

Agricultura Familiar – Pronaf
Emancipação de Assentamentos Rurais
Gerenciamento da Estrutura Fundiária
Gestão da Política Fundiária

Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais
Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos

Ministério do Desenvolvimento Agrário

Agricultura Familiar - Pronaf

Resultados

Este Programa tem por objetivo fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.

No período 2000 a 2002, foram atendidas 1,41 milhão de famílias de agricultores familiares com o conjunto das ações do **Pronaf**, superando a previsão original de atendimento. O Programa atendeu, dessa forma, 34,23 % dos 4,14 milhões de estabelecimentos familiares existentes no Brasil (fonte: Convênio FAO/Incra, com base em dados do Censo Agropecuário 1995/96). Essa taxa de atendimento baseia-se, principalmente no desempenho do Crédito Rural, uma vez que parte dos contratos ocorre de forma grupal ou coletiva. Não se considerou as famílias também atendidas pelas ações: Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais e Capacitação de agricultores familiares. Como não há uma sobreposição exata entre essas ações, deve-se considerar provável subestimativa do público atendido.

Principais Realizações no Período de 2000 a 2002:

Infra-estrutura e Serviços Municipais

Integração da ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais aos Projetos Alvorada I e II, mediante redefinição dos critérios de seleção. Após discussão com os parceiros do Programa no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, foi aprovada a Resolução CNDRS n° 27, de 28 de novembro de 2001, que incorporou como critérios de elegibilidade o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e a participação no Programa Comunidade Ativa. Na ação de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, o critério para seleção de municípios foi progressivamente sofisticado, permitindo o melhor atendimento das demandas e aumentando o nível de inclusão do programa na medida em que permitiu beneficiar os municípios com características rurais mais definidas e os mais necessitados.

A definição desses critérios técnicos de seleção para a ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais tornou bastante transparente e objetiva a expansão para novos municípios, minimizando pressões políticas e as insatisfações que poderiam surgir a partir daí. A grande expansão no Nordeste, na medida em que contemplou os municípios mais carentes, mostrou a eficácia dos critérios de focalização dessa ação. Há que se considerar, no entanto, que houve certa insatisfação, em 2001, pelo fato de que foram reduzidos de R\$ 150 mil para R\$ 43 mil, em média, os valores destinados aos municípios do Sul, Sudeste e alguns da região Norte, devido a não ocorrência da ampliação orçamentária correspondente à expansão das metas. Isto, no entanto, foi corrigido parcialmente em 2002 onde os valores médios passaram a R\$ 130 mil.

Avançou-se na direção de criar uma participação social mais intensa, incentivando-se o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

Foi implementada uma nova modalidade da Ação de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, mediante projetos de apoio ao desenvolvimento de âmbito micro-regional, elaborados por consórcios ou associações de municípios. Foram assinados trinta contratos nessa modalidade.

Gerente:

Reinaldo Pena Lopes

Houve também progressiva ampliação do número de municípios atendidos pela ação de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços, de 987 em 2000 para 1.253 os municípios atendidos em 2001. Ainda que abaixo da meta inicialmente prevista, essa expansão demandou significativo esforço por parte dos Governos Estaduais e uma ampla mobilização de 668 novos municípios para elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PMDR e instalação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR. Além disso, logrou-se superar outras dificuldades, como a falta de recursos orçamentários para atender à expansão de forma a manter o atendimento da meta; e o corte de R\$ 21 milhões nas disponibilidades orçamentárias e financeiras, ocorrido no final do exercício de 2001. Em 2002, até o mês de outubro, 1533 municípios já tinham seus planos aprovados e em processo de execução, porém, sem disponibilidade financeira para honrá-los.

Em 2001, houve intensa participação das organizações do público-alvo na formulação do Plano de Safra, onde foram acordadas as condições dos financiamentos. Essa participação e os consensos daí oriundos criaram condições para uma avaliação positiva das lideranças dessas organizações em relação ao crédito **Pronaf**. Além disso, em 2001 e 2002, reduziram-se significativamente as manifestações e pressões (passeatas, ocupações de agências bancárias), como aquelas ocorridas em 2000 e em anos anteriores, motivadas por insatisfação quanto à disponibilidade de recursos.

