



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### RELATÓRIO DE AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL

1. **TC N° 012.256/2003-4**
2. **Unidade:** Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra
3. **Responsável:** Rolf Hackbart (Presidente)
4. **Vinculação ministerial:** Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
5. **Vinculação no TCU:** 5ª Secex
6. **Designação da Equipe:** Portaria de Fiscalização/Fases Execução e Relatório n° 1486, de 22 de setembro de 2003
7. **Registro Fiscalis:** 970/2003
8. **Objetivo da auditoria:** avaliar o processo de organização social e produtiva nos assentamentos rurais;
9. **Período abrangido pela auditoria:** 1999 a 2003
10. **Período de execução:** 29.09 a 10/10
11. **Equipe de auditoria:**

Analista	Matrícula	Lotação
Afonso Franklin Meireles de Araújo	3861-0	Secex-5
Manoel José dos Passos Fernandes Júnior	2379-5	Secex-AL
Paulo Vinícius Menezes Silveira	4594-2	Secex-5
Sueli Boaventura de Oliveira Parada (Coordenadora)	2610-7	Seprog
Selma Maria Hayakawa Cunha Serpa (Supervisora)	756-0	Seprog

#### Equipe de execução dos trabalhos de campo (período de 29/9 a 10/10/2003):

Analista	Matrícula	Lotação
Afonso Franklin Meireles de Araújo	3861-0	Secex-5
Manoel José dos Passos Fernandes Júnior	2379-5	Secex-AL
Paulo Vinícius Menezes Silveira	4594-2	Secex-5
Sueli Boaventura de Oliveira Parada	2610-7	Seprog
Antônio de Miranda Castro	335-2	Seprog
Ione Jaszewski	2562-3	Secex-PR
Iran Farias Cavalcanti	506-1	Secex-CE
José Maria da Silva Saldanha	811-7	Secex-PA
Lineu de Oliveira Nóbrega	3185-2	Secex-MA
Norma Watanabe	2611-5	Secex-SP



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### Agradecimentos

12. Gostaríamos, em especial, de agradecer aos agricultores assentados, os quais receberam a equipe com interesse e amabilidade, tornando possível a troca de experiências e a incorporação ao trabalho de suas expectativas e dificuldades.
13. A equipe contou com o apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de seus técnicos e dirigentes, para a prestação de informações necessárias ao desenvolvimento dos trabalhos e para deslocamento aos assentamentos rurais visitados. A equipe também recebeu a colaboração de especialistas na área dos programas de organização agrária do governo federal, de técnicos do Tribunal, de entidades e de movimentos que atuam na área. Nesse sentido, agradecemos:
  - **Ciro Gusmão** – Coordenador Geral de Auditoria dos Programas da Área de Organização Agrária da Secretaria Federal de Controle da Controladoria Geral da União.
  - **Prof<sup>a</sup>. Brancolina Ferreira** – Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.
  - **Servidores do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária**, em especial, da **Coordenação-Geral Técnica**, **Coordenação-Geral de Monitoramento**, **Coordenação-Geral de Recursos Humanos**, das **Superintendências Regionais do Distrito Federal e Entorno**, **Pará**, **Maranhão**, **Ceará**, **Mato Grosso**, **São Paulo** e **Paraná**.
  - **Técnicos da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – Itesp**, sediados no município de **Martinópolis** e **Teodoro Sampaio**.

14.

15.

16.

17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### Resumo

1. A presente auditoria está contemplada no Plano de Auditoria do Tribunal para o 2º semestre de 2003, aprovado pelo Acórdão nº 778/2003 – Plenário (TC 000.131/2003-7). Trata-se de atividade prevista no Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS. O Projeto visa contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais brasileiras, assim como para a melhor utilização dos recursos públicos por meio da implementação de recomendações decorrentes de auditorias de natureza operacional conduzidas pelo Tribunal de Contas da União.
2. Os trabalhos foram direcionados para área de organização social e produtiva dos assentamentos rurais, a partir da avaliação da execução das ações “Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural” e “Assistência Técnica e Capacitação”, respectivamente, dos programas Novo Mundo Rural – Assentamento de Trabalhos Rurais e programa Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos. Ambas as ações são complementares e voltadas a dotar os beneficiários de instrumentos técnicos e gerenciais necessários à melhoria das condições de vida e de produção nos assentamentos rurais.
3. O principal objetivo desse trabalho foi verificar se as condições institucionais para execução das ações relativas ao desenvolvimento dos assentamentos, compreendendo assistência técnica e capacitação, elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA e acompanhamento dos serviços, têm facilitado à organização e gestão dos assentamentos e a capacitação dos/as beneficiários/as, com vistas à transformá-los em agricultores familiares sustentáveis.
4. Com vistas à avaliação do tema, foram selecionadas as áreas de atuação de seis Superintendências Regionais do Incra (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.
5. As entrevistas se dividiram em quatro instâncias: Superintendências Regionais do Incra; assentamentos rurais; representantes de 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.
6. Para obtenção dos dados, foram entrevistados, nas regionais do Incra, Superintendentes, Chefes de Divisão, servidores responsáveis pelos trabalhos de campo junto aos assentamentos (Empreendedores Sociais), responsáveis pelo sistema SIPRA, 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.
7. Foi também realizada coleta de informações junto aos servidores das Superintendências Regionais, mediante pesquisa postal. Houve resposta de servidores de 16 Superintendências.
8. Constatou-se, em geral, falta de apoio à organização dos assentamentos rurais. Nas situações em que esse apoio se materializa, as ações são provenientes de órgãos estaduais



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

de assistência técnica, movimentos sociais e de sindicatos. A atuação do Instituto Nacional de Reforma Agrária é esporádica e voltada ao controle e fiscalização dos lotes e regularização da situação das famílias. Os assentamentos visitados estão ainda em fase de estruturação (a seleção priorizou assentamentos criados a partir de 1997) e o quadro, em geral, é de dificuldade de articulação de interesses, instabilidade das relações internas e de baixo grau de informações.

9. Quanto ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural - PDA, observam-se os seus efeitos em situações em que a população beneficiada conta com o suporte de ações formativas, que já se fazem sentir na estruturação do assentamento. Em geral, as orientações repassadas durante a fase de elaboração do PDA não se manifestam nas experiências individuais. Contudo, como é um meio de se levar informação, nota-se que os assentamentos beneficiados pela ação apresentam maior grau de mobilização em torno de seus interesses.

10. Quanto à assistência técnica, foi verificado que as experiências voltadas aos aspectos técnicos de produção e aspectos gerenciais são pontuais e descontínuas. Em alguns casos, não há prestação de serviços na área. Os trabalhos executados envolvem, sobretudo, atividades de elaboração de projetos de crédito, laudos, negociação de dívidas e realização de serviços burocráticos junto aos agentes financeiros. Verificam-se as evidências desse apoio, de qualquer forma, nas situações em que os serviços são prestados, seja por meio da elaboração do projeto de crédito para financiamento junto ao Pronaf, seja por orientação direcionada a grupos de beneficiários.

11. As condições institucionais para execução das ações também são adversas. O quadro é de alta rotatividade de dirigentes, falta de articulação entre os diversos setores que compõem a Autarquia, falta de coordenação das ações, descontinuidade administrativa, informações não disponíveis, informalidade na execução das atividades e insuficiência e inadequação dos mecanismos de acompanhamento das ações realizadas nos assentamentos rurais.

12. A equipe de auditoria recomendou diversas providências, entre as quais a estruturação dos serviços de acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos, a regulamentação das ações de controle e fiscalização dos lotes, a apresentação de plano de acompanhamento dos assentamentos rurais, a formação de equipe conjunta de acompanhamento e de controle, a definição de competências entre o Incra e o MDA na prestação de serviços de assistência técnica e a elaboração de política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais por parte do Incra. Sugere-se também diversas providências, visando a aperfeiçoar o processo de elaboração do PDA.

13. Espera-se que a implementação das medidas propostas contribua para a obtenção de impactos quantitativos e qualitativos, entre os quais a presença periódica, mas continuada, do Incra nos assentamentos rurais; o aperfeiçoamento das atividades realizadas em campo pelos servidores; o atendimento das demandas de informação e de serviços por parte da população beneficiária quanto aos assuntos que afetam o desenvolvimento das unidades de produção; o aproveitamento do PDA como instrumento organizativo e a diminuição das indefinições acerca dos serviços de assistência técnica.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### Lista de siglas

18. **Incra** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
19. **Ipea** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
20. **Itesp** – Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”.
21. **Emater** – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural.
22. **MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário.
23. **PA** – Projeto de Assentamento.
24. **PDA** – Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural.
25. **Pronaf** – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.
26. **Procera** – Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária.
27. **Sigplan** – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (do Ministério do Planejamento).
28. **Sipra** – Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária.
29. **SR** – Superintendência Regional.



### **Lista de figuras**

Figura 1 - Área de Assentamento por Superintendência Regional do Incra (ha) – agosto/2003 .....	16
Figura 2 - Capacidade e número de Famílias Assentadas por Superintendência Regional do Incra .....	17
Figura 3 – PA/Maranhão (habitação) .....	27
Figura 4 – PA/Mato Grosso (habitação) .....	27
Figura 5 – PA/Pará (atuação das madeireiras).....	28
Figura 6 - PA/Ceará (agrovila) .....	31
Figura 7 – PA/Maranhão (água) .....	31
Figura 8 - PA/Maranhão (escola) .....	32
Figura 9 – PA/Paraná (organização espacial) .....	32
Figura 10 - PA/Paraná (escola).....	33
Figura 11 – PA/Maranhão ( torrefação de farinha).....	33
Figura 12 – PA/Maranhão (abastec. água) .....	33
Figura 13 – PA/São Paulo (gado leiteiro).....	33
Figura 14 - PA/São Paulo .....	40
Figura 15 - PA/Pará (agricultores assentados).....	40
Figura 16 – PA/Paraná (agric. assentados).....	42
Figura 17 – PA/Maranhão (agric. assentados).....	42
Figura 18 – PA/São Paulo (habitação) .....	43
Figura 19 – PA/Mato Grosso (horta).....	43
Figura 20 – PA/Pará (pimenta do reino).....	45
Figura 21 – PA/Paraná (sericultura) .....	45



## Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>9</b>
Identificação do objeto de auditoria .....	9
Objetivo e escopo da auditoria .....	9
Critérios de avaliação do tema .....	10
Aspectos metodológicos.....	13
<b>2. Visão geral do programa .....</b>	<b>14</b>
Objetivos .....	14
Metas Quantitativas.....	15
Legislação.....	17
Beneficiários.....	18
Indicadores de desempenho .....	19
Execução Orçamentária do Programa .....	19
Responsáveis .....	20
Processo de tomada de decisão .....	21
Processos operacionais.....	21
Sistemas de Controle.....	21
Determinações do TCU .....	22
<b>3. O processo de organização social e produtiva nos assentamentos rurais.....</b>	<b>25</b>
O quadro organizativo.....	25
<i>A atuação do Incra .....</i>	<i>27</i>
<i>Estratégia de atuação do Incra nos assentamentos.....</i>	<i>29</i>
<i>Situação dos mecanismos associativos e de gestão.....</i>	<i>30</i>
A contribuição do plano de desenvolvimento do assentamento rural ao processo organizativo e de gestão. ....	35
A contribuição da assistência técnica e da capacitação à melhoria das condições de gestão e de produção. ....	38
O impacto das ações sobre os beneficiários. ....	41
<i>Outros fatores que limitam a geração de renda nos assentamentos rurais.....</i>	<i>43</i>
<b>4. Condições institucionais para a execução das ações .....</b>	<b>46</b>
<b>5. Monitoramento e indicadores de desempenho .....</b>	<b>51</b>
<b>6. Análise dos Comentários do Gestor .....</b>	<b>52</b>
<b>7. Conclusão.....</b>	<b>54</b>
<b>8. Proposta de encaminhamento .....</b>	<b>57</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>62</b>
<b>Apêndices.....</b>	<b>63</b>
Apêndice 1 - Informações consolidadas sobre Projetos de Assentamento por Superintendência Regional do Incra .....	63
Apêndice 2 - Entidades e profissionais entrevistados .....	64



## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Apêndice 3 - Projetos de Assentamento visitados pela equipe de auditoria .....	65
Apêndice 4 - Glossário .....	66



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### 1. Introdução

1.1 A presente auditoria está prevista no Plano de Auditoria do Tribunal para o 2º semestre de 2003, aprovado pelo Acórdão nº 778/2003 – Plenário (TC 000.131/2003-7).

1.2 O Programa Novo Mundo Rural foi selecionado em conjunto com outros seis, de diversas funções de governo, como consequência da avaliação da relevância, do risco e da materialidade dos programas identificados como prioritários pelo governo nas funções saúde, assistência social, trabalho, educação, habitação, agricultura, organização agrária, direitos da cidadania, comércio, serviços e indústria.

1.3 Esta auditoria foi realizada no âmbito do Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com Foco na Redução da Desigualdade Social – CERDS, que tem por objetivo intensificar o uso de metodologias de avaliação de programa, focando especialmente na questão da pobreza e da desigualdade social.

#### *1.4 Identificação do objeto de auditoria*

1.5 A partir do estudo de viabilidade e de planejamento da auditoria, foi sugerido como objeto de auditoria a área relativa à organização social e produtiva dos assentamentos rurais, por meio do estudo das ações Assistência Técnica e Capacitação e Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural, as quais compõem, respectivamente, o 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, com vistas a promover o acesso à terra; o segundo, ações de infra-estrutura social e de produção, voltadas ao desenvolvimento dos assentamentos.

1.6 As ações selecionadas são executadas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. É necessário esclarecer que, além dessas, há ações de reforma agrária no nível federal, cuja execução se encontra sob responsabilidade direta do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

#### *1.7 Objetivo e escopo da auditoria*

1.8 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 Incra 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.

1.9 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, endividamento dos agricultores, não observância do PDA, ausência de planejamento e organização dos assentamentos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

1.10 As informações sugeriram, ainda, que as condições institucionais, as quais envolvem, além da capacidade operacional e de gestão do Incra, as condições para implementar sistemas de controle e fazer cumprir regulamentos no exercício de sua competência, constituem-se em risco ao processo de implantação dos assentamentos rurais.

1.11 Com base nos indícios obtidos, o objetivo dessa auditoria foi verificar a influência dessas condições na organização e na gestão dos assentamentos e na capacitação dos/as beneficiários/as, com vistas à transformá-los em agricultores familiares de forma sustentável.

1.12 A auditoria foi estruturada com base no levantamento de informações para examinar duas questões. A primeira propõe-se a avaliar em que medida o processo de execução das ações relativas à organização social e produtiva nos assentamentos rurais contribui para a integração dos beneficiários à agricultura familiar de forma sustentável. A segunda questão buscou conhecer em que medida as condições institucionais viabilizam a execução dessas ações.

1.13 O processo de execução das ações 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 da assistência técnica e da capacitação à melhoria das condições de gestão e de produção; e
- o impacto das ações sobre os beneficiários.

1.14 O apoio à organização e ao gerenciamento dos assentamentos rurais reveste-se de importância, na medida que, diferentemente de comunidades rurais tradicionais, onde já existe uma rede de relações fortemente estabelecida pelo tempo, num assentamento essa rede, tanto interna quanto externa, precisa ser construída, o que é um processo longo e difícil, dada a diversidade entre as famílias e a falta de vínculos com a população municipal. Em geral, as formas organizativas dos acampamentos não se mantêm por muito tempo, após as famílias terem acesso aos lotes. A tendência, nessa nova situação de vida, é a atuação individual.<sup>1</sup>

1.15 A organização social dos assentamentos compreende a criação de mecanismos de representação e discussão que permitam dirimir os conflitos internos entre os beneficiários, buscar melhorias na prestação de serviços públicos e criar condições de produção e comercialização integradas. Esse processo pressupõe, em todas as suas etapas, um trabalho educativo, que deve compreender capacitação continuada, para que a população beneficiária das ações possa melhorar o nível de informação sobre a realidade que a afeta.

### ***1.16 Critérios de avaliação do tema***

1.17 Nessa realidade, não há suficiente acesso às tecnologias e aos implementos agrícolas que permita aumentar a produção. É difícil para o assentado superar a falta de capitalização e firmar-se, de forma autônoma, no mercado local e regional. Acredita-se que, se os trabalhadores se unirem em torno de formas cooperativas de produção e comercialização, poderão superar as limitações impostas pela baixa capitalização.<sup>2</sup> Para tanto, é necessário que se estabeleça mecanismos participativos de organização.

---

<sup>1</sup> Contribuição da EMATER/MG (OFÍCIO PRES D/EXTER/1152-2003)

<sup>2</sup> Poker. José Geraldo. Cooperação e Cooperativismo no MST. julho/2003. [www.adital.org.br/](http://www.adital.org.br/)



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

1.18 O reconhecimento dessa necessidade não é recente. Estudos desenvolvidos por servidores do Incra em 1971 já apontavam que o principal papel daquela Instituição na área do Projeto de Assentamento deveria ser o de desencadear processo de desenvolvimento e que uma das características desse processo seria a mobilização da população e das instituições para integrá-lo e enriquecê-lo. Assegurava também que a co-participação dos beneficiários, desde a fase de implantação, seria indispensável para que os mesmos assumissem a gestão do empreendimento.

*"A experiência em Projetos de Colonização e Reforma Agrária tem indicado que a falta de um sistema de organização social dos parceiros se constitui em grave obstáculo à implantação de atividades... Assim sendo, a definição de um sistema de organização social, o qual realmente ofereça condições de se estabelecer uma estrutura econômica sólida e permita uma orientação segura na implantação de atividades sócio-culturais, se apresenta como uma das tarefas mais importantes dos Projetos de Assentamentos".<sup>3</sup>*

1.19 Pesquisa sobre a qualidade dos assentamentos rurais<sup>4</sup> avalia que quanto mais o Projeto de Assentamento estiver independente de créditos e ações específicas da reforma agrária, estiver inserido formalmente na região por meio de parcerias e, ainda, articulado com organizações para atender às suas necessidades, maior será a sua auto-sustentabilidade, requisito essencial para seu desenvolvimento.

1.20 Um dos instrumentos à disposição do programa Novo Mundo Rural para promover a organização dos assentados é o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA. Segundo os técnicos do Incra ouvidos sobre o assunto, além da finalidade técnica, a etapa de elaboração do Plano deve também ser um meio de capacitar os assentados quanto ao gerenciamento das parcelas e do assentamento, o que implica que o processo deverá ser participativo.

1.21 O PDA deverá orientar as diversas fases de implementação do assentamento e caracterizar as atividades a serem apoiadas com os créditos de produção do Pronaf, contendo: a) aplicação do crédito de apoio à instalação; b) acesso do beneficiário à capacitação básica e treinamento; c) execução dos serviços topográficos; d) aquisição de material de construção; e) implantação de atividades produtivas; f) disponibilização de assistência técnica; e g) implementação de infra-estrutura básica.

1.22 O roteiro básico para elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (Anexo II da Norma de Execução/02/2001) prevê que deverá constar do documento a identificação do assentamento, o cenário sócio-econômico e ambiental da região de influência do projeto de assentamento, o diagnóstico do meio natural e do meio sócio-econômico e cultural e a programação de desenvolvimento.

1.23 O Plano deve certificar o número de famílias assentadas na área e definir a organização espacial, fornecer aos agricultores informações sobre a realidade na qual atuam, contendo ações a serem desenvolvidas, metas a serem alcançadas de organização, produção, comercialização, renda, preservação e recuperação dos recursos naturais, capacitação dos assentados, bem como os prazos e as responsabilidades de cada um dos envolvidos.

<sup>3</sup> Incra. Metodologia para programação operacional dos projetos de assentamento de agricultores. Fevereiro de 1971. p. 55 e 67.

<sup>4</sup> Sparovek. Gerd. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

1.24 No que respeita a programação organizacional, o plano poderá sugerir ações de reestruturação ou fortalecimento das associações comunitárias ou cooperativas existentes, criação de novas associações ou cooperativas, de grupos temáticos por ação a ser implementada, assim como todas as atividades de capacitação nas áreas gerencial e cooperativista. O roteiro de elaboração do PDA propõe que o modelo de gestão deve identificar as responsabilidades em relação às ações a serem desenvolvidas, recomendando que seja discutida com os assentados a criação de comissões setoriais (saúde, educação, produção, ambiental, por exemplo), para dar mais agilidade nas decisões e na gestão das atividades do assentamento.

