Divisões Técnicas e de Suporte Operacional quanto à inclusão de informações no Sipra, e elabore as respectivas rotinas de trabalho;

9.3.13. acompanhe os seguintes indicadores de desempenho:

9.3.13.1. número de formulários preenchidos entregues ao Gestor do Sipra provenientes tanto da área de acompanhamento quanto da área técnica/mês, por Superintendência;

9.3.13.2. número de formulários cujas informações foram incluídas no Sipra/mês, por Superintendência;

9.3.13.3. número de assentamentos visitados por Superintendência/mês;

9.3.13.4. número de assentamentos visitados por equipe de acompanhamento/semestre, por Superintendência;

9.3.13.5. número de famílias efetivamente acompanhadas por equipe/semestre, por Superintendência;

9.3.13.6. número de convênios assinados com recursos da ação Assistência Técnica e Capacitação/Superintendência;

9.3.13.7. número de famílias beneficiadas com serviços de Assistência Técnica/montante de recursos para a ação, por Superintendência;

9.3.13.8. número de famílias beneficiadas com serviços de Assistência Técnica/total de recursos para a ação;

9.3.13.9. produtividade média no assentamento por produto por ha / produtividade média na região;

9.3.14. que estude a viabilidade de restringir a ocupação dos cargos de chefia de divisão, áreas técnica e operacional, a servidores efetivos de seus quadros, como forma de amenizar os efeitos negativos das constantes mudanças na direção da Autarquia;

9.4. determinar à 5ª SECEX que:

9.4.1. o monitoramento das providências constantes desta deliberação seja realizado em conjunto com as Secretarias de Controle Externo nos estados, com vistas a acompanhar a efetividade das medidas a serem adotadas pela Autarquia;

9.4.2. em conjunto com a Secretaria Adjunta de Fiscalização - ADFIS, verifique a viabilidade e oportunidade de se realizar auditoria no Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária - SIPRA;

9.5. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, para os seguintes destinatários:

9.5.1. Ministro do Desenvolvimento Agrário;

9.5.2. Ministro da Educação;

9.5.3. Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

9.5.4. Superintendentes Regionais do Incra (Pará, Fortaleza, Recife, Goiânia, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, São Luiz, Cuiabá, Rio Branco, Manaus, Campo Grande, Porto Velho, João Pessoa, Natal, Vitória, Macapá, Maceió, Aracaju, Teresina, Boa Vista, Palmas, Sul do Pará, Distrito Federal e Entorno, Médio São Francisco);

9.5.5. Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Agrário;

9.5.6. Secretário Federal de Controle da Controladoria Geral da União;

9.5.7 Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, propondo que o Acórdão, Relatório e Voto sejam examinados pelas Comissões de Fiscalização e Controle das respectivas Casas, pelas Comissões de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal;

9.5.8. Diretor-Executivo da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo, Sr. José Gomes da Silva;

9.5.9. Escritórios da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo no município de Martinópolis e no município de Teodoro Sampaio;

9.5.10. Projetos de Assentamento Bueru, Tapera Velha, Ituqui, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém/PA; Projetos de Assentamento Vale do Bacaba, Nova Conquista, Timborama e Itabocal, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mãe do Rio/PA; Projetos de Assentamento Cupiúba, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal/PA; Projeto de Assentamento Santana, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monsenhor Tabosa/CE; Projeto de Assentamento Juá, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Quitéria/CE; Projeto de Assentamento Ipueirinha/Ouricuri, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú/CE; Projeto de Assentamento Wilson Medeiros, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Preta/MT; Projeto de Assentamento Beleza, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juscimeira/MT; Projeto de Assentamento Santo Antônio da Fartura, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campo Verde/MT; Projetos de Assentamento Contestado e Dorcelina Folador, por meio da Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná - CCA/PR; Projetos de Assentamento Nova Vida, Nova Conquista, Chico Castro Alves, por meio do escritório da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo no município de Martinópolis; Projeto de Assentamento Antônio Conselheiro II, por meio do escritório da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo no município de Teodoro Sampaio; Projetos de Assentamento Santana II,

Copaíba, Pau de Estopa, Limão, Santa Mônica, Paraíso, Jordão, Macaúba, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Coroatá/MA; Projetos de Assentamento Santo Antônio II, São Benedito, Tauá de Centro, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Itapecuru Mirim/MA; Projetos de Assentamento Boa União, Paraíso e Curral do Fogo, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Unai/MG;

9.5.11. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/MG;

9.5.12. Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná Ltda. - CCA/PR;

9.5.13. Cooperativa Central das Áreas de Reforma Agrária do Ceará Ltda. - CCA/CE

9.5.14. Sindicato dos Trabalhadores Rurais dos municípios de Monsenhor Tabosa, Santa Quitéria e Santana do Acaraú, no Ceará; Campo Verde, Juscimeira e Pedra Preta, no Mato Grosso; Coroatá e Itapecuru Mirim, no Maranhão; Mãe do Rio, Aurora, Santarém, no Pará, e Unai/MG;

9.5.15. Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA - CNASI;

9.5.16. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag;

9.5.17. Articulação Nacional da Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra no Brasil - Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo;

9.5.18. Comissão Pastoral da Terra - Regional de Mato Grosso;

9.5.19. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos - INESC;

9.5.20. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPMI da Terra;

9.6. determinar a realização do monitoramento da presente deliberação, observada a forma definida no item 9.4.1 deste Acórdão;

9.7. arquivar os presentes autos na 5ª SECEX.

10. Ata nº 11/2004 - Plenário

11. Data da Sessão: 7/4/2004 - Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinícios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), Benjamin Zymler e o Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

**VALMIR CAMPELO**

**Presidente**

**UBIRATAN AGUIAR**

**Ministro-Relator**

**Fui presente:**

**LUCAS ROCHA FURTADO**

**Procurador-Geral**





**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

SAFS Quadra 4 Lote 1  
70.042-900 - Brasília-DF

***<http://www.tcu.gov.br>***