Em 2002, foi implementada nova modalidade da ação de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, mediante projetos de apoio ao desenvolvimento de âmbito microrregional, elaborados por consórcios ou associações de municípios.

Financiamento e Equalização de Juros para Agricultores Familiares

Houve avanços na regulamentação das linhas de crédito do Pronaf, com destaque para: criação de um sobreteto de até 50% nos valores dos financiamentos do Grupo C destinados à produção orgânica, olericultura, bovinocultura de leite e fruticultura; sobreteto nos financiamentos para os Grupos C e D para as famílias que tenham jovens cursando ou egressos de escolas agrícolas profissionalizantes (técnicas ou em regime de alternância); estímulo a concessão de crédito para as mulheres agricultoras; aumento do teto dos financiamentos para agricultores assentados pela reforma agrária; permissão da obtenção de um segundo crédito de investimento do Grupo C, com direito ao rebate de R\$ 700,00 por beneficiário; e redução do número de cinco para três agricultores nos grupos do crédito de investimento do Grupo C. Deve-se destacar ainda a proibição de financiamento da cultura do fumo com recursos equalizados ao amparo do **Pronaf**.

Ampliação da aplicação do crédito **Pronaf**. No **Pronaf** Grupo B que se iniciou em novembro de 2000, já atendeu até setembro de 2002 cerca de 255 mil famílias podendo chegar ao atendimento de 300 mil famílias até dezembro de 2002. Essa modalidade atende os agricultores familiares mais pobres, com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil (incluem-se como beneficiários os pescadores artesanais, remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas). Os empréstimos são de até R\$ 500,00, para financiar quaisquer atividades geradoras de renda, com até dois anos para pagar, um ano de carência e desconto de 40% sobre o saldo devedor. No caso do Crédito de Investimento Grupo C, com aumento de 163,5% no valor total aplicado, apresenta prazo de até oito anos, cinco anos de carência e rebate de R\$ 700,00, independente do valor contratado. Essa linha atende agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 1,5 mil e R\$ 10 mil, com financiamentos individuais entre R\$ 1,5 mil e R\$ 4 mil, ou

até R\$ 40 mil para projetos grupais. As mudanças na regulamentação foram fundamentais para a ampliação do montante aplicado, em especial quanto ao segundo financiamento com rebate; ao aumento do teto das operações e ao adicional de 50% para produção com certificação de origem e para projetos de jovens estudantes do último ano ou recém-formados por escolas em sistema de alternância ou agrícolas. Vale destacar, ainda, a expansão na linha de Custeio A/C (aumento de 319,5% no valor aplicado no período 2000-2001) voltada a viabilizar a “transição” dos assentados da reforma agrária para a condição de agricultores familiares enquadráveis no Grupo C.

A concessão de financiamento do Grupo A do **Pronaf** para as populações tradicionais das Reservas Extrativistas – Resex, reconhecidas como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, reflete também o compromisso socioambiental que vem sendo traduzido nas ações do **Pronaf**. Mais de 10 mil famílias de extrativistas já estão cadastradas para acessar esses benefícios, na medida em que o Governo Federal cumpre seu papel de fortalecer os movimentos e as associações comunitárias. Mas a principal alteração nas regras do crédito negociadas para a safra 2002/2003 foi à elevação dos valores dos financiamentos do Grupo A, de R\$ 12 mil para R\$ 13 mil, e elevação do rebate de 40% para 45%, possibilitando um valor adicionado de R\$ 1 mil destinado a pagamento exclusivo da assistência técnica por um período de quatro anos o que permitirá uma melhor aplicação dos recursos na estruturação produtiva dos estabelecimentos familiares.