1.25 A Norma de Execução nº 02/2001 do Incra<sup>5</sup>, por sua vez, dispõe que a empresa ou instituição contratada para elaborar o PDA deverá realizar a capacitação genérica dos assentados, visando a preparação para o processo participativo de elaboração do documento, e programar a capacitação subsequente voltada para as atividades de sustentabilidade econômica do Projeto de Assentamento. Deve também ser assegurada, na implementação do PDA, a efetiva participação das famílias beneficiárias, sobretudo da mulher trabalhadora rural e dos filhos que já integrem a força de trabalho familiar. A capacitação básica deverá ser precedida, quando for o caso, de ações para alfabetização do assentado e de seus familiares.

1.26 A prestação de serviços de assistência técnica aos assentados encontra-se prevista nos programas executados pelo Incra e no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, executado pela Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

1.27 O documento Novo Mundo Rural<sup>6</sup>, publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 1999, prevê dois tipos de assistência técnica necessária à agricultura familiar: a assistência técnica para o desenvolvimento da unidade produtiva ou integral e a assistência técnica para atividades específicas.

1.28 Registra que a modalidade integral é dirigida para o conjunto das atividades do agricultor. Leva em consideração aspectos que não são diretamente produtivos, mas têm forte impacto na produção, como é caso da organização social de que o agricultor participa. Ressalta o documento que o fato de ser mais abrangente faz com que existam muitas concepções e controvérsias a respeito da melhor forma de prestar esse tipo de serviço.

1.29 Por sua vez, a assistência técnica para atividades específicas deve funcionar de forma equivalente à prestação de serviços de consultoria e será direcionada ao suporte de atividades que não possam ser atendidas pela equipe de assistência técnica integral e será sempre custeada por financiamentos concedidos para as referidas atividades. O documento não especifica os serviços a serem prestados dentro dessa modalidade, mas a descrição coaduna-se com os serviços de elaboração de projetos para recebimento de créditos do Pronaf.

1.30 A Norma de Execução nº 02, de 06 de março de 2000, do Incra, que dispõe sobre os serviços de assistência técnica, extensão rural e capacitação de famílias assentadas é genérica quanto à definição dos serviços. Informa, apenas, que os serviços terão como base o plano de desenvolvimento do assentamento e a promoção das famílias aos programas de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar.

---

<sup>5</sup> Norma de Execução nº 02, 28 de março de 2001

<sup>6</sup> MDA – Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. 1999.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

1.31 O contrato de assentamento<sup>7</sup> assinado entre o Incra e o beneficiário dispõe que o Incra não desenvolverá no projeto atividade de caráter permanente, tais como assistência técnica, mas se compromete a diligenciar junto aos órgãos competentes no sentido de prestarem apoio aos beneficiários. Não se encontra entre as competências do Incra a prestação de serviços de assistência técnica, entretanto, em razão das competências relativas à implantação de assentamentos rurais e concessão de título de domínio o órgão necessariamente executa ações na área.

### *1.32 Aspectos metodológicos*

1.33 As questões de auditoria foram desenvolvidas com base em entrevistas realizadas nas Superintendências do Incra e nos assentamentos visitados. Foram também entrevistados representantes de entidades responsáveis pela prestação de serviços de assistência técnica, de entidades contratadas para elaboração do PDA, membros de sindicatos e federações de trabalhadores rurais e representantes de entidades ligadas a movimentos sociais. As entidades e profissionais que contribuíram com dados e informações constam do Apêndice 2.

1.34 No âmbito das Superintendências, foram entrevistados Superintendentes, chefes de divisão, um grupo de servidores responsáveis pelo acompanhamento dos assentamentos rurais, os servidores responsáveis pela gestão do Sipra nas respectivas regionais e um grupo formado por servidores de diferentes áreas de atuação. Nas entrevistas junto ao corpo dirigente das Superintendências, participaram também assessores e servidores, a critério do titular da Unidade. Na Superintendência Regional do Mato Grosso, os titulares não foram entrevistados.

1.35 Nos assentamentos, foram realizadas entrevistas com os membros das associações ou da coordenação do assentamento, onde esse tipo de organização se faz presente, e com grupos de beneficiários, cuja participação teve caráter amplo.

1.36 A auditoria foi realizada por meio de estudos de casos, tendo sido selecionadas as Superintendências Regionais do Incra nos estados de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Ceará, Maranhão e Pará (SR Belém). Também foi incluída na análise a Superintendência do Distrito Federal e Entorno, onde foi realizado o teste-piloto.

1.37 Foram visitados o total de 34 Projetos de Assentamento. Tinham sido selecionados, inicialmente, sete assentamentos ligados à Superintendência Regional de Belém, tendo sido visitado mais um assentamento durante a execução dos trabalhos (PA Itabocal). Da mesma forma, foram selecionados sete assentamentos no Maranhão e visitados onze, a pedido das associações desses assentamentos. No estado do Paraná, um dos assentamentos selecionados não foi visitado (PA José Maria Agostinho), em razão da dificuldade de acesso em período de chuvas. Os assentamentos que foram objeto de trabalho estão enumerados no apêndice 3.

---

<sup>7</sup> O contrato de assentamento é o instrumento formal que o beneficiário celebra com a Unidade responsável pela criação do Projeto de Assentamento (Portaria nº 80/2002, MDA). Destina parcela/fração do assentamento ao beneficiário, prevê os compromissos do Incra no assentamento e as obrigações decorrentes da condição de assentado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

1.38 A seleção da amostra observou os seguintes critérios: número de famílias assentadas (Pará, Maranhão e Mato Grosso); ação institucional junto aos órgãos estaduais (São Paulo); experiências organizativas (Paraná) e experiências em áreas de trabalho coletivas (Ceará)<sup>8</sup>.

1.39 Os assentamentos foram selecionados com base na conjugação dos seguintes aspectos: localização geográfica; número de famílias assentadas (prioridade para assentamentos com cerca de 100 famílias); existência de PDA elaborado; e, data de criação (a maior parte a partir de 1997).

1.40 Foram encaminhados questionários estruturados às Superintendências para que fossem respondidos pelos técnicos, em suporte aos dados coletados em campo. Dezesesseis Superintendências atenderam à solicitação.

1.41 Na fase de planejamento contou-se com o apoio da Prof<sup>a</sup>. Maria das Graças Ruas, Doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, professora da Universidade de Brasília.

## 2. Visão geral do programa

### 2.1 Objetivos

2.2 Os programas objeto da auditoria<sup>9</sup>, além das ações tradicionais de obtenção de terras e implantação de assentamentos rurais, incorporam estratégias previstas no documento Novo Mundo Rural, o qual define ações abrangentes voltadas ao desenvolvimento local e regional por meio da expansão e fortalecimento da agricultura familiar.

2.3 No PPA, além dos programas mencionados, direcionados para a criação de novos assentamentos a partir de 1999, foi criado programa específico para os assentamentos criados até 1998. Os novos assentamentos deveriam incorporar, desde a sua criação, as estratégias previstas no documento; nos demais, as medidas seriam implementadas de forma complementar.

---

<sup>8</sup> No Ceará, não há lotes individuais nos assentamentos. A maior parte dos assentamentos realiza trabalho em áreas coletivas, ou seja, embora haja uma parcela em que cada morador cultiva seus produtos individualmente, há uma área no assentamento na qual o trabalho é coletivo. Uma característica dos assentamentos visitados no Maranhão também é o não parcelamento da área desapropriada. Nos PAs, são construídas agrovilas e destinadas uma área individual para o cultivo e criação de animais. Segundo entrevistas realizadas com as associações, assentados, gerentes e funcionários do INCRA, este tipo de organização se dá para evitar a venda dos lotes.

<sup>9</sup> O programa Novo Mundo Rural – Assentamento de Trabalhadores Rurais é composto pelas seguintes ações: a) Concessão de crédito para aquisição de imóveis rurais – Banco da Terra; b) Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas; c) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA; d) Discriminação de Áreas Devolutas e Terras Irregularmente Ocupadas; e) Assistência Jurídica às Famílias Acampadas; f) Assistência Social às Famílias Acampadas; g) Titulação de Terras; h) Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação e Aquisição; i) Perícia Judicial em Ações de Desapropriação de Imóveis; j) Topografia em Áreas de Assentamento Rural; k) Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural; l) Obtenção de Terras. O programa Novo Mundo Rural – Consolidação de Assentamentos compreende as seguintes ações: a) Concessão de crédito para implantação de infra-estrutura básica – Banco da Terra; b) Implantação de Infra-estrutura básica em assentamentos rurais – Combate à pobreza rural; c) Investimento em Infra-estrutura básica para assentamentos rurais; d) Acompanhamento da instalação de projetos de assentamentos rurais; e) Assistência técnica e capacitação de assentados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

2.4 A Política instituída em 1999 previa como estratégias voltadas aos assentamentos rurais, entre outras, a ampliação dos instrumentos de obtenção de terra para a reforma agrária, a integração dos créditos do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária – Procerca com os créditos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf; o aperfeiçoamento das linhas de crédito destinadas à agricultura familiar e a criação de sistema descentralizado de extensão rural, com os serviços contratados diretamente pelos agricultores. Uma das suas premissas foi a unificação da políticas de crédito e de assistência técnica.

2.5 Estabeleceu também diretrizes para a implantação dos assentamentos, incorporadas aos normativos do Incra, e descentralizou a execução de ações para estados, municípios e associações de assentados. Instituiu o Plano de Desenvolvimento do Assentamento – PDA e propôs novas etapas para a implantação dos assentamentos, a qual deveria ser concluída no período de três anos. Ao final desse período, deveriam ter sido realizados os serviços topográficos, concluídos investimentos em infra-estrutura básica, concedidos os créditos instalação e disponibilizadas as habitações para os beneficiários.

2.6 Foram, então, redefinidos os elementos que compõem a implantação dos assentamentos, com a previsão de capacitação básica das famílias, execução dos serviços topográficos relativos à organização espacial definida no PDA, disponibilização dos serviços de assistência técnica, obtenção de licença ambiental de operação, entre outros elementos.

### *2.7 Metas Quantitativas*

2.8 Foram totalizados 3.738 assentamentos federais criados de 1995 a 2003 pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária<sup>10</sup>. Entre esses, não constava a indicação do tipo de projeto em 93 casos, dos quais 81 se situam em Santa Catarina. Vinte e oito projetos incluídos são do tipo “Projeto de Assentamento Conjunto”; os demais, 3.607, do tipo “Projeto de Assentamento”. Os dados, de agosto de 2003, foram obtidos no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – SIPRA.

2.9 O total de assentamentos tem capacidade para 403.133 famílias em uma área de 16.374.393,17 ha. A taxa média de ocupação, em agosto de 2003, era de 77,5%, com o número efetivo de 312.476 famílias assentadas. Considerando o número de famílias beneficiárias registradas no SIPRA, a área relativa à capacidade ociosa é de 3.682.292 ha, o que, a princípio, corresponderia ao assentamento de 90.657 famílias, conforme Apêndice 1.

2.10 Segundo informações constantes do Sigplan, lançadas pelo Gerente do Programa junto ao Plano Plurianual - PPA, parte desses lotes ou encontra-se ocupada irregularmente e vem sendo objeto de ação do Incra ou localiza-se em área de baixa demanda em razão das dificuldades de acesso e da distância das sedes municipais.

---

<sup>10</sup> Há outras modalidades de assentamentos federais que não foram computadas, em razão da pouca representatividade no período de 1995 a 2003, entre os quais estão 01 Projeto Integrado de Colonização e 01 Projeto Fundiário. São cadastrados no SIPRA também projetos de assentamentos estaduais, municipais, projetos de assentamento gerenciados pelo IBAMA (Assentamento Agro-extrativista Federal, Projeto de Desenvolvimento Sustentável) e projetos executados pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (Programa Cédula da Terra, Banco da Terra e Combate à Pobreza Rural), os quais, junto com os assentamentos gerenciados pelo Incra, representavam o total de 5.917 projetos cadastrados em abril/2003.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

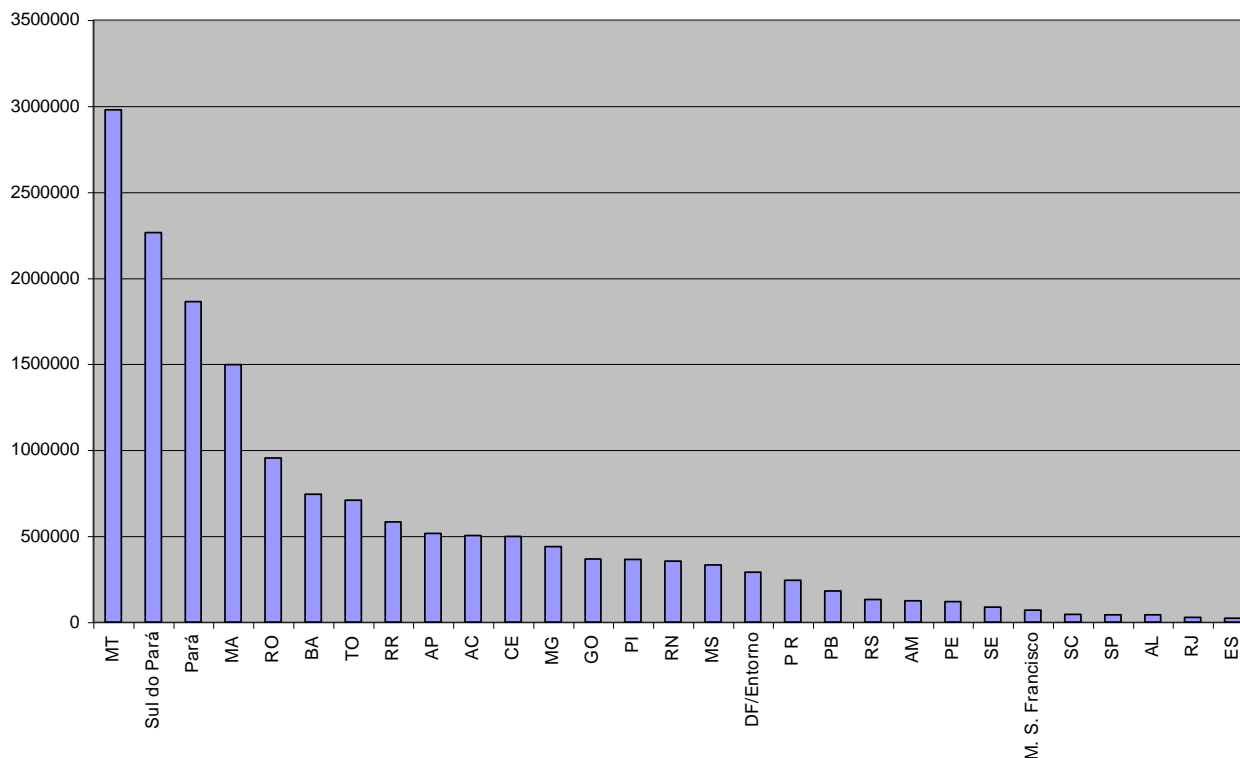
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

2.11 Os estados de MT, MA e PA detêm 52,5% (8.599.657) da área. Nesses estados, juntamente com BA, RO, TO, RR, AP e AC, estão 79% das áreas destinadas à reforma agrária no período de 1995 a 2003 e 61,5% das famílias assentadas, conforme pode ser observado pelas Figuras 1 e 2.

31.

32. Figura 1 – Área de Assentamento por Superintendência Regional do Incra (ha) – agosto/2003

33.



2.12 Os estados de MT, MA e PA detêm 45% da capacidade de assentamento do País, 41% das famílias assentadas e 52,2% (8.599.657) da área, como mencionado. Por sua vez, dezenove Superintendências do Incra, todas com menos de 10.000 famílias assentadas, correspondentes à 17 estados e ao Distrito Federal, respondem por 32,7% (102.116) das famílias assentadas e 26% da área, conforme Figura 2.

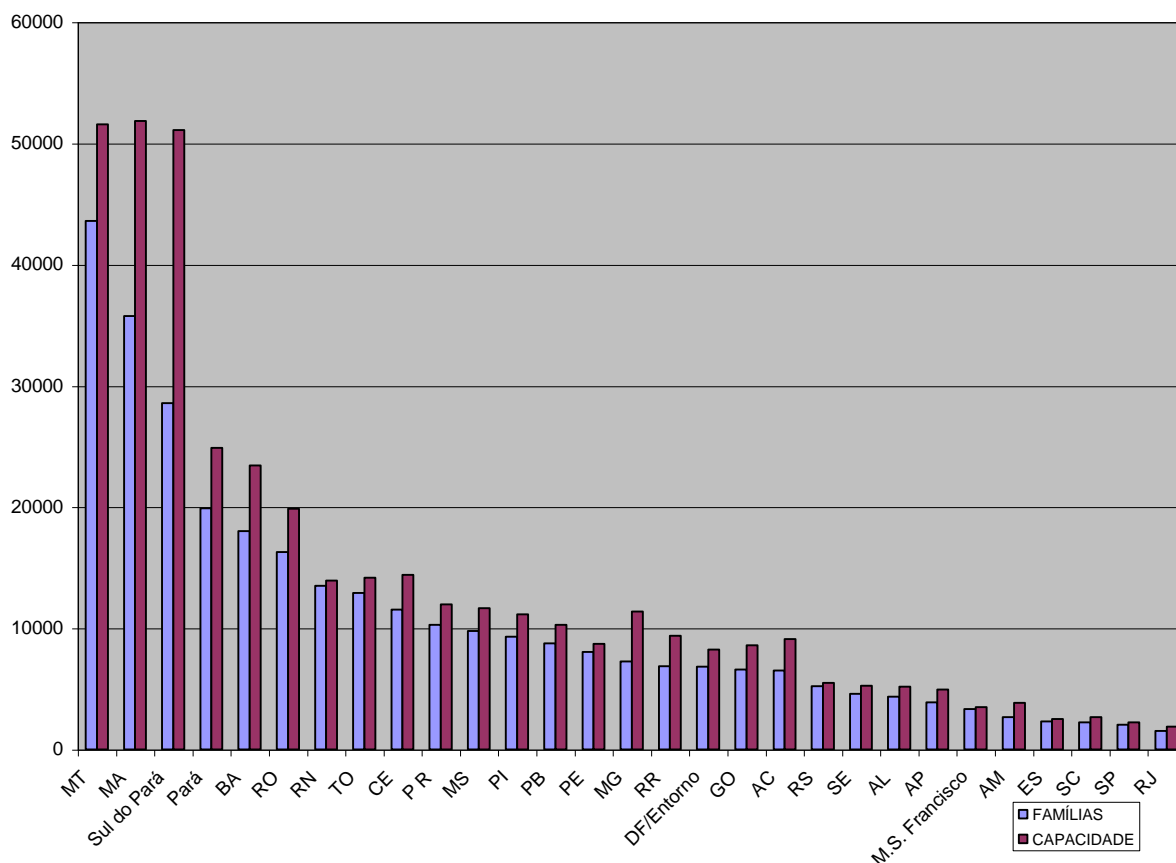
2.13 As Superintendências de Mato Grosso, Maranhão e Sul do Pará são responsáveis pelo apoio a um terço das famílias assentadas. encontrando-se também, nessas áreas, 51% (46.521) da capacidade ociosa. Os assentamentos que detêm taxa mais alta de ocupação estão no Rio Grande do Norte (97%), no Rio Grande do Sul (95%), na região do Médio São Francisco (95%), em Pernambuco (92%), Espírito Santo (92%) e São Paulo (90,7%).



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Figura 2 – Capacidade e número de Famílias Assentadas por Superintendência Regional do Incra – agosto/2003



2.14 O número médio de famílias por assentamento é de 83,6 famílias. A média é mais alta em Roraima (245), Belém (220,9) e AM (191,9) e mais baixa, em Santa Catarina (31,7), Rio Grande do Sul (39,7) e Goiás (44,8).

### 2.15 Legislação

2.16 A atuação do Estado na democratização do acesso à propriedade da terra está respaldada pela Constituição Federal de 1988 e por diversos normativos infraconstitucionais.

2.17 O art. 5º da CF garante aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, entre outros direitos fundamentais, o direito à propriedade, fixando que a propriedade atenderá a sua função social (XXIII). Define que a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social.

2.18 A Constituição Federal estabelece que a política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes (art. 187). Fixa, ainda, que serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária, e que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso, inegociáveis pelo prazo de dez anos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

2.19 A legislação e regulamentos que devem orientar a implantação de assentamentos rurais são os seguintes:

- Lei 8.629, de 25/02/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.
- Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra).
- Decreto nº 59.428/66, regulamenta o estatuto da Terra.
- MP 2.183-56/2001, que acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nos 4.504, de 30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências (em tramitação).
- Instrução Normativa nº 02/2001 do Incra, que fixa normas para implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária.
- Norma de Execução nº 02/2001 do Incra, que define os procedimentos técnicos e administrativos a serem adotados na fase de implantação dos projetos de assentamento, dispõe sobre a coordenação e fiscalização das ações, sobre a contratação das empresas ou entidades prestadoras de serviços, sobre as condições para elaboração do PDA e sobre o roteiro básico para elaboração do Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural.
- Norma de Execução nº 09/2001 do Incra, que dispõe sobre o processo de consolidação de projetos de assentamento em área de Reforma Agrária.
- Norma de Execução nº 18/2001 do Incra, que fixa procedimentos para a seleção de candidatos a assentamentos em áreas de reforma agrária.
- Instrução Normativa nº 06/2002 do Incra, que fixa normas gerais para a concessão, aplicação e cobrança do crédito-instalação no âmbito dos Projetos de Assentamento integrantes de Programas de Reforma Agrária.

### 2.20 *Beneficiários*

2.21 O art. 19 da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais fixa que o título de domínio e a concessão de uso serão concedidos, observada a ordem de preferência a seguir.

- o desapropriado, ficando-lhe assegurada a preferência para a parcela na qual se situe a sede do imóvel;
- os que trabalham no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatário;
- os ex-proprietários de terra cuja propriedade de área total compreendida entre um e quatro módulos fiscais tenha sido alienada para pagamento de débitos originados de operações de crédito rural ou perdida na condição de garantia de débitos da mesma origem;
- os que trabalham como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários em outros imóveis;
- os agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar;
- os agricultores cujas propriedades sejam, comprovadamente, insuficientes para o sustento próprio e o de sua família.

2.22 Essa ordem de prioridade deverá ser observada, após aplicados os critérios eliminatórios na seleção dos candidatos. Dá-se prioridade para aplicação desses critérios às famílias relacionadas no Laudo de Vistoria do Imóvel, conforme a Norma de Execução nº 18 de 19/10/2001, do Incra.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

2.23 De acordo com informações constantes do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan, do Ministério do Planejamento, o processo de seleção implantado pelo Incra vem demonstrando que 50% da demanda é caracterizada por trabalhadores rurais sem terra.

2.24 Note-se que o instituto da concessão de uso ainda não foi regulamentado. O instrumento firmado entre o Incra e o beneficiário continua sendo o Contrato de Assentamento.

### ***2.25 Indicadores de desempenho***

2.26 Os indicadores do PPA 2000-2003 foram desenvolvidos com base nas premissas da política instituída no documento Novo Mundo Rural.

2.27 O indicador adotado para o programa Assentamento de Trabalhadores Rurais no PPA foi definido como a relação entre a quantidade de famílias assentadas/total da demanda por assentamento, de acordo com as famílias cadastradas no Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária - Sipra. As taxas de assentamento rural foram de 76,20 em 2002 e 74,83 em 2001. No início do Programa, este índice era de 66,277%, demonstrando um acréscimo de 9,919%, o que representa uma variação de 15%, conforme informações constantes do Sigplan.

2.28 O indicador que acompanha o programa Consolidação de Assentamentos Rurais no PPA compreende a soma das famílias assentadas após 1999, atendidas com crédito-instalação, PDA, topografia e infra-estrutura, sobre o total de assentados criados após o referido ano. Não consta os valores relativos à Taxa de Integralização do Atendimento às Famílias Assentadas por falta de informações que possam mensurá-los.

### ***2.29 Execução Orçamentária do Programa***

2.30 Do total de recursos autorizados para o programa Assentamento de Trabalhadores Rurais nos exercícios 2000 a 2002, no valor de R\$ 2.390.623.715,00, 76% foram destinados à obtenção de terras. No programa Consolidação de Assentamentos, em 2002, foram destinados 90,7% (R\$ 255.301.100,00) dos recursos do Programa às ações de infra-estrutura básica (energia, água e estrada de acesso).

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**  
Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

Tabela 1 – Informações orçamentárias e financeiras acerca das Ações

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.

Notas: Valores sujeitos à alteração em decorrência da execução de restos a pagar.

Créditos consignados = crédito inicial (LOA) + suplementações - anulações + transferências recebidas - transferências concedidas.

Execução orçamentária no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) que foram cancelados no exercício (X+1).

Execução financeira no exercício (X) = empenhos liquidados no exercício (X) - restos a pagar inscritos no exercício (X) + restos a pagar inscritos no exercício (X-1) pagos no exercício (X). Não contempla restos a pagar anteriores a 2000, uma vez que a estrutura orçamentária era diferente.

% de Execução Orçamentária = (execução orçamentária/créditos consignados)\*100

2.32 No PPA 2000/2003, foram previstos para a execução dos serviços de assistência técnica o montante de R\$ 152.716.520,00 referente aos quatro anos de vigência do Plano. No total, de 2000 a 2002, a execução financeira alcançou o valor de R\$ 49.300.000,00 (32,28%), o que indica a baixa prioridade da área em termos de alocação de recursos. A meta de atendimento em 2002 foi de 37.000 famílias.

2.33 Para a ação Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA foi previsto, no PPA, aplicação de R\$ 34.500.000,00 de 2000 a 2003. A execução financeira desta ação alcançou, apenas, 28% (R\$ 9.699.379,00) do total de recursos previstos no PPA no período de 2000 a 2002.

### 2.34 Responsáveis

2.35 O Incra, órgão executor das ações avaliadas, é autarquia federal, dotada de personalidade jurídica, autonomia operacional, administrativa e financeira, criada pelo Decreto-lei nº 1.110/70, com alterações posteriores. Tem os direitos, competências, atribuições e responsabilidades definidas pela Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra) e legislação complementar, em especial a promoção e a execução da reforma agrária e a colonização.

2.36 O Incra compreende a Administração Central, em Brasília, 29 Superintendências Regionais e 69 Unidades Avançadas. É dirigido por um Conselho Diretor, composto pelo Presidente, três Diretores Executivos, um Superintendente Regional e um representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

2.37 O Presidente da autarquia, os Diretores Executivos, os Superintendentes Nacionais e o Procurador Geral são nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro de Desenvolvimento Agrário.



## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### **2.38 *Processo de tomada de decisão***

2.39 O Regimento Interno do Incra prevê três instâncias decisórias colegiadas: o Conselho Diretor; o Comitê de Decisão Intermediária – composto pelos Superintendentes Nacionais, um Diretor-Executivo e o Subprocurador-Geral –; e os Comitês de Decisão Regional – constituídos pelo Superintendente Regional, Chefes de Divisão e pelos Chefes das Procuradorias.

2.40 Cabe às respectivas esferas decisórias opinar e deliberar, em especial, sobre a programação orçamentária e operacional, sobre edição e alteração de normativos e sobre atos de obtenção, discriminação de terras e regularização fundiária, dentro dos limites financeiros das respectivas alçadas. As competências alcançam atos tanto na área de desenvolvimento agrário como na área administrativa.

2.41 Quanto à implantação de assentamentos, as decisões permanecem na alçada das respectivas Superintendências e deverão ser tomadas com a efetiva participação dos interessados.

### **2.42 *Processos operacionais***

2.43 No organograma da Autarquia, as Superintendências Regionais estão vinculadas diretamente ao Presidente. Em razão da composição do quadro dirigente, observa-se, nas relações institucionais, vinculação técnica e orçamentária, em detrimento à subordinação hierárquica.

2.44 As atividades executadas pelas áreas finalísticas das Superintendências Regionais (Divisão Técnica e Divisão de Suporte Operacional) estão subordinadas ao respectivo Superintendente e sujeitas à coordenação e supervisão da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário.

2.45 A Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, no exercício de suas atribuições, deve definir as diretrizes para implementação dos Projetos de Assentamento – PA, regulamentar a execução e prestação de serviços e criar instrumentos que assegurem o cumprimento da regulamentação expedida.

2.46 Com base na programação orçamentária realizada pela Superintendência Nacional de Gestão Administrativa, as Superintendências Regionais selecionam assentamentos e projetos a serem beneficiados e definem a Programação Operacional – PO, que, após analisada pela área de planejamento (Superintendência Nacional de Gestão Estratégica), é aprovada pelo Conselho Diretor.

2.47 O fluxo de execução da programação é realizado pelas Superintendências Regionais, por meio da Divisão Operacional e Divisão Técnica, que pode descentralizar a execução para estados e municípios, para universidades e organizações públicas, e/ou terceirizar, por meio de empresas e organizações civis sem fins lucrativos.

### **2.48 *Sistemas de Controle***

2.49 Na sede da Autarquia, os assuntos relativos à implantação de assentamentos são da competência da Divisão de Implantação da Coordenação-Geral Técnica da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, à qual cabe orientar e definir critérios para a execução



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

dos serviços. Esta Divisão não dispõe de sistema de coleta de informações junto às Superintendências Regionais para as ações afetas a sua área de atuação regimental, ficando na dependência das informações provenientes da área de monitoramento

2.50 Encontra-se prevista, na estrutura da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, a Coordenação-Geral de Monitoramento, a qual compete monitorar e controlar o desempenho das atividades finalísticas de reforma agrária e os sistemas operacionais. O gerenciamento do principal sistema de informações do Incra sobre os assentamentos rurais, o Sipra, encontra-se sob a responsabilidade dessa Coordenação, a qual não dispõe de informações e estrutura suficientes ao desenvolvimento do monitoramento das atividades.

2.51 No âmbito das Superintendências Regionais, a Divisão de Suporte Operacional tem a competência de controlar, monitorar e supervisionar a aplicação de recursos relativos aos programas de reforma agrária, o desempenho dos convênios e demais processos finalísticos. As competências nessa área são definidas de forma abrangente.

2.52 Os recursos financeiros destinados à implantação de projetos de assentamento são intermediados por instituições financeiras, vedada a transferência direta aos beneficiários. Os Superintendentes Regionais do Incra ficam responsáveis diretamente pela aplicação e fiscalização dos recursos<sup>11</sup>.

### **2.53 Determinações do TCU**

2.54 As questões na área de meio ambiente, incluídas nas fiscalizações do Plano 2002/3 e encaminhadas à Seprog pelo Memorando nº 272/2003-ADFIS, foram objeto de levantamento pela equipe, que solicitou informações quanto aos documentos de licenciamento (Licença Prévia e Licença de Instalação e Operação) previstos na Resolução CONAMA nº 289/2001, bem como sobre a disponibilidade dos referidos relatórios para consulta.

2.55 Foi verificado que os assentamentos estão sendo instalados sem a Licença de Instalação e Operação. Quanto à Licença Prévia, no processo de obtenção da terra, o Incra se limita a fazer o requerimento da licença junto aos órgãos responsáveis por sua emissão. A partir de 2001, algumas Superintendências estão elaborando o Relatório de Viabilidade Ambiental, necessário ao processo do licenciamento prévio. Deve ser acrescentado que está sendo realizada auditoria pela Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União – Secob, deste Tribunal, na área de aquisição de imóveis para fins de reforma agrária, que aborda também a questão ambiental (Registro Fiscalis nº 119/2003, TC 005.888/2003-0).

2.56 Determinou ainda este Tribunal, por meio do item 9.12 do Acórdão nº 1.046/2003-Plenário, a inclusão, na auditoria, das questões relativas ao seu item 9.4, relativas à interseção do Programa avaliado com as ações do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (programa Fome Zero) na forma a seguir.

a) se houve maior priorização das ações relativas aos assentamentos rurais, em função do programa Fome zero (maior aporte de recursos, priorização de municípios ou de determinado grupo de beneficiários);

---

<sup>11</sup> Instrução Normativa/Incra nº 02, de 20 de março de 2001.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- a) de que maneira o MDA tem se articulado com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA;
- b) de que forma os programas/ações coordenados estão estruturados, com vistas a contribuir para redução da insegurança alimentar da população assentada, especialmente em relação à garantia de acesso à alimentação.

2.57 Essas ações têm sido implementadas em dois níveis: por meio do Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Lei nº 10.696/2003, e por meio da aquisição de cestas básicas para distribuição nos acampamentos formados para acesso à terra em todo o país (ação Assistência Social às Famílias Acampadas do programa Novo Mundo Rural – Assentamento dos Trabalhadores Rurais).

### *Programa de Aquisição de Alimentos*

2.58 Em atenção à solicitação da equipe de auditoria, o Sr. Gerente do Pronaf encaminhou informações quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos, que prioriza a melhoria das condições de produção e comercialização da agricultura familiar. Dos quase mil agricultores atendidos até o momento, cerca de 900 são agricultores de assentamentos. Foram consignados cerca de R\$ 300 milhões para o Programa.

2.59 A Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. A modalidade de aquisição é a compra direta. Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos deverão ser destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

2.60 O Manual Compacto do Programa de Aquisição de Alimentos<sup>12</sup> define que a Compra Direta Local da Agricultura Familiar – CDLAF tem os seguintes objetivos específicos:

- a) a garantia do direito humano à alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar e nutricional, por meio do encaminhamento dos produtos adquiridos para suplementação alimentar em programas sociais, como: alimentação nas Escolas, Creches, Abrigos, Albergues, Asilos e Hospitais Públicos; bancos de Alimentos; restaurantes Populares; e cozinhas Comunitárias;
- b) o fortalecimento da agricultura familiar e a geração de trabalho e renda no campo por meio da garantia de aquisição dos produtos da agricultura familiar e dos assentados da reforma agrária, até o limite de R\$ 2.500,00 por agricultor, e do estabelecimento de preços regionais, visando a garantir o escoamento da produção por uma remuneração justa;
- c) a promoção do desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para consumo em torno da própria região produtora.

2.61 O Programa de Aquisição de Alimentos contempla também o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, o qual, de acordo com o Manual, tem os seguintes objetivos:

---

<sup>12</sup> [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- a) o combate à fome e à desnutrição de pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional (distribuição de 01 litro de leite por dia a cada beneficiário, até o limite de dois litros/dia por família, e acompanhamento nutricional e de saúde dos beneficiários);
- b) o fortalecimento do setor produtivo – bovinocultura e caprinocultura leiteira e do setor laticinista, pela garantia de compra do leite dos agricultores familiares, a preços compatíveis com os seus custos.

2.62 Para operacionalização do Programa, foi constituído Grupo Gestor, com base nas disposições do Decreto nº 4.772, de 02.07.2003, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, o qual definirá:

I - a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários, cuja definição dos preços citados no § 2º do art. 19 da Lei nº 10.696, de 2003, deverá levar em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;

II - as regiões prioritárias para implementação do Programa de Aquisição de Alimentos;

III - as condições de doação dos produtos adquiridos a beneficiários enquadráveis no [art. 3º da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001](#), ou no Programa Nacional de Acesso à Alimentação, previsto na [Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003](#);

IV - as condições de venda dos produtos adquiridos;

V - outras medidas necessárias para a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos.

2.63 Foi firmado convênio entre o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinária de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB (Convênio nº 05/2003 – Processo nº 0070.003149/2003-78), com o objetivo de desenvolvimento da política pública de garantia de renda e apoio à comercialização da agricultura familiar.

2.64 Quanto aos assentamentos, o Sr. Gerente do Pronaf ressaltou que a tarefa principal é torná-los produtivos. Nesse sentido, o MDA, através de sua assessoria especial, criou grupo de trabalho para acompanhar o tema. Foram destinados recursos para contratação de técnicos, com o objetivo de levantar a situação dos assentamentos e detectar necessidades. A idéia é a partir desse diagnóstico e em parceria com as organizações dos assentados, elaborar projetos de viabilização dos empreendimentos econômicos dos assentamentos. Esses projetos teriam análise do grupo de trabalho, que conta com representantes das diferentes secretarias do MDA.

34.

35.

36.

*37. Aquisição de alimentos para distribuição nos acampamentos organizados para acesso à terra*



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

38.

2.65 Foi incorporada ao Programa Fome Zero a distribuição de cesta-básica nos acampamentos rurais. Essa ação é coordenada pela Ouvidoria Agrária Nacional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em razão de trabalho desenvolvido de monitoramento dos acampamentos em todo o país. As informações quanto ao assunto foram encaminhadas pelo Ofício/OAN/ nº 254, de 30.10.2003.

2.66 Os alimentos são adquiridos por meio de convênio assinado entre o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA e a CONAB (Convênio nº 01/2003, Processo nº 00070.000870/2003-14) e são distribuídos pelo Incra, por meio das Superintendências Regionais. Os recursos para a ação fazem parte do Orçamento Geral do Incra e são descentralizados pela Sede às Superintendências Regionais sob orientação da Ouvidoria Agrária Nacional. Os recursos previstos no Termo Aditivo ao convênio, assinado em 22.07.2003, saíram da dotação orçamentária alocada ao MESA/PR no Programa de Trabalho “Combate à fome com assistência financeira à família, visando à complementação de renda para a compra de alimentos (FOME ZERO)”. O total de recursos para o convênio alcança o valor de R\$ 63.025.205,00.

2.67 A relação do MDA/Incra com a Conab está formalizada nos documentos denominados Recomendações Operacionais CONAB/INCRA e Recomendações Operacionais CONAB/INCRA/OAN nº 01/2003, que definem competências e procedimentos de controle para distribuição de cestas de alimentos nos acampamentos de sem terra em todo o país, independente do município em que estejam localizados.

2.68 Conforme cláusula 2.2.7 do Convênio, os alimentados deverão ser depositados nas dependências apropriadas das Unidades Operacionais da CONAB nos estados, onde se encontram instalados os acampamentos das famílias beneficiárias, e, contra-recibo, datado e assinado, serem fornecidos a representantes credenciados de cada acampamento, na quantidade estabelecida e de acordo com os padrões de identidade e qualidade exigidos pelo MESA.

2.69 Planilha encaminhada pela Ouvidoria Agrária Nacional, atualizada em 02.10.2003, informa que o quantitativo de famílias beneficiárias da ação era de 219.786 naquela data.

### **3. O processo de organização social e produtiva nos assentamentos rurais**

#### **3.1 O quadro organizativo**

3.2 O processo de organização dos Projetos de Assentamento – PA pode assumir diferentes gradações, a depender de circunstâncias como a trajetória de cada família, a origem dos beneficiários, as circunstâncias políticas locais, a qualidade da terra, a localização. A organização dos assentamentos está ligada também às forças políticas que desencadearam o processo de criação do assentamento e ao modo como os interessados se estruturavam antes do acesso à terra.

3.3 Os mecanismos adotados para a organização e o trabalho dentro dessa realidade variam de comunidade para comunidade. O traço singular entre os assentamentos é a diversidade que se nota entre a população beneficiária – assalariados rurais, desempregados urbanos com origem rural, bóia-fria, meeiros, arrendatários, carvoeiros, entre outros.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.4 O quadro é de baixa escolaridade entre a população adulta. Segundo dados apresentados por Abramovay e Rua<sup>13</sup>, no Ceará, 15% dos pais são analfabetos, 29% sabem assinar o nome, 44,5% se enquadram na faixa entre a 1ª e a 4ª série, 5%, entre a 5ª e a 8ª. Entre as mães, esses percentuais são de 16,5%, 17,5%, 50% e 13%, respectivamente. No Paraná, 6,5% dos pais são analfabetos, 13% sabem assinar o nome, 55,5% estão na faixa de escolaridade entre a 1ª e a 4ª série e 22%, entre a 5ª e a 8ª. Esses percentuais são de 8%, 10,5%, 58,5% e 18,5% entre as mães assentadas no estado. Muitas famílias chegam ao assentamento em situação de vulnerabilidade social. É necessário que se faça trabalho gradativo de resgate de valores e de dignidade, conforme mencionaram diversos entrevistados.