A criação da linha de crédito específica Pronaf Florestal, visando estimular os agricultores familiares à prática de sistemas silviculturais e agrofloretais possibilitará uma maior sustentabilidade ambiental, diante do balanço negativo de oferta e demanda dos produtos florestais. O mercado interno apresenta sinais de escassez de madeira oriunda dos reflorestamentos, e uma situação de controle e monitoramento das florestas nativas bastante complexas, refletindo sobre a economia do País.

Em 2003, há apenas R\$ 480 milhões de reais alocados à equalização do Crédito Rural, quantia insuficiente para atender o Plano de Safra para o período 2003/2004, que necessitaria de recursos da ordem de R\$ 750 milhões de reais em 2003.

Capacitação para fortalecimento da agricultura familiar

Em 2000 e 2001, foram capacitados 351.600 agricultores familiares; 4.180 extensionistas; e 12.470 conselheiros municipais, membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável dos Municípios beneficiados pela ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais. Também no período, ocorreu a execução das atividades de alfabetização de 35 mil jovens. Em 2003, a ação de capacitação reforçará as ações de cooperativismo.

A capacitação de agricultores, lideranças e técnicos, ocorreu em onze temas: agências locais de crédito e cooperativas de crédito; comercialização; agroecologia; agroindústria; associativismo e cooperativismo; atividades não-agrícolas no meio rural; certificação de origem de produtos da agricultura familiar; educação de jovens rurais (regime de alternância); mulheres agricultoras (ações afirmativas); projetos inovadores de assistência técnica e extensão rural; e uso de tecnologias apropriadas.

Em 2002 foram capacitados 207 mil agricultores. E também foram capacitados cerca de 48 mil conselheiros que compõem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos municípios atendidos pela ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais.

Assistência Técnica e Extensão Rural e Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural

Persiste o problema, já referido nas Avaliações 2000 e 2001, da não-execução de duas das três ações do **Pronaf** que estão sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura e do Abastecimento – MAPA: Assistência Técnica e Extensão Rural e Desenvolvimento do Cooperativismo e do Associativismo Rural.

Os Principais resultados esperados até 2003, são:

- avançar na revisão dos critérios utilizados em 2002, para apoio financeiro aos municípios selecionados pela ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais;
- aprimorar a ação de capacitação incluindo novos temas e reforçando ações de cooperativismo;
- estabelecer critérios para apoiar as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural, no contexto da ação de capacitação;
- ampliar a vinculação das ações de crédito às ações de assistência técnica (como é feito atualmente para os créditos do Grupo A) buscando um melhor aproveitamento dos recursos pelos beneficiários; e
- início efetivo da operação do Seguro-Safra destinado aos agricultores familiares do semi-árido, que ficou prejudicado durante grande parte do ano de 2002 por falta da estrutura necessária para lidar com a complexidade inerente à articulação de uma ação que envolve a mobilização de órgãos governamentais, agentes financeiros e organizações da sociedade civil, em âmbito nacional, estadual e municipal. Mesmo com essas restrições, em 2002, foi instalado o Comitê encarregado de gerir o Seguro-Safra e os processos iniciais para sua operacionalização já estão sendo realizados em âmbito estadual.

Entende-se ser alta a probabilidade de se atingir 36,32% dos agricultores familiares em 2003 (ou 1,5 milhão de famílias). Essa avaliação apóia-se no desempenho obtido até o momento e na perspectiva de ampliação das atividades da ação Capacitação de Agricultores Familiares, das Ações referentes ao crédito rural e a ampliação da ação Seguro-Safra destinada aos agricultores do semi-árido e inserção econômica do segmento dos agricultores familiares.