3.5 Há de se esclarecer que, nos casos de obtenção de terra por meio de desapropriação, os acampados se transferem para as áreas assim que é editado o decreto de desapropriação, o que pode acontecer anos antes da imissão na posse da terra pelo Incra e a criação do assentamento. Quando é publicada a portaria de criação do assentamento, muitas famílias já se encontram nas terras, outras virão aos poucos de outros assentamentos, à medida que forem selecionadas. Segundo informações dos entrevistados, a situação é de muita carência, que pode ser agravada, dependendo das alternativas que a região oferece à sobrevivência. Esse processo é tanto mais difícil e conflituoso, quanto mais demorada a imissão na posse da terra.<sup>14</sup>

3.6 O Incra, paralelo ao processo de desapropriação, realiza o cadastramento dos candidatos que estão acampados na área. Após criado o Projeto de Assentamento, concede-se, de forma individual, o Crédito-Instalação, na modalidade “Apoio à Instalação”, no valor de R\$ 1.500,00, destinado à alimentação, ferramentas, animais e insumos indispensáveis, e, “Habitação”, R\$ 3.000,00. Em algumas situações, nas etapas iniciais do assentamento, são dadas palestras quanto à organização de associações; outras vezes, a participação do Incra limita-se a alertar as comunidades quanto à importância de se organizarem para recebimento do Crédito-Instalação.

---

<sup>13</sup> Rua. Maria das Graças e Abramovay, Míriam. *Companheira de luta ou “coordenadoras de painéis”?* As relações de gênero nos assentamentos rurais. Brasília, Unesco, 2000.

<sup>14</sup> A equipe visitou assentamentos em que os beneficiários ou, pelo menos o primeiro grupo de beneficiários, já trabalhava na terra anteriormente à criação dos PAs (Pará, Ceará e Maranhão). No Estado do Maranhão, nos assentamentos visitados, o público predominante é o de posseiros e antigos “moradores” das terras desapropriadas. Nos demais estados visitados (Mato Grosso, Paraná, São Paulo e Minas Gerais), a terra foi conquistada por meio de acampamentos.

A duração do período de acampamento varia muito. No Paraná, há caso de beneficiário que ficou acampado 15 anos. Há também situações em que os beneficiários foram ainda criança para os assentamentos, com as respectivas famílias, tendo passado a infância, a adolescência e parte da juventude acampados. Muitos foram para os acampamentos porque perderam as respectivas propriedades ou porque tiveram as terras desapropriadas, outros porque “a família era grande e o terreno pouco”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural



Figura 3 – PA/Maranhão (habitação)



Figura 4 – PA/Mato Grosso (habitação)

3.7 A equipe de auditoria constatou que, em geral, não há garantia de apoio à organização dos assentamentos. Verificou-se a presença de movimentos sociais e de sindicatos e, em alguns casos, de órgãos de assistência técnica estaduais. Parcerias são firmadas pelo Incra, mas ainda em estágio insuficiente ao atendimento das demandas. As prefeituras têm prestado, em geral, serviços de transporte escolar e de saúde por meio de agentes comunitários. Essa atuação varia de região para região. A atuação dos movimentos também depende das estruturas disponíveis para esse tipo de trabalho nos diferentes estados. Compõe também o quadro a atuação de grupos políticos dos municípios, os quais podem trazer apoio, mas também as divisões inerentes às circunstâncias locais.

### *A atuação do Incra*

3.8 Verifica-se que o Incra tem uma atuação esporádica nos assentamentos, voltada à fiscalização e ao controle relativo à utilização das parcelas, à permanência dos beneficiários, à problemas ambientais e ao desvio de recursos de financiamento. Cuida-se também, nessas ocasiões, de questões relativas, principalmente, à situação dos beneficiários, as quais envolvem troca de lotes e regularização da documentação de transferência das parcelas.

3.9 As atividades relativas à fiscalização decorrem da natureza do contrato que se firma entre o Incra e o beneficiário. Pelo contrato, o beneficiário se obriga a residir no assentamento com sua família, nos termos da Lei. Será motivo de rescisão contratual, deixar de cultivar direta e pessoalmente a terra por um período de três meses. Em razão dessas disposições, nos casos em que os beneficiários necessitam se ausentar, ou mesmo pernoitar fora por determinado período, deverá ser autorizado pelo Incra. As práticas de controle, juntamente com a regularização da situação das famílias, interferem na esfera de vida privada do indivíduo e resultam em grande volume de trabalho para a Autarquia.

3.10 Essas atribuições não se encontram previstas no Regimento Interno do Incra. Não há regulamentação, rotinas de trabalho e nem limitação à atuação individual em campo.

3.11 Além dessas atribuições, ao ser criado o assentamento, o Incra passa a intermediar os interesses das famílias assentadas junto a organizações públicas e privadas, resultando daí a emissão de atestado de residência, a regularização de documentos e a certificação da condição de assentando (a cada vez que o beneficiário demanda serviços do INSS para receber o auxílio natalidade, por exemplo). A relação com os agentes financeiros também necessita da intermediação do Incra ou de outra instituição.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.12 A pouca presença do Incra nos assentamentos rurais, ainda que em atividades de fiscalização, ocorre em função da falta de servidores, da falta de planejamento e de condições operacionais e institucionais para o seu exercício, tendo em vista o número de famílias assentadas e a extensão da área a ser controlada. Quanto às ações relativas ao acompanhamento do desenvolvimento do assentamento, a Autarquia não se estruturou para executá-las.

3.13 A ausência do órgão gestor ou de outra instituição que possa dar suporte aos assentados, de forma a vislumbrar um futuro melhor para si e para sua família pode configurar situação de isolamento e desesperança, como se verifica no seguinte depoimento: “Não queremos título [de domínio]. Queremos uma terra, que nossos filhos possam trabalhar”. Foi comentado também que, ante a insegurança quanto ao futuro, “o cara trabalha desanimado” (PA Antônio Conselheiro II/SP).

3.14 Além disso, a falta de apoio e de recursos e a demanda generalizada por melhores condições de produção leva à influência de terceiros sobre os assentados. Como exemplo, podemos citar a ação de madeireiros no estado do Pará, que exploram as madeiras da região e se comprometem a construir ou a melhorar as estradas no interior do assentamento. Ocorre, porém, que o trânsito de veículos pesados piora as condições das estradas e, após os madeireiros alcançarem o objetivo pretendido, não têm mais interesse na conservação das vias.



Figura 5 – PA/Pará (atuação das madeireiras)

3.15 Na Superintendência Regional do Incra no Mato Grosso, o acompanhamento dos assentamentos só ocorreu a partir de outubro/2000, quando se iniciou programa destinado a tornar mais efetiva a presença do Incra em nível local (Programa Empreendedores Sociais). Nesta Superintendência, os 45 Empreendedores atuavam somente em alguns Projetos, ante o número de assentamentos do Incra no estado. Há assentamentos em que não há visitas dos técnicos do Incra há mais de 5 anos. No início de 2003, o Programa foi suspenso na SR/MT e, desde então, não foram mais realizadas atividades *in loco*.

3.16 Ressalte-se o caso do PA Wilson Medeiros, em Mato Grosso, no qual as informações colhidas junto aos beneficiários demonstram ausência por parte do Incra, uma vez que praticamente não têm apoio ou informação por parte da Instituição. Esse assentamento não tem estradas nem pontes e fica ilhado a maior parte do ano. Também deve ser citada a situação do PA Antônio Conselheiro II, em São Paulo, no qual não há a presença do Incra e os assentados convivem com a ocupação indevida de espaço que deveria ser destinado a centro comunitário.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.17 Nota-se falta de definição entre as atribuições do Incra, dos movimentos sociais e das lideranças dentro dos assentamentos, o que serve, até mesmo, de argumento para justificar a ausência da instituição junto aos assentados. A atuação de organizações civis não afasta a competência do Incra na promoção do desenvolvimento, no acompanhamento e na supervisão.

3.18 Em termos de articulação, destacamos a iniciativa da Superintendência do Incra no Ceará que, em conjunto com vários agentes estaduais ligados à Reforma Agrária, realiza os Fóruns dos Assentados, os quais ocorrem de forma regionalizada em todo o estado. Esses fóruns reúnem num mesmo espaço os presidentes das associações dos PAs da região, técnicos do Incra, servidores dos secretarias estaduais ligadas à reforma agrária, representantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, do MST, Fetraerce e outros, para debaterem a situação dos assentamentos, apontando problemas e discutindo soluções. Tal iniciativa tem se mostrado proveitosa para os agentes participantes.

3.19 Em todas as situações visitadas, em face da situação de dependência do beneficiário da reforma agrária, a equipe presenciou demanda excessiva por informações quanto à situação do assentamento, à regulamentação que recai sobre os assentados e quanto à resolução das demandas individuais junto ao Incra.

### *Estratégia de atuação do Incra nos assentamentos*

3.20 Com vistas a melhorar a comunicação do Incra com os assentamentos rurais e agilizar o atendimento às demandas, foi implementado o mencionado programa Empreendedor Social nas Superintendências Regionais<sup>15</sup>. A execução das ações ficou sob a responsabilidade dos servidores selecionados em concurso interno e o resultado, na dependência apenas do esforço pessoal. Os empreendedores foram alocados por área de atuação, responsabilizando-se por um número determinado de famílias. O Programa foi suspenso, de maneira informal, no início de 2003.

3.21 De acordo com o levantamento efetivado, foram obtidos resultados positivos nas ações, principalmente, quanto à aplicação do crédito-instalação (apoio e habitação), à intermediação e resolução de conflitos internos, à articulação de parcerias, bem como à regularização de pendências processuais dos assentados junto ao Incra.

3.22 Paralelamente, evidenciou-se que o grupo de empreendedores não logrou alcançar melhora expressiva de resposta às comunidades sobre o andamento dos serviços gerados no assentamento, uma vez que estavam subordinados diretamente ao Gabinete da Superintendência e sem o apoio de estrutura operacional para o encaminhamento dos trabalhos.

3.23 A equipe verificou que a ação continuada do mesmo servidor junto aos assentamentos, em muitos casos, proporcionou mais segurança aos assentados e maior estabilidade nas relações com o Incra, pois muitas das reclamações decorrem da descontinuidade das visitas e da alternância de servidores.

---

<sup>15</sup> A Portaria nº 1048, de 31.10.2003, do Incra, define como atribuição dos Empreendedores Sociais manter informada a Superintendência Regional quanto à situação geral dos projetos de assentamento; informar as comunidades sobre o andamento dos compromissos assumidos; acompanhar a aplicação dos recursos relativos à reforma agrária e agricultura familiar na região; apoiar a Superintendência regional no levantamento das demandas de sua região; promover a discussão do Plano de Desenvolvimento do Assentamento com a comunidade e com os conselhos municipais; subsidiar a Superintendência Regional na avaliação dos convênios, contratos, protocolos e parcerias firmadas; fomentar a integração das ações de desenvolvimento rural nas localidades; identificar oportunidades de parcerias; estimular o associativismo e o cooperativismo; e, acompanhar junto aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, ou congêneres, os assuntos de interesse dos projetos de sua área de atuação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.24 Em geral, foi mencionado pelos parceiros o longo período entre uma visita e outra. A ausência do Incra é sentida na medição das parcelas, na intermediação de serviços junto às prefeituras e na supervisão dos assentamentos. Conforme declarado à equipe, “as famílias que não aplicam os recursos atrapalham os outros”.

3.25 Quanto às estratégias de acompanhamento, é necessário ressaltar a experiência da Superintendência Regional do Ceará, onde as atividades são desenvolvidas em equipes (os empreendedores sociais estão, na sua maioria, integrando essas equipes).

39.

### *Situação dos mecanismos associativos e de gestão*

3.26 O levantamento demonstrou, em geral, dificuldade de articulação dos interesses, instabilidade das relações internas, desconfiança e desconhecimento quanto ao trabalho associativo e baixo grau de informação nos assentamentos visitados.

3.27 Em algumas situações, as associações não existem; em outras, estão em processo de estruturação e não são ainda reconhecidas pela maior parte do grupo, como verificado nos assentamentos visitados no estado de São Paulo.

3.28 A baixa mobilização se manifesta pelo calendário de reuniões. Em geral, não se prevê reuniões periódicas e os associados participam “quando há novidade e aviso importante” sobre assunto de interesse. Muitas vezes, a mobilização ocorre em torno da compra de equipamento de uso coletivo, resfriador de leite por exemplo, e depois há uma dispersão.

3.29 Muitas associações são criadas, por solicitação do Incra, apenas para representação legal do assentamento e recebimento do crédito-instalação por ocasião da criação do assentamento, sem a necessária capacitação dos assentados quanto à natureza e utilização desse mecanismo de representação. Faz-se necessário que as associações sejam capacitadas por técnicos habilitados nas questões de organização e associativismo.

3.30 As resistências ao processo associativo decorrem também de experiências mal-sucedidas que têm impacto, de longo prazo, na população assentada. Em diversas situações, houve insucesso e prejuízo, o que causou medo e desconfiança entre os beneficiários, não só da situação atingida, mas também de outros assentamentos na região. Grande repercussão teve a experiência do PA Chico Castro Alves, no estado de São Paulo, em 1997, em que por meio de Cooperativa, criada especialmente para recebimento de recursos destinados à eletrificação do assentamento, foram desviados valores expressivos, cujo processo de apuração dos fatos ainda não se completou.

3.31 Falta também capacitação em matéria de administração contábil e financeira, que melhore o controle e o desempenho das associações, e também quanto à normatização pública relativa à execução e acompanhamento de convênios. No espaço dos assentamentos rurais, obras têm sido executadas pelos municípios, por meio de convênio, sem que os beneficiários participem da definição e acompanhamento desses serviços.

3.32 Manifestam-se divisões internas, por meio da criação de mais de uma associação com a mesma finalidade, como está ocorrendo nos PAs Pau de Estopa e Conceição Rosa no Maranhão, e PA Santo Antônio da Fartura em Mato Grosso. Tal proliferação de associações decorre, nesses casos, da influência de grupos políticos locais nos assentamentos.

3.33 No referido assentamento de Mato Grosso, três associações atuam ao mesmo tempo, com a mesma função de representação legal. Os três grupos não se entendem e há inúmeros conflitos



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

entre os dirigentes e também entre os assentados. Nesse caso, parte dos assentados se alinham com os políticos locais e outros não, e, na falta de outros meios para dirimir os conflitos, há um quadro de desagregação. A divisão constatada começou no período de acampamento. Nesses casos, a existência de interesses díspares entre os associados de cada representação, torna-as pouco representativas e dificulta a obtenção de benefícios para o assentamento como um todo.

3.34 Dois assentamentos visitados no estado do Mato Grosso apresentam situações peculiares. Os PAs Wilson Medeiros e o PA Beleza foram criados sob a influência de lideranças pessoais, que arregimentaram, de início, os futuros assentados, e que permaneceram na liderança posteriormente à criação do assentamento. Em ambos os casos, tem-se comando personalista das associações e pouca representatividade. Os associados fazem restrição à situação, mas não têm apoio e nem organização suficientes para criar outra associação.

3.35 Nos PAs Juá e Ipueirinha, no Ceará, a baixa mobilização para as ações associativas se manifestam também no funcionamento precário do trabalho coletivo, pois muitos não participam das atividades, sobrecarregando o trabalho dos demais. Por sua vez, no PA Santana/CE, criado em 1987, a associação é atuante e representativa, comandando diversos projetos de produção agrícola (pecuária, milho, feijão e apicultura), além de uma Cooperativa.



Figura 6 – PA/Ceará (agrovila)

3.36 Em face da fragilidade das instâncias organizativas, a população assentada costuma se deparar, entre outros problemas, com preços superiores aos de mercado quando da utilização do crédito-instalação e da linha de financiamento do Pronaf. Para utilizar esses recursos, os agricultores têm que adquirir os produtos de fornecedores previamente cadastrados pelos agentes financeiros.

3.37 Essa situação foi mencionada, de forma freqüente, nas entrevistas efetuadas nos diversos estados visitados. Como exemplo do que vem ocorrendo, citamos o caso dos agricultores do PA Vale do Bacaba, na região de Mãe do Rio-PA. Nesta região, segundo informações dos agricultores consultados, havia oito fornecedores de gado cadastrados na região. Nas entrevistas, foi informado que esses fornecedores praticaram preços entre R\$ 1,90 e 2,00 pelo quilo vivo do gado, enquanto que para as compras realizadas sem interveniência do agente financeiro era cobrado entre R\$ 1,30 e 1,40. Somente uma atuação coesa do grupo pode solucionar situações como essas.

3.38 A falta de apoio, de capacitação e pouca atuação das associações também se reflete na infra-estrutura básica dos assentamentos e no acesso aos benefícios sociais, em face do baixo poder de reivindicação junto às prefeituras municipais, senão vejamos o caso dos PAs visitados no Maranhão: péssimas condições físicas da maioria das escolas, quando existente; difícil acesso



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

à água potável; nenhum possui fossa séptica; quando existente a rede de energia elétrica não contempla todos os assentados, as estradas só chegam até a entrada dos assentamentos, e, mesmo assim, estão em péssimo estado de conservação, principalmente em Coroatá, onde, praticamente, todas as pontes ruíram, tornando os assentamentos inacessíveis na época das chuvas. Nesse particular, destacamos que nos PA's Jordão I e Limão, embora já tenham recebido os créditos para habitação e comprado o material de construção, as casas ainda não começaram a ser construídas, posto que as estradas que servem a esses assentamentos não oferecem condição de tráfego para o transporte daqueles materiais.

40.



Figura 7 – PA/Maranhão (água)



Figura 8 – PA/Maranhão (escola)

3.39 Cabe ressaltar as práticas organizativas do PA Contestado e do PA Dorcelina Folador, ambos situados no Paraná, e que adotam os mecanismos de organização do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra – MST desde a etapa de acampamento. A gestão dos respectivos assentamentos é efetuada por um grupo de coordenadores, representantes de núcleos de famílias que atuam em várias frentes de trabalho (saúde, educação, lazer, finanças, produção, liturgia, comunicação e cultura). Os núcleos congregam de 10 a 11 famílias. Cada grupo elege dois coordenadores, um do sexo feminino e outro do sexo masculino. Há um calendário de reuniões periódicas para discussão dos problemas e propostas, quando se formam equipes com membros de cada grupo, estabelecendo uma rede de comunicação. Há também a possibilidade de se levar as questões à assembléia geral. Esse sistema de atuação se reflete na organização espacial das residências. Os núcleos de família formam as chamadas “agrolinhas”, segundo informado. Nesse espaço, ao longo da estrada principal do assentamento são construídas as casas, próximas uma das outras, para facilitar a instalação de água, eletricidade e o próprio convívio.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural



Figura 9 – PA/Paraná (organização espacial)



Figura 10 – PA /Paraná (escola)

3.40 Nos referidos assentamentos, algumas famílias aplicam os recursos de forma coletiva por iniciativa própria e afinidades individuais. Cada assentamento tem o seu próprio Regimento Interno, que prevê, em caso de troca de lotes, a necessidade de aprovação das famílias a serem selecionadas pelas famílias já assentadas. Nesses casos, os assentamentos contam com o apoio da Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná Ltda – CCA/PR.

3.41 Experiências de articulação de interesses verificam-se, nos assentamentos visitados no nordeste do Pará, nos municípios de Capitão Poço, Mãe do Rio e Aurora do Pará, onde está havendo a criação de “central de associações”, com apoio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, visando a maior integração dos trabalhadores rurais da região. Em Santarém, a Unidade Avançada do Inca propôs aos assentamentos da região a criação de um “Conselho de Associações” para realização de atividades em conjunto.

3.42 Destaca-se, no Maranhão, a 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 na orientação quanto à importância do trabalho associativo. Deve ser acrescentado que membros das associações também recebem capacitação nas áreas de gerência e produção.



Figura 11 – PA/Maranhão ( torrefação de farinha) Figura 12 – PA/Maranhão (abastec. água)

3.43 Cabe acrescentar ainda que a seleção inadequada de beneficiários e a inclusão de famílias sem ligação com o grupo original interferem na estabilidade das relações internas dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

assentamentos. Esses fatores ocorrem em razão da não-participação dos assentados na seleção das famílias que chegam posteriormente ao assentamento, da interferência de interesses locais na seleção das famílias e devido à falta de atuação e de instrumentos para coibir a venda de lotes.