Concepção

A demanda por um tratamento diferenciado do acesso ao crédito à agricultores familiares deu origem ao **Pronaf** em 1995, época em que o segmento contava apenas com uma linha de crédito para custeio. A partir de então, houve uma ampliação das demandas a começar da percepção de que a verdadeira origem do programa está na necessidade de tratamento diferenciado, não apenas do acesso ao crédito, mas sim da atividade de agricultura familiar, num processo de desenvolvimento rural sustentável, uma vez que suas condições de produção são específicas e diferenciadas em relação à agricultura de base empresarial. É importante ressaltar que as ações destinam-se não apenas à inserção competitiva do agricultor no mercado, mas à elevação da qualidade de vida no meio rural através da geração de renda, da participação política e social dos agricultores e da capacitação técnica e educacional das famílias.

A seguir, os principais aspectos do Programa que necessitam de aperfeiçoamento.

Regionalização: muitos estudos apontam a grande diferenciação existente dentro do universo dos 4,14 milhões de estabelecimentos agropecuários classificados como familiares no Brasil. Isso motivou a criação de grupos diferenciados dentro do Crédito Pronaf, em 1999, com condições de financiamento e benefícios também diferenciados. Grande parte das disparidades, no entanto, é determinada pelas características socioeconômico-culturais em que os agricultores estão inseridos. A incorporação de tratamento diferenciado por região ocorreu, no caso do crédito, pela destinação do Grupo B para os agricultores familiares do Semi-árido; e, no caso da ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, pela priorização dos municípios das Regiões Norte e Nordeste. Deve-se avançar, no entanto, na adequação das ações às especificidades regionais, a exemplo da problemática ambiental e de infraestrutura dos agricultores da Amazônia Legal.

Pertinência das ações: sugere-se desmembramento da ação Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar, com inclusão de ação específica para o Crédito Pronaf Grupo B. Essa ação incorpora três componentes distintos: a equalização referente às operações de crédito das várias modalidades do **Pronaf** (incluindo-se rebates); a cobertura dos custos administrativos dos agentes financeiros (BB, BASA, BNB, BNDES e Bancos Cooperativos); e o financiamento de operações de crédito do Grupos A (Reforma Agrária), A/C (egressos da Reforma Agrária) e B (agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil). No entanto, em função do baixo valor dos empréstimos e dos altos custos administrativos dos agentes financeiros, há consenso entre a gerência do Programa, a SAF/MDA, o MF e Banco Central de que deve-se buscar novas modalidades de operacionalização dessa linha, para o que será necessário sua caracterização como uma ação específica do **Pronaf**. A nova ação deverá também apoiar atividades de apoio e fomento a pequenos empreendimentos rurais, uma vez que a concretização do potencial de geração de empregos e rendas das atividades não-agrícolas existentes no espaço rural requer outras atividades, complementares ao financiamento.

Entende-se como necessária a inclusão de uma nova ação, visando atender ao objetivo geral de promover a inserção econômica do segmento dos agricultores familiares: ação de apoio às iniciativas de comercialização de produtos da agricultura familiar, que englobaria tanto atividades já em andamento em outras ações do **Pronaf** (capacitação de técnicos e dirigentes de organizações de agricultores familiares em questões de comercialização; apoio ao desenvolvimento de sistemas de certificação de produtos de origem familiar), como outras que atenderiam a demandas não atendidas (crédito para comercialização/capital de giro; apoio à promoção de produtos no mercado doméstico e internacional).

Suficiência de metas físicas: para muitas das ações, o alcance é ainda muito restrito para que sejam promovidas mudanças substanciais na realidade dos agricultores familiares. Entre elas, destaca-se a ação Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, que sofreu reduções significativas nas disponibilidades orçamentárias em função da sua não-execução desde que o **Pronaf** passou para o MDA, deixando aquela ação no Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento. Dado o seu caráter estratégico, necessita ser revisto o montante disponibilizado, tendo em vista que a política de ATER, conforme formulada no âmbito do CNDRS, requer valores da ordem de R\$ 100 milhões/ano.

Outra ação cujo alcance é ainda restrito, apesar da expansão verificada em 2001 e em 2002, é a ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais. Segundo documento do CNDRS, estima-se que cerca de 4,5 mil municípios brasileiros podem ser caracterizados como

predominantemente rurais, tendo em vista que sua dinâmica econômica, social e cultural é fortemente marcada pelo espaço rural e a população residente fora do perímetro urbano normalmente carece de infra-estrutura e serviços adequados.