3.44 Com base nas evidências levantadas, no que diz respeito ao quadro organizativo dos assentamentos rurais, a equipe propõe que sejam determinadas/recomendadas as seguintes medidas, com o objetivo de melhorar o desempenho das ações de reforma agrária:

- a) ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA que, juntamente com o Incra, articule ações junto ao Ministério da Educação para ampliar as metas de educação de jovens e adultos nos assentamentos rurais;
- b) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que:
  - estructure as Superintendências Regionais, de forma que sejam realizados serviços de acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos rurais, com atribuições e procedimentos definidos;
  - 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;
  - 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;
  - regulamente as competências relativas ao controle e fiscalização de assentamentos rurais, decorrentes da Lei nº 4.504/64, do Decreto nº 59.428/66, e do contrato de assentamento firmado entre o Incra e os beneficiários;
  - 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;
  - coordene e articule, nas Superintendências Regionais, os serviços executados nos assentamentos rurais, entre os quais deve ser oferecida capacitação quanto à criação e administração de entidades associativas e quanto à normatização sobre a execução de convênios, contratos e licitações públicas;
  - mantenha a população assentada informada sobre a execução de obras e serviços de engenharia, mediante entrega de cópia do extrato do termo de contrato ou convênio e de cópia do projeto básico aos representantes do assentamento beneficiado;
  - 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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.45 Esses mecanismos poderão contribuir para a estruturação de um efetivo sistema de acompanhamento, de forma a priorizar o apoio ao desenvolvimento dos assentamentos, a melhoria do nível de informação aos assentados acerca dos problemas que os atingem, a diminuição da desarticulação interna e a adequada prestação de serviços aos assentamentos. Esse apoio criará condições mais apropriadas ao desenvolvimento das famílias e à diminuição da evasão e utilização irregular de lotes.

### **3.46 A contribuição do plano de desenvolvimento do assentamento rural ao processo organizativo e de gestão.**

3.47 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 unidades produtivas e do assentamento. Constata-se que esse trabalho é melhor aproveitado em situações em que há outros mecanismos de organização e orientação que possam contribuir para o entendimento e acompanhamento do documento, potencializando os resultados.

3.48 Esse é o caso do PA Contestado, situado no município da Lapa/PR, onde o processo de elaboração do documento mostrou-se importante tanto no aspecto individual quanto no coletivo. Os assentados vieram de diferentes regiões do estado e o trabalho de elaboração do PDA mostrou as linhas de produção da região, possibilitou a demarcação das terras e orientou o desmatamento. Com as informações recebidas, “antes de partir para a parcela já se sabia o que ia fazer e o documento era necessário para o recebimento de recursos.” Foi comentado que o Plano tem servido de parâmetro para a coordenação acompanhar os serviços executados no assentamento. Uma equipe multidisciplinar trabalhou na elaboração do documento.

3.49 Também no PA Santana, criado em 1987, localizado em Monsenhor Tabosa/CE, o qual apresenta boa prática em termos de organização, os assentados apontaram vários benefícios gerados durante o processo de elaboração do PDA, inclusive uma melhoria no processo organizativo. Registre-se que a equipe contratada instalou-se no local e realizou um trabalho contínuo com os assentados durante três meses.

3.50 Nos casos em que a população consegue gerir seus interesses, o PDA pode não ter o impacto organizativo que se pretende. Como, por exemplo, no assentamento Dorcelina Folador, em Arapongas/PR, que já tinha definido ações de desenvolvimento do assentamento, quando a equipe contratada para elaborar o PDA chegou. Posteriormente, parte dos assentados mudou o projeto inicial, que se voltava para produtos tradicionais da região, e passou a trabalhar com sericultura (cultura do bicho-da-seda) por influência de um dos beneficiários que tinha experiência no assunto. Hoje quase metade dos agricultores estão nessa atividade, com o apoio de cooperativa da região e a orientação da Emater/PR.

3.51 Em geral, a elaboração do documento não apresenta os resultados mencionados nos casos acima. Há limitações à organização, que potencialize e torne duradouro os efeitos do trabalho, e há limitações ao processo de elaboração, que inviabilizam a sua eficácia.

3.52 De qualquer forma, é um documento que leva informação ao assentamento e isso faz diferença. Em Nova Conquista/SP, foi observado esta situação. A manifestação sobre o assunto foi no seguinte sentido: “O incentivo veio por ele [o PDA], o assentamento estava quase parado. Mostrou o caminho para a luta. Soube-se de mais coisas.” É nesse sentido que se percebe um diferencial positivo nos assentamentos em que foi desenvolvido o trabalho. Em algumas



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

circunstâncias específicas, como no Ceará e no Mato Grosso, observa-se, nos assentamentos que têm o PDA, melhor estruturação.

3.53 Contudo, os meios de participação dos beneficiários, por si só, são insuficientes ao propósito de organização e de 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.

3.54 Diversos são os meios para se buscar a participação: aplicação de questionário por família, com vistas à análise da viabilidade e negociação dos projetos do PDA; orientação quanto às peculiaridades da área; reunião entre as organizações comunitárias, entre as representações do assentamento e os agentes municipais e regionais; palestras e dinâmicas de grupo, negociação do documento com todos os interessados, entre outras.

3.55 A equipe observou que, apesar dos meios de participação, nota-se, de um modo geral, a falta de conhecimento da finalidade do PDA pelos assentados. O Plano de Desenvolvimento do Assentamento é entendido mais como uma possibilidade de receber recursos e serviços para o assentamento, dado, obviamente, a prioridade que o financiamento tem para a população. Nesse sentido, foi comentado que durante a elaboração do PDA, muitas vezes, os beneficiários não têm interesse pelas informações decorrentes do processo tal é a necessidade de acesso ao crédito. Cabe lembrar que o período de elaboração do documento corresponde ao final de longa estada nos acampamentos e na fase inicial de instalação do assentamento.

3.56 Prejudica também a utilização do Plano como instrumento de apoio à gestão o fato de que o documento nem sempre se encontra disponível (Maranhão e Pará). Alguns não conhecem o documento e o acham “um papel muito bonito que não foi colocado em prática” (Nova Conquista/SP). Quanto à divulgação, cabe citar que, no Maranhão, as entidades que elaboraram o PDA distribuíram cartilhas, explicando a finalidade do documento.

3.57 As dificuldades podem ocorrer por razões diversas. O grau de desarticulação das comunidades é um dos fatores. Na complexa situação dos assentamentos, o Plano de Desenvolvimento tem finalidade específica, que deve ser apoiada com atividades de educação continuada. Os contratados também têm dificuldade de preparar equipes com recursos e número suficiente de pessoas com perfil adequado ao trabalho. As próprias entidades estão em processo de evolução na área. Nota-se também que o prazo de elaboração do PDA (três meses) não é suficiente à orientação necessária, ainda que básica.

3.58 Um dos objetivos do PDA é definir a organização espacial e certificar o número de famílias que poderão ser incluídas na área, de forma que as parcelas se tornem economicamente viáveis. Foi mencionado pelos entrevistados a necessidade de que os setores que participarão da definição das parcelas sejam integrados à elaboração do documento de planejamento, como as empresas que realizam os serviços topográficos.

3.59 Outro problema que inviabiliza o Plano é a ocupação e o parcelamento da área antes da sua elaboração. Quando começam os trabalhos, muitas vezes as famílias já dividiram os lotes por conta própria, sem levar em consideração todos os fatores relacionados ao seu futuro desenvolvimento. O PDA geralmente faz uma redivisão dos lotes, o que gera conflitos entre os assentados. Essa situação ocorre em razão do atraso na realização dos serviços topográficos e contratação tardia dos serviços relativos ao PDA. Por sua vez, deve-se levar em conta que o beneficiário não espera para definir a sua parcela de terra.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.60 Foi observado ainda que a falta de integração entre o processo de elaboração do PDA e as entidades que prestam assistência técnica é também fator de inviabilização do documento. Nem sempre, os setores responsáveis pela assistência técnica acatam as recomendações constantes do Plano. Observa-se a não incorporação das recomendações previstas no documento aos projetos de crédito do Pronaf. Cerca de 65% das respostas à pesquisa postal informam que os projetos de crédito não estão de acordo com o PDA. No Mato Grosso, os técnicos informaram que os PDAs não são considerados quando da aplicação dos créditos. No Ceará, a informação é de que, às vezes, se considera as recomendações constantes do documento na elaboração dos projetos de crédito.

3.61 Não há também consenso sobre a metodologia adequada ao planejamento das etapas de implantação dos assentamentos. Por exemplo, a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo trabalha com planos anuais, mais simplificados. No estado de São Paulo, há apenas quatro PDAs desenvolvidos com base na metodologia prevista nos normativos do Incra. Em geral, naquele estado segue-se o modelo simplificado.

3.62 A questão dos PDAs dentro do Incra toma conotações diversas. O Incra não participa do processo. Muitas vezes, após a contratação inicial dos serviços, o contato das empresas é apenas com o serviço de pagamento. Observamos que há situações em que os servidores que trabalham em campo desconhecem o documento e não o valorizam como instrumento de organização e gestão. Uma boa prática observado no PA Bueru em Santarém-PA foi a participação da empreendedora social do Incra, acompanhando os serviços de elaboração do PDA. Tal integração possibilita o conhecimento do documento por parte dos servidores da autarquia, além do conhecimento da própria realidade dos beneficiários. O fato é que, em um assentamento, todas as instâncias envolvidas em seu desenvolvimento deverão ser chamadas a participar da etapa de planejamento do PDA, para que este tenha consequência no futuro do assentamento.

3.63 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.

3.64 Para que se obtenha melhoria nos resultados das ações relativas ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural, recomendamos ao Incra que:

- a) adote medidas com vistas a incorporar à norma que regulamenta os serviços relativos ao PDA:
  - contribuição a ser dada, pelo processo de elaboração do documento, à melhoria da capacidade de gerenciamento das parcelas e do assentamento pela população beneficiada;
  - 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;
  - a redefinição do prazo de elaboração do PDA, o qual deve estar de acordo com a finalidade organizativa/formativa a que o processo se propõe;
  - a previsão de avaliação e revisão periódica do Plano;



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- b) solicite das entidades contratadas a elaboração de cartilhas, em linguagem acessível, com informações quanto à programação, às conclusões e às recomendações previstas no PDA, para divulgação junto ao assentamento beneficiado pela ação;
- c) contrate a elaboração do PDA no momento de instalação das famílias, com vistas a que a orientação quanto à ocupação e ao parcelamento da terra seja dirigida, em tempo hábil, ao seu aproveitamento;
- d) 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 garantir a legitimidade das recomendações previstas no PDA.

3.65 Essas recomendações deverão fortalecer a ação a partir dos normativos que a regulamentam, aumentar o comprometimento institucional com a execução da ação e contribuir para a definição de estratégias mais consentâneas com os seus objetivos.

### **3.66 A contribuição da assistência técnica e da capacitação à melhoria das condições de gestão e de produção**

3.67 Os serviços de assistência técnica são prestados em caráter pontual e descontínuo. A forma como os serviços são executados não permite orientação adequada ao aprimoramento técnico do beneficiário da reforma agrária. A assistência técnica prestada nos assentamentos rurais envolve sobretudo atividades de elaboração de projetos, laudos, negociação de dívidas e realização de serviços burocráticos junto aos agentes financeiros. Esses serviços são realizados em razão de normativos que exigem uma estrutura de intermediação nas relações entre os assentados e os agentes financeiros.

3.68 O conceito de assistência técnica voltada ao perfil dos beneficiários da reforma agrária envolve três vertentes de trabalho: a orientação técnica relativa à extensão rural; a orientação gerencial e formativa; e, a elaboração de projetos de crédito, laudos e fiscalização da aplicação de recursos. Constata-se que a terceira possibilidade tem absorvido toda a força de trabalho, em detrimento das demais.

3.69 Verifica-se que as ações de assistência técnica voltadas aos agricultores assentados estão fragmentadas entre o Incra e o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, sem que, na execução dos serviços, se diferenciem as competências de uma e de outra instituição.

3.70 As instituições que prestam assistência técnica se sentem obrigadas também à orientação voltada à melhoria da produção apenas se tiverem convênio com o Incra. Como os recursos consignados no Programa para a ação são escassos, poucos e descontínuos são também os convênios. Por sua vez, entidades contratadas que prestam serviços de assistência técnica financiados com recursos do Pronaf têm executado apenas os projetos de crédito, sem que se promova ações de orientação técnica e gerencial aos agricultores e acompanhamento dos serviços, conforme previsto na Portaria Conjunta nº 16/2003, firmada entre o MDA e o Incra, que revogou a Portaria Conjunta SAF/SRA/INCRA/Nº 15 de 19.08.2002, a qual também não apresentava especificações para a chamada “orientação técnica e gerencial”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.71 Nessa circunstância, a assistência técnica voltada à produção fica prejudicada, ante a indefinição dos normativos, a indefinição de competências e a premência de prestação dos serviços junto aos agentes financeiros do Tesouro Nacional. Na situação em que se encontra a execução das ações, nem a avaliação dos serviços é possível, porque se descentraliza os recursos e se deixa a critério dos contratados a natureza das atividades que serão realizadas.

3.72 No Mato Grosso, os assentados reclamaram muito dos serviços oferecidos pelo Pronaf, afirmando que, após a elaboração dos projetos, os técnicos raramente vão aos assentamentos, e quando aparecem, simplesmente preenchem fichas, sem dar qualquer orientação. No Pará, observa-se também serviço voltado apenas para elaboração dos projetos e os trâmites legais junto à instituição financeira.

3.73 O Incra não tem uma política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais. No contrato firmado com os beneficiários, obriga-se apenas a articular parcerias para execução dos serviços. Há uma ação no Programa avaliado voltada à assistência técnica e capacitação. Ao Incra não cabe a execução dos serviços, mas, como órgão responsável pela implantação e desenvolvimento dos assentamentos, deve, necessariamente, promover a execução da ação.

3.74 A prestação dos serviços de assistência técnica é realizada de forma precária, dada a baixa alocação de recursos na área. Não há informações sobre o desenvolvimento das famílias e sobre os serviços prestados pelas empresas. É necessário criar uma rotina de acompanhamento dos serviços de assistência técnica, na qual esteja previsto canal institucionalizado de comunicação com a população assentada.

3.75 Em todos os estados visitados, os convênios firmados com o Incra não foram renovados em 2003, à medida que foram se expirando. Nos estados, o baixo número de técnicos inviabilizam as ações de assistência técnica aos assentados pelas empresas estaduais (Empaer/MT, Emater/MG), o qual o fazem na medida dos recursos repassados pelo Incra. Em Unai/MG, o convênio permitia o atendimento a apenas três do total de nove assentamentos, cujas famílias eram atendidas em grupos ou por pólos, a depender do número de famílias assentadas. Nessas situações, atende-se também no escritório da empresa.

3.76 A Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná opta pela moradia do técnico no assentamento, no limite da duração dos convênios (PA Contestado). Nem por isso, a problemática é diferente. O técnico trabalha, a maior parte do tempo, no escritório, controla as notas fiscais de compra, elabora laudos e atua junto ao agente financeiro. É responsável por 108 famílias, as quais são atendidas em grupos. O técnico destacou que a assistência técnica deve entender o histórico da tecnologia utilizada pelos agricultores e, a cada caso, deve dar alternativa própria, uma vez que o público é diferenciado.

3.77 Diferentemente dos demais estados, em São Paulo funciona o Itesp<sup>16</sup>, que tem entre as suas competências prestar assistência técnica às famílias assentadas. A entidade conta com escritórios permanentes nas diversas regiões do estado. Entre as atividades dos técnicos junto aos

---

<sup>16</sup> A Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” – ITESP é vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. A Fundação Itesp tem por objetivo o planejamento e a execução das políticas agrária e fundiária no âmbito do estado de São Paulo. O Regulamento Interno define que a Fundação terá, entre outras, as seguintes competências: promover a regulamentação fundiária em terras devolutas, ou presumivelmente devolutas; implantar e desenvolver assentamentos rurais; prestar assistência técnica às famílias assentadas e aos remanescentes das comunidades de quilombo; promover a capacitação dos beneficiários da regularização fundiária, das comunidades remanescentes de quilombo e dos projetos de assentamento; participar, mediante parceria, da execução das políticas agrária e fundiária, em colaboração com a União, outros estados e municípios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

assentamentos visitados em Martinópolis e Rancharia estão a elaboração de projetos de crédito e laudos; a vacinação do rebanho; o acompanhamento dos projetos de habitação, de abertura de estradas, de instalação de água e energia elétrica; a articulação com os poderes municipais e a intermediação com a população do município; a renegociação de dívidas e a capacitação. Há ainda o apoio à organização por meio de Assistente Social, que tem incentivado a criação de associações.

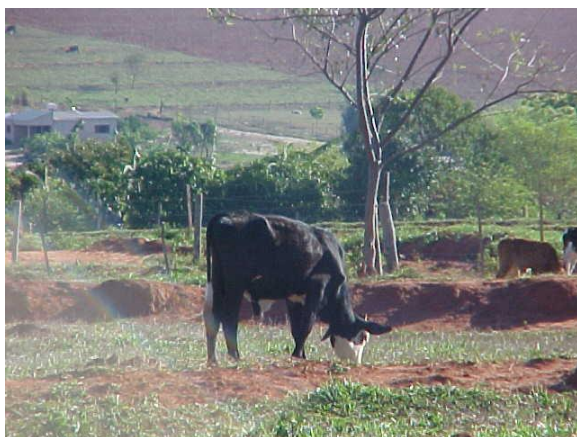


Figura 13 – PA/São Paulo (gado leiteiro)



Figura 14 – PA/São Paulo

3.78 Também no caso do Itesp, em geral, não é possível a prestação dos serviços de forma individualizada, dado o volume de atribuições e o número de técnicos (cerca de 100 a 120 famílias atendidas por técnico, na região de Teodoro Sampaio e Martinópolis). A situação é pior no caso do veterinário, o qual tem sob os seus cuidados o rebanho de cerca de 500 a 600 famílias.

3.79 Paralelas a essas atribuições, os técnicos do Itesp, pela contínua proximidade dos assentamentos, acabam realizando tarefas que cabem ao Incra, como às inerentes a regularização dos lotes e às providências quanto aos atestados de residência e expedição de certidões. Apesar de providenciar a documentação, a deliberação final é do Incra. Os beneficiários pedem, então, que o Itesp tenha autonomia para emitir os atestados, dada a distância para encaminhar a documentação ao Incra e o tempo de retorno.

3.80 Em todas as situações, a natureza dos serviços a serem realizados, por um lado, e a alta demanda, por outro, fazem com que o atendimento individual seja esporádico. Há poucas oportunidades para aplicação de novas tecnologias e aumento da qualidade e da quantidade da produção. Conforme manifestação de técnico da área, ante as dificuldades, a tarefa da assistência técnica consiste em fazer que o beneficiário, pelo menos, mantenha o rebanho e a produção. Em muitas situações, como é o caso dos assentamentos visitados no Maranhão, não há serviços de assistência técnica e de capacitação.

3.81 Apesar das dificuldades, onde os serviços são executados, os efeitos do trabalho da assistência técnica são observados. Pequenos projetos são implementados, diversos cursos de capacitação são oferecidos na área produtiva e na área formativa. A orientação em grupo supre, em parte, as demandas de serviços e os projetos dão acesso ao crédito. As ações se fazem presente, sobretudo, nos estados que contam com estrutura pública para a prestação dos serviços. Nesses casos, o apoio é esporádico, mas, é possível demandá-lo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.82 Em face das indefinições que cercam a execução da ação, sugerimos as providências a seguir, indispensáveis ao controle e à efetividade dos serviços junto aos beneficiários.

a) ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA que, juntamente com o Incra:

- defina as competências das respectivas instâncias (MDA/Incra) na prestação de assistência técnica aos assentamentos rurais;
- 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;

b) ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária:

- que estabeleça política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais;
- institua sistema de supervisão da execução das ações de assistência técnica nos assentamentos rurais;
- implemente mecanismos que permitam aos assentados informar à autarquia o grau de satisfação com os serviços de assistência técnica.

### **3.83 O impacto das ações sobre os beneficiários**

3.84 A população que tem se beneficiado 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.

3.85 É nesse sentido que o Plano de Desenvolvimento do Assentamento é valorizado, à medida que leva conhecimento e dá apoio às decisões que afetam o trabalho na parcela. Os resultados, contudo, são pontuais e não são proporcionais aos esforços aplicados na sua elaboração. Os resultados dessa ação são percebidos mais em termos coletivos, nas articulações internas, que na esfera individual.

3.86 No que respeita à prestação dos serviços de assistência técnica, a demanda e as reclamações são muitas, onde existem os serviços. Nas situações onde a ação é executada, reconhece-se os esforços dos técnicos, em geral. Mas, como o apoio individual praticamente não existe, há insatisfação. A assistência técnica é vista mais do ponto de vista do controle dos recursos. Mesmo porque, como a maior parte do trabalho é direcionado para o financiamento, quando começa o plantio, o contrato do técnico, normalmente relacionado ao prazo de vigência do convênio, já está se expirando.