As ações de crédito por sua vez, necessitam ser ampliadas, já que o atendimento de 1,4 milhão de famílias não corresponde à demanda avaliada em 2,5 milhões de famílias.

Adequação do indicador: embora se considere que o indicador atual – taxa de atendimento de unidades familiares de produção (% do total de estabelecimentos agropecuários familiares) – seja adequado, deve-se estudar sua revisão. Sua principal vantagem é ser um indicador bastante sintético, permitindo apreender o alcance do conjunto das ações do Programa em relação ao seu público-alvo. Deve-se considerar, no entanto, que a grande diversidade destas dificulta a apuração do índice referente a esse indicador. Parte dessas ações necessariamente se sobrepõem, sem que seja possível quantificar essa sobreposição (exemplo: um mesmo agricultor/família pode ser beneficiário do crédito, de capacitação, de assistência técnica e de obras ou serviços de infra-estrutura). Em função disso, torna-se necessário estimar o índice, de forma a “descontar” parte dessa sobreposição. Uma alternativa seria um índice composto, que ponderasse a taxa de cobertura do público-alvo por cada uma das ações, ou pelo menos daquelas de maior alcance.

As ações de crédito e Seguro Safra requerem um intenso trabalho de elaboração de minutas de documentos normativos: portarias, decretos e resoluções, que são intermediados por discussões com os parceiros intragoverno federal e externo e representações do público-alvo do Programa. Apesar desse trabalho demandar muito tempo e dedicação dos técnicos, não é quantificado nos produtos das ações do Programa.

Descentralização: quanto ao desempenho e organização dos trabalhos no âmbito das unidades descentralizadas, observa-se que:

- Ações 4985 - Concessão de Crédito para Agricultores Familiares, 4987 - Concessão de Crédito para Agricultores Familiares e 4986 - Concessão de Crédito para Implantação de Agroindústrias: vinculadas à agricultura familiar: o montante de recursos disponibilizados, está associado a limites intrínsecos às condições de operação dos agentes financeiros responsáveis pela sua implementação (Banco do Brasil – BB, Banco da Amazônia – BASA e Banco do Nordeste do Brasil – BN). Torna-se necessário, assim, buscar novas sistemáticas para a ampliação da aplicação dos recursos. Deve-se avançar na participação das cooperativas de crédito na operacionalização das linhas do **Pronaf** e estimular a constituição de cooperativas de crédito.
- Ação Assistência Técnica e Extensão Rural/ATER: até 1999, quando houve execução dessa ação pelo MDA, isso ocorreu mediante convênio com as entidades estaduais de ATER. Na perspectiva de retomada dessas ações, deve-se implementar a estratégia elaborada no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS.
- Ação Pesquisas Tecnológicas para a Agricultura Familiar: propõe-se a revisão da estratégia de implementação dessa ação, redirecionando-a para a execução, parcial ou integralmente, pelas instituições estaduais de pesquisa, o que propicia uma adoção quase que imediata das tecnologias desenvolvidas, por serem definidas pelos Conselhos Estaduais e direcionados a problemas específicos de determinadas regiões ou comunidades.

- Ação Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - a atual sistemática operacional adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF, responsável pela ação, não permite o controle de execução física. Embora constem metas físicas, não há informação sobre a execução física em sua função, que não permite a informação precisa do número de agricultores beneficiados. Essa sistemática consiste no repasse mensal, a cada agente financeiro, dos recursos financeiros necessários para cobrir a equalização e os custos administrativos das operações em ser, bem como as novas operações de crédito com recursos orçamentários (Crédito Pronaf Grupo B e Grupo A) e respectivos custos administrativos e equalização. Para a inclusão de dados de execução física, seria necessária a revisão dos procedimentos da STN/MF.