3.87 Apesar da orientação não se concentrar em aspectos de produção, esse apoio se manifesta, por exemplo, na sanidade do rebanho e em projetos pontuais. Nos assentados visitados no estado de São Paulo, muitos projetos são desenvolvidos pelos técnicos da região,



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

como grupo de cultivo de maracujá, grupo de abelhas (jovens), grupos de derivados de leite e grupos de trabalho experimental.

3.88 A Escola Agrícola de Rancharia/SP oferece, com frequência, vagas em cursos de capacitação (estufa, bordados, padaria, gestão). Os cursos, assim como os projetos, têm efetividade se não resultarem em custos, caso contrário não serão aproveitados. Muitos foram os exemplos de impossibilidade de dar continuidade às propostas. Quaisquer custos adicionais inviabilizam o trabalho dos técnicos. Nos caso da população feminina, o acúmulo de trabalho nas atividades domésticas e no campo dificulta a busca de alternativa de renda por meio de habilidades apreendidas nas oportunidades de capacitação.

3.89 O suporte da assistência técnica é prioritário para a estruturação do assentamento, para a melhoria da produção e das condições de comercialização, entretanto, é preciso reconhecer que, nas ações de reforma agrária, o acesso à terra, do ponto de vista individual, ainda supera todos os outros possíveis impactos, trazendo melhoria na qualidade de vida, independente do aumento na renda, em termos absolutos. A seguir, vem o acesso à moradia. Os resultados do acesso à terra são imediatos. Reforça o perfil do assentado como agricultor e como cidadão e resgata a dignidade das famílias.



Figura 15 – PA/Pará (agricultores assentados) Figura 16 – PA/Paraná (agric. assentados)

3.90 A equipe de auditoria ouviu comentário de que antes, quando estavam acampados, as pessoas não os olhavam, não eram reconhecidos e que, agora, viraram gente de novo. No Pará, há o entendimento claro de que passaram a fazer parte do processo produtivo da região. No Maranhão, alguns acreditam que houve melhoria da renda familiar, em razão da obtenção da terra e do apoio à construção de moradia. Em síntese, os argumentos que demonstram a importância do acesso à terra são assim expressos: a estrutura é boa; a condição de vida é bem melhor; deixa-se de trabalhar como empregado; é melhor para os filhos; não pagam mais aluguel; não são mais arrendatários; e têm melhor horário de trabalho.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural



Figura 17 – PA/Maranhão (agric. assentados)

Figura 18 – PA/São Paulo (habitação)

### *Outros fatores que limitam a geração de renda nos assentamentos rurais*

3.91 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 produtor, 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 pelo Pronaf.

3.92 Nos assentamentos visitados, ocorre atraso, todos os anos, na linha de custeio do Pronaf. O assunto foi recorrente nas entrevistas. A situação está causando perda de recursos e contribuindo para o endividamento dos agricultores. Um dos entrevistados disse: “Quando o financiamento sai, os produtos deveriam ser colhidos. Nesta época, [outubro] a gente deveria estar preparando a terra. Para mudar, o crédito deveria chegar na hora certa. Se plantar fora de época, perde cerca de 60% da produção” (PA Nova Vida/SP).

3.93 O prazo para o pagamento do financiamento continua o mesmo, independente da data de liberação dos créditos. Aos prejuízos do agricultor, deve também ser somada a desvalorização dos recursos.

3.94 Paralelamente, a falta de infra-estrutura causa limitações à melhoria de renda e contribui para a perda dos investimentos realizados com o Pronaf. O PA Contestado, situado no município da Lapa/PR, a 60 Km de Curitiba é um exemplo dessa situação. Não há energia elétrica no assentamento. Tem-se o resfriador de leite e não se tem energia, o que impede a venda do leite. Os assentados investiram na produção leiteira, mas não têm como conservar as pastagens, sem a renda proporcionada com a venda do leite. Observe-se que é um assentamento bem estruturado, com uma coordenação atuante. Apesar da localização e da organização, passa pelas dificuldades gerais dos assentamentos. A maioria das casas têm instalação sanitária, mas falta água para o seu funcionamento. A condição da estrada de acesso não permite a comercialização dos produtos na época de chuva.

3.95 A demanda por abastecimento de água é muito grande. No PA Curral do Fogo/MG, o gado leiteiro, adquirido com recursos do Pronaf, é tratado com água retirada da cacimba. Em termos comparativos, os PAs visitados em São Paulo têm melhor infra-estrutura, no que diz respeito à energia elétrica e água, mas também têm obstáculos à circulação interna, como verificado no PA Antônio Conselheiro II. A falta de estrada de acesso às parcelas também atinge grande parte dos assentamentos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

3.96 Outro problema que afeta os resultados da produção é a qualidade da terra. Afirmam que, se o solo fosse melhor, haveria mais produção, pois a terra (PA Chico Castro Alves/SP) necessita de calcário e adubo e que “muitas vezes não dá para a subsistência porque o solo não é bom, necessita de correção, são necessários cinco toneladas de calcário por alqueire [PA Nova Conquista/SP].”

3.97 Cabe acrescentar que, como o agricultor assentado conta apenas com a mão-de-obra familiar, até a liberação do crédito para habitação e para investimento do Pronaf prejudica a obtenção de renda, pois “perde-se a mão-de-obra na roça”.

3.98 Nessas condições, a renda é bastante variável. É comum o assentado ter que trabalhar fora porque não dá para viver da produção. A renda auferida varia muito entre as famílias. Sparovek, na pesquisa sobre a qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira, indica que os valores de renda registrados nos assentamentos foram comparáveis aos valores obtidos com trabalho assalariado na região de localização dos projetos e superiores àqueles advindos do trabalho como diarista. O mesmo autor acrescenta que 80% dos assentamentos no Brasil estão localizados em municípios de renda monetária inferior à média nacional.<sup>17</sup>

3.99 A baixa capitalização, o atraso no financiamento levam os agricultores a depender de atravessadores, os quais adiantam os recursos aos assentados, compram a produção a um preço menor, assim como os defensivos agrícolas são cobrados a maior, se comparados com os preços da cidade, conforme informações da assistência técnica. É necessário esclarecer que, na mesma região em que foi levantada esta prática (São Paulo), há muitos casos de assentados com boa estrutura que não necessitam de financiamento, segundo os técnicos da assistência técnica entrevistados.

3.100 As boas práticas contam principalmente com a experiência da pessoa assentada: “Quem subiu, foi por experiência” (PA Boa União/MG). Na visita, ao PA Beleza em Mato Grosso, isso ficou evidente. Em muitos imóveis visitados, a produção era quase de subsistência, entretanto, a visita à residência de um casal com larga experiência em plantações e criação de animais surpreendeu pela variedade de produtos.

41.

42.

43.

44.

---

<sup>17</sup> Sparovek. 2003. p. 135 e 156.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural



Figura 19 – PA/Mato Grosso (horta)

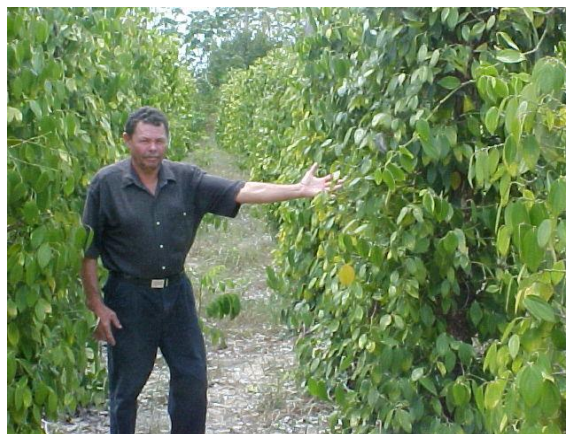


Figura 20 – PA/Pará (pimenta do reino)

3.101 A localização próxima a centros consumidores e a qualidade da terra também favorecem. O PA Dorcelina Folador/PR apresenta um movimento de diversificação da produção. Cerca de 50% dos assentados se dedicam à cultura do bicho-da-seda, e os demais, à plantação de diversos produtos (cará, hortaliça, milho, arroz, feijão, trigo e um pouco de soja).



Figura 21 – PA/Paraná (sericultura)

3.102 Nesse particular, é necessário acrescentar que a proximidade dos assentamentos aos mercados consumidores tem efeitos diversos sobre o desenvolvimento do PA: é positivo pois acelera a produção e facilita a comercialização, mas estimula a venda ilegal de lotes e a rotatividade de moradores, criando conflitos e desagregação no grupo. No assentamento Juá, no Ceará, somente cerca de 20% dos atuais moradores pertencem ao grupo original que foi assentado. No assentamento Curral do Fogo/MG, foi declarado que apenas 10% dos moradores têm mais de 5 anos na parcela. Também, em Santo Antônio da Fartura/MT, a proximidade do assentamento à capital do estado trouxe muitos incentivos à produção e facilidades de comercialização, mas a rotatividade dos assentados e o nível de conflitos são elevados.

3.103 Conforme relatado, há inúmeros obstáculos à melhoria das condições de geração de renda. As ações estruturantes – Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural, Assistência Técnica e Capacitação – necessitam de definições, aplicação de recursos e controle da execução para que possam apresentar melhor desempenho. Além de providências de caráter técnico e operacional, a presença continuada do órgão gestor, seja diretamente, seja por meio de parcerias,



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

deve ser priorizada, para que as consequências do acesso à terra se façam sentir na autonomia dos agricultores.

### 4. Condições institucionais para a execução das ações

4.1 O Incra apresenta quadro de baixa capacidade operacional para fazer cumprir sua missão, o que é agravado pela falta de unidade de procedimentos, pelas deficiências de articulação e de vinculação entre os setores que o compõem. As dissensões técnicas e políticas que recaem sobre a área de reforma agrária enfraqueceram a estrutura institucional.

4.2 Nesse ambiente, muitos desafios cabem ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. O primeiro, atender a demanda de serviços gerada com a criação de 3.738 assentamentos e, paralelamente, atender à demanda crescente por acesso à terra. É necessário esclarecer que, até 1994, existiam no Brasil 806 assentamentos<sup>18</sup> nos diversos níveis de governo.

4.3 Outro desafio que se impõe à instituição é adaptar habilidades e cultura apreendidas em décadas de trabalho na área de colonização, quando tinha o monopólio de execução de todos os serviços, e estruturar-se para a execução de trabalhos em parceria com outros níveis de governo e instituições, de forma participativa, com a população beneficiária.

4.4 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. Dados encaminhados pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos demonstram que 78% do quadro tem mais de 20 anos de serviço. Apenas 13,5% dos servidores têm menos de 10 anos de serviço. Esses servidores estão lotados na sede, em Brasília, nas 29 superintendências regionais e nos 69 postos avançados, situados, sobretudo, nas regiões norte e centro-oeste.

4.5 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 Engenheiros Civis são responsáveis pelo acompanhamento e definição das obras de infra-estrutura básica nos assentamentos. São cerca de dois por Superintendência. Algumas unidades não contam com esses profissionais, em seus quadros. Do quadro funcional de nível superior, 8,6% (455) são de Engenheiros Agrônomos. Caso se considere o número de famílias assentadas pelo número de engenheiros agrônomos, como indicador da demanda por serviços, temos a média de 686 famílias por servidor. Esse número pode chegar a 2.857 famílias na Superintendência Regional do Sul do Pará (Marabá); 1.854, em Mato Grosso; 1.364, no Distrito Federal e Entorno; e 172, no Rio de Janeiro. Deve ser acrescentado que não há, no quadro, categorias funcionais na área de informática. Em São Paulo, por exemplo, a Divisão de Suporte Operacional conta com 20 servidores e, na área de registro de terras, conta apenas com dois agrimensores, sem equipes de trabalho.

4.6 A área de controle e fiscalização dos lotes reflete também o pouco número de servidores nas atividades essenciais. Em Belém, são cerca de 584 famílias por Empreendedor Social; 649, na Regional do Sul do Pará (Marabá); 928, em Mato Grosso; 813, no Maranhão; 770, no Ceará; 467, no Paraná; e, 306, no Rio grande do Sul.

4.7 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

---

<sup>18</sup> Sparovek, p. 43



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

de permanência de nove meses. O menor prazo de permanência foi de dois meses e o maior de 1 ano e 7 meses. O desenho institucional não favorece a estabilidade e não há consenso sobre o forma de gestão das políticas relativas à reforma agrária no país. Essa situação tem reflexo na organização e na continuidade dos serviços, o que é agravado na medida que os cargos de chefia de divisão, responsáveis pela área técnica e operacional, podem ser lotados com quadros externos ao serviço público.

4.8 Essa situação leva de tal forma à desestruturação dos serviços que, na Superintendência Regional de São Paulo, por exemplo, procedimentos administrativos mínimos não são executados, conforme afirmado pelos entrevistados. Falta material básico de consumo, em razão de que não há planejamento das compras.

4.9 Há também falta de equipamentos de informática. A falta de computadores foi mencionada, com frequência, pelos entrevistados, nas diversas superintendências visitadas. No Paraná, foi mencionado o número de 12 servidores para um computador. Os veículos são insuficientes para o apoio ao trabalho de campo e, de acordo com as alegações repassadas à equipe, o controle orçamentário inviabiliza a melhoria das condições de execução das atividades. O entendimento geral é de que falta apoio da Administração Central para melhorar as condições de trabalho.

4.10 As equipes dirigentes e técnicas respondem apenas às necessidades de curto prazo. Muitos projetos se sucedem, sem que tenham continuidade, e cabe aos servidores a gestão da herança deixada pelas diferentes equipes. Deve ser citado, nesse sentido, pesquisa iniciada em 2002 que tem como objetivo identificar os beneficiários da Reforma Agrária. Por decisão da Diretoria Colegiada do Incra ficou definido que a meta a ser alcançada em 2002 seria uma amostra de 30% das famílias assentadas, devendo o remanescente ser concluído em 2003. Todo o serviço necessário ao desenvolvimento da pesquisa foi realizado. Foram descentralizados também recursos para as Superintendências, de forma a viabilizar o início dos trabalhos. Até abril desse ano, 29.954 formulários, abrangendo 14 Superintendências Regionais já estavam em Brasília, aguardando definição do procedimento para digitação. Dezenove superintendências já tinham concluído o trabalho. Com a mudança de governo, houve exoneração dos coordenadores e de superintendentes, foi reduzido o ritmo de trabalho até a sua total paralisação. Essa pesquisa foi iniciada por iniciativa do MDA, no governo anterior, para responder críticas da imprensa quanto aos números da reforma agrária.

4.11 Há indefinições, por exemplo, sobre a natureza do crédito-instalação. Apesar de estar previsto na legislação e normativos (Norma de Execução/Incra/nº 26 de agosto de 2002) a necessidade de ressarcimento desses recursos pelos beneficiários da reforma agrária, não há consenso sobre esta questão, prevalecendo diversos procedimentos administrativos relativos ao tratamento do assunto.

4.12 A análise da situação da Autarquia demonstra, sobretudo, falta de unidade entre os diversos setores que a compõem e informalidade de procedimentos. O levantamento efetivado demonstrou que normas e orientação da Administração Central quanto à organização e controle dos serviços não são cumpridas. Note-se que, de acordo com a Norma de Execução/Incra/nº 02, de 28 de março de 2001, deveria ser instituída, no âmbito das Superintendências Regionais, uma Equipe Gestora Regional, composta por três servidores, sendo um, obrigatoriamente, Engenheiro Agrônomo, designados pelo Superintendente Regional, incumbida de coordenar as ações de implantação dos assentamentos. O referido normativo prevê também a criação de Comissão de Fiscalização, também designada por aquela autoridade, a quem competiria aprovar o PDA,



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

autorizar a liberação dos recursos, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução dos serviços. Em todas as Superintendências visitadas, as comissões não foram instituídas e há caso em que a norma é desconhecida.

4.13 De acordo com o informado, o normativo não foi cumprido por falta de servidores e condições operacionais. Há alegação de que a Administração Central não conhece os problemas que oneram a execução dos serviços nas regionais, tendo dificuldade de prover condições de trabalho que observem especificidades locais. Isto demonstra também obstáculos à comunicação institucional.

4.14 A execução dos serviços, nem sempre, observa a estrutura regimental criada no ano 2000. Segundo os entrevistados, o organograma é por função, técnica e operacional, e, muitas vezes, trabalha-se por produto (assentamento, cadastro e fundiário), como na estrutura anterior. Houve baixa aceitação da mudança pelos servidores, como observado nas visitas e nas respostas ao questionário (apenas 11% disseram que as mudanças foram aceitas). A alegação é de as atribuições não ficaram bem esclarecidas.

4.15 Há também mudanças de procedimentos operacionais e administrativos, conforme o entendimento dos dirigentes. Em São Paulo, por exemplo, durante a visita da equipe, a senha de acesso ao Sistema de Informação sobre Projetos de Reforma Agrária estava com o Chefe da Divisão de Suporte Administrativo. O SIPRA é um sistema da área-fim da Autarquia e o acesso para inclusão de dados deveria ser apenas de servidor subordinado ao Chefe da Divisão de Suporte Operacional, chamado Gestor do Sipra. Nessa situação, há inobservância da estrutura regimental, levando para a área administrativa, atribuições que são exclusivas dos setores técnicos da autarquia, como cadastramento de beneficiários.

4.16 A situação que se criou com o programa Empreendedor Social é também exemplo da falta de institucionalidade das práticas administrativas. O programa foi suspenso de maneira informal. A data dessa alteração é incerta (início de 2003). Cada Superintendência tem dado tratamento diferenciado ao assunto. Em Mato Grosso, os empreendedores foram todos recolhidos à Superintendência e estão sem atividade definida. Em São Paulo, dada a impossibilidade de suspensão do trabalho dos empreendedores em campo, sem o estabelecimento de alternativa à execução dos serviços, alguns permaneceram nas atividades e outros foram remanejados para funções administrativas, prejudicadas com o deslocamento de servidores para o trabalho em campo quando da criação do Programa. No Paraná, também houve o remanejamento para funções administrativas.

4.17 Acrescente-se também que muitos desses servidores passaram a fazer parte de grupos de trabalho, cujas atribuições e objetivos não estão definidos, sem designação formal, coordenação ou linha de subordinação, como é o caso da Superintendência Regional de São Paulo. Em termos regimentais, os empreendedores estão ligados aos Superintendentes, mas, em face da informalidade dos procedimentos, não se sabe a quem encaminhar os serviços.

4.18 O desvio dos servidores para funções não previstas na Portaria nº 1.048/2000, sem alteração do referido regulamento, que criou o Programa, ocasiona também pagamento de Função Comissionada Técnica relativa aos trabalhos de campo aos servidores afastados da área.

4.19 A gestão dos serviços por meio de Funções Comissionadas Técnicas, a qual deve ser provida por processo seletivo interno, acrescentou dificuldades ao quadro que se observa. Nesse modelo, o servidor designado para a função torna-se responsável pela gestão de todos os



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

procedimentos relativos a determinados serviços de caráter técnico. Ocorre que esses serviços já estão sob a responsabilidade dos titulares dos respectivos cargos comissionados. Ante as dificuldades de coordenação, cria-se então, processo de gestão paralelo que agrava o quadro de desarticulação interna, em que pese as vantagens quanto à definição de responsabilidades sobre a execução de atividades técnicas.

4.20 Essa foi a situação que se criou com a instituição do programa Empreendedores Sociais. Os servidores designados para a função foram selecionados em processo seletivo aberto a todos, exceto à categoria de engenheiros agrônomos, para execução das atribuições afetas ao órgão nos assentamentos rurais. Esses servidores ficaram subordinados ao Gabinete do Superintendente e as atividades executadas eram da competência da Divisão de Suporte Operacional. A consequência é que se criou uma duplicidade de comandos sobre os serviços, agravada pela falta de suporte operacional aos empreendedores, que trouxe prejuízos ao encaminhamento dos assuntos levantados em campo. Se por um lado, o modelo privilegia a atuação pessoal, por outro mostrou-se desgastador em situações nas quais não conta com a legitimação do grupo.

4.21 Os mecanismos de acompanhamento mostraram-se, então, 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 junto aos assentados, em face da ausência de mecanismo de supervisão das atividades.

4.22 A situação de informalidade dos procedimentos se reflete também nas relações com os demais níveis de governo, como se vê no estado de São Paulo. É necessário que seja oficializada a prestação de serviços de assistência técnica pelo Instituto de Terras do estado de São Paulo aos assentamentos federais e também o repasse ao estado, por parte do Incra, da parcela referente ao crédito-instalação que se destina ao apoio (aquisição de alimento, ferramentas e insumos) aos beneficiários dos assentamentos estadual. A relação entre os dois níveis de governo está se processando, nessas áreas, sem o necessário instrumento que defina a atuação das partes envolvidas.

4.23 Paralelamente, não se consegue instituir instrumentos de coordenação e de comunicação entre as Superintendências Regionais e as Superintendências Nacionais. Cerca de 50% das respostas aos questionários indicam que a comunicação com a sede é ruim e 40% informam que é regular. O instrumento de articulação previsto no Regimento Interno, que seria a designação de facilitador, com atribuição de articular as demandas das regionais junto às superintendências nacionais, não foi efetivo. O levantamento demonstra a falta de articulação e de informações entre os setores que compõem a Autarquia.

4.24 A Administração Central não dispõe de informações quanto aos serviços executados pelas regionais. Os sistemas são precariamente alimentados e, nesse ambiente, a área de monitoramento das ações finalísticas não consegue desenvolver atividades na área. Em algumas ações, como a concessão e aplicação do crédito-instalação, os normativos internos desobrigam as Superintendências Regionais de encaminhar à Administração Central informações sobre o assunto.

4.25 As consequências da descontinuidade administrativa se reflete em todos os setores. Um desses exemplos, é o desenvolvimento do Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária –SIPRA, instrumento essencial ao controle dos lotes, dos créditos e títulos concedidos (crédito-instalação), e ao monitoramento do desenvolvimento dos projetos de assentamento. Na pesquisa realizada junto às regionais, mais de 80% das respostas reconheceram a importância do



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

sistema para a melhoria da gestão e do controle das ações de reforma agrária. Apesar disso, verificam-se falta de dados sobre os projetos de assentamento e funcionamento precário do sistema. Por sua vez, a área de informática não está estruturada e funciona em razão do esforço pessoal de alguns servidores.

4.26 Os servidores mencionaram dificuldade de acesso (mais de 90% de respostas foram nesse sentido) ao sistema por parte das regionais e limitação das soluções encontradas ao seu desenvolvimento. Há deficiência de comunicação em rede e problemas de migração de dados nas diferentes atualizações do sistema. Há também outros sistemas, não interligados em rede, que competem com o SIPRA. Desde a sua criação, o SIPRA passou pelas versões 1.0, 2.0 (1994/1995), 3.0 (1996/1998), 4.0, e versão Web, a partir de 2001/2002, a qual se encontra ainda em desenvolvimento.

4.27 Por seu lado, a alimentação das informações, face aos trabalhos realizados em campo e aos processos acompanhados pela Divisão Técnica, são realizados de forma intempestiva. Essa situação decorre de diversas circunstâncias, de caráter operacional e gerencial. A escassez de pessoal inviabiliza a coleta de dados e, mesmo, a inclusão dos dados obtidos. As Unidades Avançadas não têm acesso ao SIPRA. Há regiões em que essas unidades, as quais estão mais próximas dos assentamentos, encontram-se a mais de mil quilômetros da sede das respectivas Superintendências.

4.28 A inclusão de dados é liberada apenas ao servidor designado como Gestor do Sipra, em razão da baixa segurança do sistema. Nem sempre esse servidor tem capacitação suficiente para o exercício das atribuições. Os setores técnicos que detêm a informação não têm articulação com o referido Gestor, a comunicação entre os setores é deficiente. Também não há rotina de trabalho que oriente a atividade de inclusão dos dados e que defina as responsabilidades quanto à alimentação do sistema. Verifica-se também críticas aos instrumentos de coleta de dados, no sentido de que as alternativas disponíveis nos formulários de levantamento de informação não estão de acordo com a realidade de cada regional.

4.29 O SIPRA é instrumento essencial ao controle das ações e, nesse sentido, o Tribunal de Contas da União por meio da Decisão nº 750/98 determinou providências quanto ao funcionamento do sistema, reiterada pela de nº 331/2002, nos seguintes termos: “agilize as providências para completa implementação do SIPRA em todas as Superintendências Regionais e na sede, providenciando, se necessário, a coleta in loco dos elementos necessários para a implementação de um banco de dados confiável e atualizado, de modo a poder dispor de um instrumento de planejamento e controle capaz de avaliar a eficiência, a eficácia e a economicidade das ações de reforma agrária”.

4.30 Como se verifica, a falta de unidade institucional, falta de consenso sobre as políticas na área de organização agrária e a descontinuidade administrativa têm inviabilizado, pouco a pouco, o funcionamento da instituição, com o comprometimento das atribuições da Autarquia junto aos assentamentos rurais. O quadro se agrava, em função do crescimento acelerado da demanda pelos serviços. Instala-se, nesse ambiente, desmotivação e incredulidade dos servidores com as soluções preconizadas pelas sucessivas equipes dirigentes.

4.31 Em razão do exposto, a equipe de auditoria propõe o encaminhamento das seguintes recomendações ao órgão auditado:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- b) 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;
- c) 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 também as respectivas rotinas de trabalho;
- d) 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;
- e) realize levantamento das dificuldades operacionais das Superintendências Regionais, com o intuito de prover essas unidades dos meios necessários ao desenvolvimento de suas atribuições;
- f) coordenar e articular, em conjunto com as Superintendências Regionais, meios de coordenação das atividades técnicas, administrativas e gerenciais da Autarquia;
- g) 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;
- h) mantenha o gerenciamento do Sistema de Informações de Projetos da 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.

4.32 Além dessas providências, a equipe propõe que seja estudada a viabilidade de se realizar auditoria pela 5ª Secretaria de Controle Externo – 5ª Secex, em conjunto com a Secretaria Adjunta de Fiscalização – Adfis, no Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – SIPRA.

4.33 Espera-se que essas recomendações, juntamente com as demais mencionadas na primeira parte deste relatório, possam contribuir para garantir a definição de diretrizes que orientem as ações da Autarquia e que atenuem os efeitos das decisões de curto prazo sobre os seus serviços, que contribuam também com o fortalecimento da estrutura técnica e de controle, propiciando meios à melhor prestação de serviços junto aos beneficiários dos programas governamentais relativos à área.

## 5. Monitoramento e indicadores de desempenho

5.1 Os indicadores definidos abaixo, calculados por Superintendência Regional, devem ser validados junto ao gestor do Programa.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- a) número de formulários preenchidos entregues ao Gestor do Sipra provenientes tanto da área de acompanhamento quanto da área técnica/mês;
- b) número de formulários cujas informações foram incluídas no Sipra/mês;
- c) número de assentamentos visitados pela Superintendência/mês;
- d) número de assentamentos visitados por equipe de acompanhamento/semestre;
- e) número de famílias acompanhadas por equipe/semestre;
- f) número de convênios assinados com recursos da ação “Assistência Técnica e Capacitação”/Superintendência;
- g) número de famílias beneficiadas com serviços de Assistência Técnica/total de recursos para a ação;
- h) número de famílias beneficiadas com serviços de Assistência Técnica/montante de recursos para a ação, por Superintendência;
- i) produtividade média nos assentamentos por ha/produtividade média na região.

5.2 Considerando que as medidas sugeridas nesta auditoria podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao Incra que 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 nas alíneas “a” a “i” do subitem anterior, 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.

5.3 Determina-se ainda que o Incra estabeleça um grupo de contato de auditoria, com a participação de representantes 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.

5.4 Deve ser recomendado também à 5ª Secex que o monitoramento periódico do atendimento às recomendações de auditoria seja realizado em conjunto com as Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados, para que o acompanhamento seja realizado na Administração Central do Incra e nas Superintendências Regionais.

## 6. Análise dos Comentários do Gestor

6.1 Finalizados os trabalhos de auditoria, o relatório preliminar foi encaminhado ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, por meio dos Ofícios nº 407/2003-Seprog, de 30.12.2003 (fl. 89), aditado pelo Ofício nº 06/2004 – Seprog, de 06.02.2004 (fl. 91), com o propósito de colher opiniões e sugestões acerca dos pontos relevantes do relatório, bem como sobre as recomendações propostas. Em atenção à solicitação, foi enviado o OFÍCIO/INCRA/P/Nº 064, de 20 de fevereiro de 2004, no qual o Gestor reforça as dificuldades operacionais pelas quais passa a Autarquia e comenta as recomendações sugeridas pela equipe de auditoria na proposta de encaminhamento (fls. 57 a 59).

6.2 Inicialmente menciona que a Instituição, nos últimos 20 anos, abarcou um incremento de serviços da ordem de 200% e uma redução de pessoal superior a 50%. No presente exercício, 42% da força de trabalho encontra-se apta à aposentadoria. Acrescenta que assiste razão ao TCU, quando em sua análise destaca a insipiência dos serviços e, até mesmo, a ausência institucional em relação a alguns projetos, dado, sobretudo, o grau de esvaziamento em que o Incra se encontra em termos de pessoal, recursos materiais e financeiros. Assinala, entretanto, que



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

providências vêm sendo tomadas relativas à reestruturação, recomposição da força de trabalho, implantação de um novo Plano de Carreira e ao encaminhamento de diversas recomendações sugeridas no Relatório. Os comentários encaminhados indicaram a necessidade de alterações e esclarecimentos relativos a algumas recomendações, os quais apresentamos a seguir.

6.3 Informa-se que, em razão do processo de estruturação pelo qual passa a autarquia, não será possível cumprir o prazo determinado para encaminhamento do plano de ação. O prazo para a sua apresentação foi, então, alterado para 90 dias, conforme item 1.2, “b” da proposta de encaminhamento, considerando a complexidade das questões tratadas e o fato de que o Plano terá que ser discutido com as 29 Superintendências Regionais.

6.4 Cabe esclarecer que o referido plano de ação será utilizado na etapa de monitoramento da implementação das recomendações da auditoria. Esse plano consiste em compromisso acordado com os gestores responsáveis pelo órgão ou programa auditado, detalhado em quadro-resumo, onde são definidos responsáveis, atividades e prazos para a implementação das recomendações proferidas pelo Tribunal.

6.5 A equipe incluiu, no relatório, proposta de que fosse estruturado sistema de coordenação das atividades da autarquia (subitem 1.2, “j”, Capítulo 8). Foi alegado que esta situação já é atendida pelo Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, no qual devem ser incluídas informações sobre projetos de assentamento, candidatos e beneficiários. Propõe-se, no relatório, o estabelecimento de meios de coordenação das atividades e do desempenho dos diferentes setores do Incra. A coordenação pressupõe a disseminação de informações e a unidade de procedimentos técnicos, administrativos e gerenciais. Para maior clareza, a referida proposta foi alterada.

6.6 Em resposta à proposição de que seja regularizada a relação com o Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP (subitem 1.2, “k”, Capítulo 8), informa-se que o Itesp já vem realizando ações conjunta com o Incra nos assentamentos federais, mediante Termos de Convênio, inclusive realizando ações nos assentamentos estaduais, com recursos do Incra. De fato, há muitas ações envolvendo o Itesp e o Incra. Foi informado à equipe durante entrevista na Superintendência Regional de São Paulo e no próprio Itesp que os convênios existentes destinam-se a vistorias e obtenção de terras. As atividades de assistência técnica prestadas pelo Itesp aos assentamentos federais estão sendo realizadas de maneira informal. Reafirmamos, pois, a necessidade de instrumento que defina as responsabilidades e contrapartidas das partes envolvidas nessa ação e no repasse da parcela do crédito-instalação destinada a beneficiários dos assentamentos estaduais.

6.7 A equipe de auditoria sugeriu que se defina nas Superintendências Regionais a articulação de serviços permanentes de apoio aos assentamentos rurais (item 2, “b”, Capítulo 8). Mencionam quanto a este item que as normas já existem e que estão elaborando atualmente propostas de alteração dessas normas, a fim de facilitar a realização de convênios entre o Incra e as entidades representativas dos assentados. Nesse caso, como já existe definição de responsabilidades sobre o assunto, a recomendação foi alterada no sentido de que se coordene e articule esses serviços.

6.8 Foi sugerido também a implementação de mecanismos que permitam aos assentados informar à autarquia o grau de satisfação com os serviços de assistência técnica (item 2, “h”, Capítulo 8). Comentou o gestor que o Incra já implementa esta recomendação quando contrata a assistência técnica através da indicação do próprio assentamento. Entendemos que a indicação



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

dos contratados é apenas uma das formas de participação do beneficiário, que não pode ser considerada isoladamente, em razão das dificuldades de organização dos assentados, comentadas no Relatório. O levantamento realizado pela equipe de auditoria demonstra que esse mecanismo não tem ainda a efetividade que se pretende, portanto é necessário que se crie canais pelos quais os assentados possam se manifestar sobre os serviços prestados. Dessa forma, mantém-se a recomendação inicialmente sugerida.

6.9 Quanto à proposta constante do item 2, “i”, Capítulo 8, no sentido de que seja apresentado planejamento estratégico para as ações de curto, médio e longo prazos da autarquia, o gestor informa que é sabido que esta recomendação já é atendida por meio da Superintendência Nacional de Planejamento Estratégico. A informação repassada à equipe durante os trabalhos de auditoria é de que não foi possível ainda elaborar o planejamento estratégico das atividades da autarquia. Entendemos, pois, que deve ser mantida a recomendação.

6.10 Segundo os comentários encaminhados, a recomendação de que seja apresentada metodologia e plano de monitoramento das ações de implantação de assentamentos rurais (item 2, “j”, Capítulo 8) foi contemplada em itens anteriores da proposta de encaminhamento. Observa-se que não ficou claro no relatório que a recomendação refere-se às atribuições da Coordenação-Geral de Monitoramento e Controle da Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário e, não, às atividades de monitoramento sob a responsabilidade das Superintendências Regionais. Dessa forma, alteramos a redação da recomendação para incluir essa informação.

## 7. Conclusão

7.1 A equipe de auditoria constatou que, em geral, não há garantia de apoio aos assentamentos rurais quanto à organização social e produtiva. Dificuldades institucionais que se manifestam na descontinuidade administrativa, falta de servidores, de capacitação e dificuldades operacionais de toda ordem, acumulados com a demanda crescente pelos serviços, têm comprometido a atuação do órgão gestor da Reforma Agrária junto aos assentamentos rurais.

7.2 Constata-se o suporte, ainda que descontínuo, de órgãos de assistência técnica estaduais, de 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 da municipalidade e pelas más condições da infraestrutura interna e de acesso aos assentamentos.

7.3 Verifica-se que o Incra tem uma atuação esporádica nos assentamentos, voltada para o controle relativo à regular utilização das parcelas, à permanência dos beneficiários, a problemas ambientais e ao desvio de recursos de financiamento. Cuida-se também, nessas ocasiões, da regularização de beneficiários, troca de lotes, documentação de transferência de lotes, entre outros assuntos. Não há, entretanto, trabalho voltado ao acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos. As parcerias na área são insuficientes e o trabalho pouco otimizado, em razão da falta de continuidade e de coordenação.

7.4 O levantamento demonstrou, em geral, dificuldade de articulação dos interesses, instabilidade, desconfiança quanto ao trabalho associativo e baixo grau de informação nos assentamentos visitados. Em algumas situações, as associações não existem; em outras, estão em



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

processo de estruturação e não são ainda reconhecidas pela maior parte do grupo. Não há a necessária capacitação dos assentados quanto à natureza e a finalidade das associações.

7.5 Essas, são criadas, em geral, por solicitação do Incra, apenas para representação legal do assentamento e recebimento do crédito-instalação por ocasião da criação do assentamento. Em razão do despreparo da população para utilização desse mecanismo de gestão, houve muitas experiências mal-sucedidas que terminaram por aumentar as resistências ao trabalho associativo.

7.6 A implementação das ações de suporte à estruturação social e produtiva dos assentamentos rurais, Plano de Desenvolvimento do Assentamento e Assistência Técnica e Capacitação, apresenta limitações que interferem nos seus resultados.

7.7 Em geral, o 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 organizativo dificultam o aproveitamento da experiência de forma a tornar duradouro os efeitos do trabalho, e há também limitações técnicas, no processo de elaboração, que inviabilizam a sua eficácia.

7.8 Tem impacto sobre os beneficiários da reforma agrária as ações que levem informação e esclarecimento sobre os problemas que os afeta. É nesse sentido que o Plano de Desenvolvimento do Assentamento é valorizado, à medida que leva conhecimento e dá apoio às decisões que afetam o trabalho na parcela. Os resultados, contudo, são pontuais e não são proporcionais aos esforços aplicados na sua elaboração. De qualquer forma, verifica-se um efeito difuso desse trabalho. Nota-se, nos assentamentos beneficiados pela ação, elementos de estruturação e mobilização que, em geral, não são observados nos demais.

7.9 Quanto à assistência técnica, os serviços são prestados em caráter pontual e descontínuo. Em muitos assentamentos, não há prestação de serviços na área. Não há prioridade na alocação de recursos para a ação e o Incra não conta com uma Política voltada para o setor. A atuação do Incra 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.

7.10 Nesse sentido, a equipe constatou, nas situações em que a ação é implementada, que a assistência técnica prestada aos assentamentos rurais envolve, sobretudo, atividades de elaboração de projetos, laudos, negociação de dívidas e realização de serviços burocráticos junto aos agentes financeiros. Em todas as situações, a natureza dos serviços a serem realizados, por um lado, e a alta demanda, por outro, fazem com que o atendimento individual seja esporádico. Há, portanto, poucas oportunidades da aplicação de novas tecnologias, de melhoria da quantidade e da qualidade da produção.

7.11 O levantamento demonstrou também que têm impacto negativo sobre a renda do produtor a falta de abastecimento de água e de energia nos assentamentos rurais e o atraso no financiamento de custeio anual da safra agrícola pelo Pronaf.

7.12 Apesar das dificuldades que recaem sobre os beneficiários, percebe-se que o acesso à terra supera todos os outros possíveis impactos, trazendo melhoria imediata na qualidade de vida. A seguir, aponta-se o acesso à moradia. É necessário, contudo, incentivar a melhoria da



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

produção e a autonomia das unidades produtivas, para que a Reforma Agrária produza os impactos que se espera sobre a produção e sobre a independência da população beneficiada.

7.13 Há experiências que comprovam que uma estrutura organizacional forte, juntamente com o trabalho relativo ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural, à assistência técnica e à liberação de créditos, pode levar ao desenvolvimento sustentável do assentamento. Um exemplo disso é o PA Santana em Monsenhor Tabosa/CE, em que houve, desde sua criação, em 1987, um forte trabalho organizativo, com apoio de várias instituições: Incra, Sindicato de Produtores Rurais, Comissão Pastoral da Terra, Ematerce (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará). O trabalho no local é coletivo e a associação (que agora é uma cooperativa) tem o apoio da totalidade dos assentados. Este assentamento teve assistência técnica no período de 1996 a 2000, prestada pelos técnicos do Projeto Lumiar e de outra empresa de assistência técnica da região. O PDA deste assentamento foi elaborado em 1998 e os técnicos que o elaboraram ficaram 3 meses dentro do PA, discutindo e orientando os assentados.

7.14 Devem ser mencionadas as experiências dos Projetos de Assentamento Contestado e Dorcelina Folador no Paraná, que, criados em 2000, contam com a base organizativa que possibilita o encaminhamento das necessidades da população e a intermediação de conflitos, com o apoio formativo da Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná – CCA/PR, ligada ao Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra.

7.15 Na busca de encaminhamento para os problemas que recaem sobre a implantação dos assentamentos, a Superintendência Regional do Incra no Ceará, em conjunto com vários agentes estaduais ligados à Reforma Agrária, realizam os Fóruns dos Assentados, os quais ocorrem de forma regionalizada em todo o estado. Este fóruns reúnem, em um mesmo espaço, os presidentes das associações dos PAs da região, técnicos do Incra, servidores das secretarias estaduais ligadas à reforma agrária, representantes dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais, do MST, Fetraerce e outros, para debaterem a situação dos assentamentos, apontando problemas e discutindo soluções.

7.16 Observa-se que é importante que uma ou várias instituições apoiem e acompanhem, de forma continuada, os assentamentos rurais até que o agrupamento que o compõe encontre equilíbrio nas relações internas, possa reivindicar serviços e buscar melhoria da produção e das condições de comercialização. O prazo para isso é o tempo necessário para que a população possa se inteirar e compreender a estrutura legal, econômica e social da qual passou a fazer parte na condição de beneficiária da Reforma Agrária. Esse processo compreende também levar informação e educação formal aos assentamentos rurais.