Articulação com outros Ministérios:

- Ações Assistência Técnica e Extensão Rural e Desenvolvimento do Cooperativismo e Associativismo Rural: em função dos problemas relatado em itens anteriores, torna-se necessário rever a responsabilidade sobre ambas, tendo como Unidade Responsável o Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento – MAPA. Dado o insucesso das tentativas anteriores de gerenciamento dessas ações e a inexistência de informação sobre a execução financeira, propõe-se redefinir essa responsabilidade, alocando essas ações e respectivos recursos na SAF/MDA, onde se encontra a gerência do Programa.
- Ação Pesquisas Tecnológicas para a Agricultura Familiar: persiste o problema da impossibilidade de participação da gerência do Programa, dos parceiros estaduais e das organizações de beneficiários sobre a definição das atividades a serem apoiadas por essa linha. Nesse caso, propõe-se, também, redefinir essa responsabilidade, alocando essa ação e respectivos recursos na SAF/MDA.

Forma de articulação com estados e municípios: os estados participam apenas na disponibilização das equipes das Secretarias-Executivas Estaduais - SEE, com grande variação de um para outro. Há estados em que a SEEs são compostas de somente uma pessoa e outros, que a disponibilidade de recursos materiais é precária.

Há a necessidade de uma maior articulação institucional com os estados e municípios para unir esforços. A compatibilização dos PPAs dos três níveis da Federação poderia ocorrer através da inclusão de programas com o mesmo público-alvo e objetivo nos demais entes da Federação.

O ponto marcante na implementação do **Pronaf** diz respeito à gestão social das ações, concretizada pela participação dos beneficiários e pela descentralização de todas as etapas do processo de execução. Este procedimento garante transparência, a efetiva participação dos beneficiários, culminando por garantir maior abrangência dos resultados das ações.

A ação de apoio financeiro a projetos de infra-estrutura e serviços municipais apóia projetos de municípios selecionados segundo critérios definidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS, que se baseia no tamanho da população, na concentração de agricultores familiares, valor da produção local e dois outros complementares, Índice de Desenvolvimento Humano - IDH e participação no Programa Comunidade Ativa.

Os municípios cuja base econômica é a agricultura familiar, para receberem o apoio financeiro, tem que formar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRS, que elaboram os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - PMDRS. Com base nos PMDRS,

elaboram-se os projetos que são enviados às Secretarias-Executivas Estaduais do **Pronaf** para análise de viabilidade técnica, aprovados nesta instância, as propostas ainda passam por uma revisão na SAF/MDA.

Cada município recebe recursos não-reembolsáveis entre R\$ 125 mil a R\$ 150 mil por ano, durante até quatro anos, aplicados segundo plano elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em 2002, está se iniciando uma nova modalidade de execução, em caráter complementar à primeira, que consiste no apoio a projetos de desenvolvimento regional apresentados por consórcios ou associações de municípios.

Neste ano, o **Pronaf** inovou a execução da ação de capacitação, atendendo à aspiração da sociedade por transparência das ações do estado, por meio de dois Termos de Referência foram estabelecidos critérios: prazos, documentos necessários, formas de apresentação, limitações sobre área de abrangência e número de projetos por entidade, tema, público e conteúdos prioritários, metodologia que foi considerada para a contratação das instituições que iriam executar os cursos, dentro dos onze eixos temáticos definidos, após debates com o público envolvido, eliminando a prática do balcão, onde a intermediação vence o mérito dos projetos. Foram apresentados 650 projetos, sendo 147 selecionados e classificados de forma a realizar convênios com as instituições públicas e privadas que apresentaram as melhores propostas.

Está sendo implantado um sistema eletrônico de monitoramento das ações do **Pronaf** para facilitar a coordenação e articulação das ações do programa, pois com menos de vinte servidores do quadro é impossível acompanhar a execução do Programa no País.