7.17 As experiências organizativas variam de comunidade para comunidade. O processo assume uma grande diversidade. Mas, observa-se, nessa diversidade, que o agricultor tem contado mais com a própria experiência para o desenvolvimento das parcelas. É necessário que se aumente o alcance das ações, por meio da alocação de recursos, que se tenha definição apropriada dos serviços de assistência técnica oferecidos e que se aperfeiçoe as estratégias de implementação para que os resultados sejam alcançados.

7.18 Para tanto, há de ser priorizado o desenvolvimento da coordenação entre as diversas unidades que compõem a autarquia, a estruturação de sistema de monitoramento e o controle e acompanhamento dos assentamentos rurais. Essas iniciativas são necessárias ao fortalecimento da unidade institucional e continuidade das ações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### 8. Proposta de encaminhamento

8.1 Ante o exposto, propõe-se:

1. Determinar:

1.1 ao Ministério do Desenvolvimento Agrário/MDA que, juntamente com o Incra:

- a) articule ações junto ao Ministério da Educação para ampliar as metas de educação de jovens e adultos nos assentamentos rurais;
- b) defina as competências das respectivas instâncias (MDA/Incra) na prestação de assistência técnica aos assentamentos rurais;
- c) 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;

1.2 ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que:

- a) 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;
- b) 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;
- c) estruture as Superintendências Regionais, de forma que sejam realizados serviços de acompanhamento do desenvolvimento dos assentamentos rurais, com atribuições e procedimentos definidos;
- d) 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;
- e) 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;
- f) 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;
- g) estabeleça política de assistência técnica voltada aos assentamentos rurais;
- h) 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;
- i) realize levantamento das dificuldades operacionais das Superintendências Regionais, com o intuito de prover essas unidades dos meios necessários ao desenvolvimento de suas atribuições;



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- j) estabeleça, em conjunto com as Superintendências Regionais, meios de coordenação das atividades técnicas, administrativas e gerenciais da Autarquia;
  - k) 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;
  - l) 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;
- 2) Recomendar ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária que:
- a) 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;
  - b) 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;
  - c) 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;
  - d) 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;
  - e) adote medidas com vistas a incorporar à norma que regulamenta os serviços relativos ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA:
    - e.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;
    - e.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;
    - e.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;
    - e.4) a previsão de avaliação e revisão periódica do Plano;
  - f) quanto ao Plano de Desenvolvimento do Assentamento Rural – PDA:
    - f.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;
    - f.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;
    - f.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



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

atuam no assentamento e a garantir a legitimidade das recomendações previstas no PDA;

- g) institua sistema de supervisão da execução das ações de assistência técnica nos assentamentos rurais;
- h) implemente mecanismos que permitam aos assentados informar à autarquia o grau de satisfação com os serviços de assistência técnica;
- i) apresente planejamento estratégico que oriente as ações de curto, médio e longo prazo da autarquia na execução da política fundiária e da reforma agrária;
- j) 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;
- k) 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;
- l) acompanhe os seguintes indicadores de desempenho:
  - m.1) número de formulários preenchidos entregues ao Gestor do Sipra provenientes tanto da área de acompanhamento quanto da área técnica/mês, por Superintendência;
  - m.2) número de formulários cujas informações foram incluídas no Sipra/mês, por Superintendência;
  - m.3) número de assentamentos visitados por Superintendência/mês;
  - m.4) número de assentamentos visitados por equipe de acompanhamento/semestre, por Superintendência;
  - m.5) número de famílias efetivamente acompanhadas por equipe/semestre, por Superintendência;
  - m.6) número de convênios assinados com recursos da ação “Assistência Técnica e Capacitação”/Superintendência;
  - m.7) número de famílias beneficiadas com serviços de Assistência Técnica/montante de recursos para a ação, por Superintendência;
  - m.8) número de famílias beneficiadas com serviços de Assistência Técnica/total de recursos para a ação;
  - m.9) produtividade média no assentamento por produto por ha /produtividade média na região.

### 3) Determinar à 5ª Secex que:

- a) o monitoramento das recomendações constantes do acórdão a ser proferido pelo Tribunal 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;
- b) 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.

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

- a) Ministro do Desenvolvimento Agrário;
- b) Ministro da Educação;
- c) Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;
- d) Superintendentes Regionais do Incra (Pará, Fortaleza, Recife, Goiânia, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, São Luiz,



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- 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);
- e) Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
  - f) Secretário Federal de Controle da Controladoria Geral da União;
  - g) 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;
  - h) Diretor-Executivo da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”.
  - i) Escritórios da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo no município de Martinópolis e no município de Teodoro Sampaio;
  - j) 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 Fatura, 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 Cural do Fogo, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Unaí/MG;
  - k) Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER/MG;
  - l) Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná Ltda – CCA/PR;
  - m) Cooperativa Central das Áreas de Reforma Agrária do Ceará Ltda – CCA/CE
  - n) 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 Unaí/MG;
  - o) Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Incra – CNASI;
  - p) Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag;
  - q) Articulação Nacional da Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra no Brasil – Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo;
  - r) Comissão Pastoral da Terra – Regional de Mato Grosso;
  - s) Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC.



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

- 5) Determinar a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser adotado nestes autos, nos termos do artigo 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão nº 778/2003 – Plenário;
- 6) Arquivar os presentes autos na 5ª Secex, à qual se vincula o Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Brasília/DF, em 27 de fevereiro de 2004

- |     |   |     |  |
|-----|---|-----|--|
| 45. | Afonso Franklin Meireles de<br>Araújo<br>ACE - Matrícula 3861-0 | 46. | Manoel José dos Passos<br>Fernandes Júnior<br>ACE - Matrícula 2379-5               |
| 47. | Paulo Vinícius Menezes Silveira<br>ACE - Matrícula 4594-2       | 48. | Sueli Boaventura de Oliveira<br>Parada<br>ACE - Matrícula 2610-7<br>(coordenadora) |



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### Referências bibliográficas

BID. Programa de Consolidação e Emancipação (Auto-suficiência) de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária. Contrato de Empréstimo 1.248/OC-BR. Regulamento Operativo. dezembro de 2000.

BLUM Rubens. Agricultura Familiar: Estudo Preliminar da Definição, Classificação e Problemática. 1999.[www.dataterra.org.br/documentos](http://www.dataterra.org.br/documentos).

INCRA. Estrutura Organizacional. 2000.

INCRA. Instrução Normativa/Incrá nº 02, de 20 de março de 2001.

INCRA. Norma de Execução nº 02, 28 de março de 2001

INCRA. Metodologia para programação operacional dos projetos de assentamento de agricultores. Fevereiro de 1971.

INCRA. Projeto Lumiar. 1996

INCRA/FAO. “Análise Diagnóstico de Sistemas Agrários” Guia Metodológico.

INCRA/FAO. A Reforma Agrária brasileira: concepções e controvérsias.(Questões e Notas) NEAD.1988.

INCRA/FAO. Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil.

INCRA/FAO. Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) – Institucionalidade, Subsídio e Eficácia.

MDA. O Novo Mundo Rural: projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo.

IPEA. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nºs 2,3,5 e 6, 2001 a 2003.

RUA. Maria das Graças e Abramovay, Míriam. Companheira de luta ou “coordenadoras de painéis”? As relações de gênero nos assentamentos rurais. Brasília, Unesco, 2000.

SPAROVEK, Gerd. A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira. São Paulo. Ed. Páginas & Letras, 2003.



# TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

## Apêndices

### 8.2 Apêndice 1 - Informações consolidadas sobre Projetos de Assentamento por Superintendência Regional do Incra

SR	PA (A)	ÁREA (B)	CAPACIDADE (C)	FAMÍLIAS (D)	Famílias(%)	Ocupação(%) D/C*100	49. Área/ Família(ha ) B/D	Famílias/ Assentamento D/A	Ociosidade (famílias) C-D	Lote (ha) B/C	Ociosidade(área) (C-D) x B/C
MT	270	2978191,536	51557	43612	13,96	84,59	68,28835037	161,53	7945	57,76502776	458943,1456
MA	377	1495244,825	51824	35764	11,45	69,01	41,80865744	94,86	16060	28,85236232	463368,9388
Sul do Pará	308	2263489,854	51091	28575	9,14	55,93	79,21224335	92,78	22516	44,30310336	997528,6752
Belém	90	1862730,788	24868	19877	6,36	79,93	93,71287355	220,86	4991	74,90472847	373849,4998
BA	259	743446,1929	23413	18009	5,76	76,92	41,28192531	69,53	5404	31,75356396	171596,2596
RO	95	954766,5009	19845	16280	5,21	82,04	58,64659096	171,37	3565	48,11118674	171516,3807
RN	202	353599,0641	13940	13507	4,32	96,89	26,178949	66,87	433	25,36578652	10983,38556
TO	190	707482,5115	14179	12899	4,13	90,97	54,84785731	67,89	1280	49,89650268	63867,52343
CE	231	497093,3745	14398	11553	3,70	80,24	43,0272115	50,01	2845	34,52516839	98224,10407
P R	191	243120,669	11980	10284	3,29	85,84	23,64067182	53,84	1696	20,29387888	34418,41858
MS	91	331027,6515	11649	9771	3,13	83,88	33,87858474	107,37	1878	28,4168299	53366,80655
PI	118	364029,8588	11132	9294	2,97	83,49	39,16826542	78,76	1838	32,70120902	60104,82218
PB	154	180597,2921	10282	8765	2,81	85,25	20,60436875	56,92	1517	17,56441277	26645,21417
PE	168	117812,7164	8717	8028	2,57	92,10	14,67522626	47,79	689	13,51528237	9312,029551
MG	143	438632,1112	11397	7252	2,32	63,63	60,48429553	50,71	4145	38,48662904	159527,0774
RR	28	581226,6437	9375	6873	2,20	73,31	84,56665848	245,46	2502	61,99750866	155117,7667
DF/Entorno	104	288665,568	8247	6823	2,18	82,73	42,30771919	65,61	1424	35,002494	49843,55145
GO	147	366238,1241	8602	6583	2,11	76,53	55,63392437	44,78	2019	42,57592701	85960,79662
AC	43	503629,0109	9116	6526	2,09	71,59	77,17269551	151,77	2590	55,24671028	143088,9796
RS	131	131192,2907	5491	5209	1,67	94,86	25,18569605	39,76	282	23,89224016	6737,611724
SE	85	86481,0595	5251	4596	1,47	87,53	18,81659258	54,07	655	16,46944572	10787,48695
AL	59	41313,029	5184	4375	1,40	84,39	9,442978057	74,15	809	7,969334298	6447,191447
AP	21	514999,4673	4957	3869	1,24	78,05	133,1091929	184,24	1088	103,8933765	113035,9936
M. S. Francisco	59	68856,169	3511	3330	1,07	94,84	20,67752823	56,44	181	19,61155483	3549,691424
AM	14	124800,1247	3831	2687	0,86	70,14	46,4458968	191,93	1144	32,57638337	37267,38258
ES	38	23082,3729	2498	2306	0,74	92,31	10,00970204	60,68	192	9,240341433	1774,145555
SC	71	43661,7601	2658	2253	0,72	84,76	19,37938753	31,73	405	16,42654631	6652,751257
SP	32	41978,0542	2246	2037	0,65	90,69	20,60778311	63,66	209	18,69013989	3906,239238
RJ	19	27004,5523	1894	1539	0,49	81,26	17,54681761	81,00	355	14,25794736	5061,571313
TOTAL	3738	16374393,17	403133	312476	100,00	77,51	52,40208263	83,59	90657	40,61784367	3682291,853



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### 8.3 *Apêndice 2 - Entidades e profissionais entrevistados*

- Superintendências Regionais do Inbra no DF e Entorno, nos estados do Ceará, Maranhão, Pará, Mato Grosso, São Paulo e Paraná.
- Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”.
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/MG (escritório do município de Unaí/MG).
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater/PR (escritório do município de Teixeira Soares/PR)
- Cooperativa de Prestação de Serviço de Assistência Técnica Ltda./ Cooperativa Central das Áreas de Reforma Agrária do Ceará Ltda - Copasat/CCA-CE (responsável pelo PDA e assistência técnica do PA Santana/CE).
- Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná – CCA/PR.
- Fundação Associação de Cooperação e Desenvolvimento – Acood (responsável pelo PDA do PA Juá/CE).
- Cooperativa de Prestação de Serviços em Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável – Coodersus (empresa de assistência técnica e de elaboração do PDA/PA)
- Fundação de Apoio à Educação e ao Desenvolvimento da Escola Agrotécnica Federal de Cuiabá - FAED/E AFC (responsável pelo PDA e assistência técnica do PA Santo Antônio da Fartura – MT).
- Planeja – Assessoria, Consultoria e Capacitação em Desenvolvimento Sustentável (responsável pela elaboração de PDA em assentamentos visitados no Maranhão).
- Prof. Bernardo Mançano Fernandes, da Universidade Estadual Paulista – Unesp (responsável pela elaboração do PDA do PA Nova Conquista/SP).
- Ambiens Cooperativa (responsável pela elaboração dos PDAs do PA Contestado e PA Dorcelina Folador, ambos no PR).
- Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado do Ceará/Fetraece.
- Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Mato Grosso – Fetragri.
- Comissão Pastoral da Terra – Regional de Mato Grosso.
- Agência Regional de Comercialização – ARCO DFE.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monsenhor Tabosa/CE.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Quitéria/CE.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú/CE.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campo Verde/MT.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juscimeira/MT.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Preta/MT.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Coroatá/MA.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Itpecuru Mirim/MA.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais Mãe do Rio/PA.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais Aurora/PA.
- Sindicato dos Trabalhadores Rurais Santarém/PA.
- Confederação Nacional das Associações dos Servidores do Inbra – CNASI (entrevista realizada durante o estudo de viabilidade da auditoria)
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag (entrevista realizada durante o estudo de viabilidade da auditoria).
- Articulação Nacional da Campanha pelo Limite da Propriedade da Terra no Brasil - Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo (entrevista realizada na fase de planejamento da auditoria).
- Instituto de Estudos Sócio-Econômicos – INESC (entrevistas realizadas na fase de estudo de viabilidade e planejamento de auditoria).



## TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

### 8.4 Apêndice 3 - Projetos de Assentamento visitados pela equipe de auditoria

Nome do PA	Município	Nº de famílias assentadas	Data de criação	PDA
PA BUERU	SANTARÉM/PA	53	4/8/1998	X
PA CUIUBA	CASTANHAL/PA	232	17/12/1999	X
PA ITABOCAL *	IRITUIA, MÃE DO RIO E CAP. POÇO/PA	1000	10/1/1995	X
PA ITUQUI	SANTARÉM/PA	283	17/9/1987	X
PA VALE DO BACABA	CAPITÃO POÇO/PA	522	25/8/1997	X
PA NOVA CONQUISTA	CAPITÃO POÇO/PA	46	12/11/2002	X
PA TAPERA VELHA	SANTARÉM/PA	162	14/12/1998	
PA TIMBORANA	CAPITÃO POÇO/PA	130	15/12/2001	X
PA SANTANA	MONSENHOR TABOSA/CE			X
PA IPUEIRINHA/ OURICURI	SANTANA DO ACARAÚ/CE			-
PA JUÁ	SANTA QUITÉRIA/CE	200	23/08/1999	X
PA Beleza	JUSCIMEIRA/MT	154	04/02/2000	X
PA SANTO ANTÔNIO DA FARTURA	CAMPO VERDE/MT	266	04/06/2001	x
PA WILSON MEDEIROS	PEDRA PRETA/MT	108	29/08/2000	-
PA SANTANA II	COROATÁ/MA	90	01/12/1997	X
PA CONCEIÇÃO	COROATA/MA	88	14/08/1996	-
PA PAU DE ESTOPA	COROATA/MA	71	10/12/1999	X
PA LIMÃO	COROATA/MA	29	12/04/1999	X
PA SANTA MÔNICA	COROATA/MA	33	13/01/1999	X
PA PARAÍSO	COROATA/MA	125	27/08/1997	-
PA JORDÃO	COROATÁ/MA	49	13/11/1999	X
PA MACAÚBA	COROATÁ/MA	69	09/02/1999	X
PA SANTO ANTÔNIO II	ITAPECURU MIRIM/MA	109	30/03/2000	X
PA SÃO BENEDITO	ITAPECURU MIRIM/MA	311	02/10/1998	X
PA TAUÁ DE CENTRO	ITAPECURU MIRIM/MA			-
PA NOVA VIDA	MARTINOPOLIS	35	21/11/1997	-
PA NOVA CONQUISTA	RANCHARIA	99	21/01/1997	X
PA CHICO CASTRO ALVES	MARTINÓPOLIS	74	24/04/1995	-
PA ANTONIO CONSELHEIRO II	MIRANTE DO PARANAPANEMA	65	28/12/2000	-
PA CONSTESTADO	LAPA	108	29/11/2000	X
PA DORCELINA FOLADOR	LONDRINA	94	20/12/2000	X
PA CURRAL DO FOGO	UNAÍ/MG	128	30/08/1999	X
PA PARAÍSO	UNAI/MG	72	25/11/1997	-
PA BOA UNIÃO	UNAI/MG	98	26/12/1996	-



### 8.5 Apêndice 4 - Glossário

50. **Assentamento** – é a unidade territorial obtida pelo Programa de Reforma Agrária do governo federal, ou em parceria com estados e municípios, mediante desapropriação, arrecadação de terras públicas, aquisição direta, doação, reversão ao patrimônio público, ou por financiamento de créditos fundiários, para receber, em suas várias etapas, indivíduos selecionados pelos programas de acesso a terra (Portaria MDA/nº 80, de 24 de abril de 2002).
51. **Assentamento** – Projeto de Assentamento da Reforma Agrária
52. **Projeto de Assentamento** – Assentamento
53. **Assentado** – é o candidato inscrito que, após ter sido entrevistado, foi selecionado para ingresso no Programa de Reforma Agrária, sendo-lhes concedido o direito ao uso de terra identificada, incorporada ou em processo de incorporação ao Programa (Portaria MDA/nº 80, de 24 de abril de 2002).
54. **Assentado** – indivíduo beneficiário da reforma agrária.
55. **Beneficiário** – assentado.
56. **Capacitação** - meio pelo qual transitam e enriquecem experiências e conhecimentos, formando capacidades locais. Sob esta ótica deve ser sempre um processo permanente de capacitação em gestão, organização e tecnologias nos assentamentos, na busca de maior aproveitamento de seus recursos naturais e produtivos e acesso aos serviços de comercialização e abastecimento, saúde, educação, cultura e lazer (BID. Programa de Consolidação de Emancipação de Assentamentos Rurais. Regulamento Operativo. 2000).
57. **Plano de Desenvolvimento do Assentamento** – É o plano para a área de assentamento, a ser construído em conjunto com as famílias assentadas, prefeitura municipal e outras instituições, contendo a certificação do número de famílias, as ações a serem desenvolvidas, as metas a serem alcançadas de organização, produção, comercialização, renda, preservação e recuperação de recursos naturais, capacitação de assentados, bem como os prazos e as responsabilidades de cada um dos envolvidos.
58. **Planejamento participativo** – prática de planejamento que adota procedimentos metodológicos, considerando a incorporação da visão dos assentados sobre o contexto sócio-econômico em que vivem, garantia de que o processo de decisão seja deles, exclusão da prática do paternalismo/assistencialismo, promoção de uma combinação democrática entre os saberes popular e científico, criação de condições para que os técnicos ajudem os assentados na identificação de suas necessidades concretas e superação de seus problemas (BID. Programa de Consolidação de Emancipação de Assentamentos Rurais. Regulamento Operativo. 2000).
59. **Sustentabilidade** - diz respeito à relativa permanência e durabilidade dos benefícios gerados, permitindo a sua reprodução ao longo do tempo, promovendo equidade, assegurando a eficiência econômica com uma melhoria substantiva da qualidade de vida e, procurando, ao mesmo tempo, a conservação e renovação dos recursos naturais (BID. Programa de Consolidação de Emancipação de Assentamentos Rurais. Regulamento Operativo. 2000).
60. **Agricultura familiar** – gerência do proprietário, renda familiar bruta 80% proveniente da atividade agrícola; a propriedade não pode ser maior que quatro módulos



## **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo  
Relatório de Auditoria no Programa Novo Mundo Rural

rurais; mantenham, no máximo, dois empregados permanentes, sendo admitido ainda como recurso eventual a ajuda de terceiros (Manual do Pronaf. citado em Rubens Blum. Agricultura Familiar: Estudo preliminar da Definição, Classificação e Problemática. 1999. [www.dataterra.org.br](http://www.dataterra.org.br))