Os procedimentos adotados pela gerência do Programa, desde sua criação, incluem articulações sistemáticas com os diferentes parceiros e, em especial, com os movimentos sociais representativos dos agricultores familiares, diretamente ou através dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, Nacional e Estaduais, tanto na operacionalização do Programa como nas revisões e ajustes. Assim, de um modo geral, a concepção do Programa, salvo as alterações propostas, atende às necessidades dos beneficiários.

Implementação

A estratégia de implementação no período 2000-2002 avançou na direção de criar uma participação social mais intensa incentivando-se o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS.

Na ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, o critério para seleção de municípios foi progressivamente sofisticado permitindo o melhor atendimento das demandas e aumentando o nível de inclusão do Programa na medida em que permitiu beneficiar os municípios mais necessitados e com características rurais mais definidas.

Nas ações de Crédito Rural, a implementação da linha de financiamento do Grupo B permitiu incluir o público de renda mais baixa que antes não tinha acesso a crédito, a criação de linha específica para sistemas agroflorestais possibilitará uma maior sustentação ambiental. A principal alteração nas regras do crédito negociadas para a safra 2002/2003 foi a elevação dos valores dos financiamentos do Grupo A, de R\$ 12 mil para R\$ 13 mil, e elevação do rebate de 40% para 45%, possibilitando um valor adicionado de R\$ 1 mil destinado a pagamento exclusivo da assistência técnica por um período de quatro anos que permitirá uma melhor aplicação dos recursos na estruturação produtiva dos estabelecimentos familiares.

A principal dificuldade na implementação do Programa tem sido a falta de um serviço de assistência técnica e extensão rural com a cobertura e a qualidade necessária. O Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS definiu uma política de assistência técnica e extensão rural exclusiva para a agricultura familiar, entretanto não existiram recursos financeiros nesse período, no âmbito do MDA, para apoio à atividade.

Entende-se ser alta a probabilidade de se atingir 36,32% dos agricultores familiares em 2003 (ou 1,5 milhão de famílias). Essa avaliação apóia-se no desempenho obtido até o momento e na perspectiva de ampliação das atividades da ação Capacitação de Agricultores Familiares, das ações referentes ao crédito rural e a ampliação da ação Seguro-Safra destinada aos agricultores do semi-árido e inserção econômica do segmento dos agricultores familiares.

Quanto à compatibilidade dos recursos financeiros liberados, de origem orçamentária, com as necessidades de execução, no segundo semestre de 2002, constata-se que aumentou a necessidade de recursos devido ao maior nível de execução física dos projetos apoiados. O volume de liberação tornou-se insuficiente para honrar os compromissos assumidos dentro das disponibilidades orçamentárias vigentes. Em média, as liberações ocorreram abaixo de 5% do solicitado, comprometendo todo o fluxo financeiro do Programa. Essa situação foi mais grave na ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, que tinha a maior dotação. Dos 1.506 municípios que se pretendia apoiar, só houve disponibilidade para pagar cerca de 72, embora tivessem sido analisados e selecionados 1.481 municípios e 52 consórcios, contratados 1.359 projetos municipais e trinta de consórcios.

O fluxo de recursos sofreu descontinuidade, prejudicando a execução programada. Até o mês de dezembro, praticamente não houve liberação de recursos para os contratos já efetivados na ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais. O fluxo financeiro não acompanhou a disponibilidade orçamentária, assim foram assinados convênios que não se transformaram em produtos para a sociedade por falta de pagamento pela União da sua parte no acordo.

Restrições que mais interferiram no desempenho do Programa:

- Atraso na liberação de recursos – a gerência não tem qualquer possibilidade de planejamento com o atual fluxo de liberação financeira. Não há nenhum parâmetro balizador das disponibilidades futuras.
- Inadimplência estadual ou municipal – a ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais, executadas, majoritariamente por meio de convênios com os municípios mais pobres e sem estrutura administrativa do País, teve sua execução afetada pela inadimplência dos parceiros. No entanto, cabe destacar que tem se observado uma evolução positiva ano a ano, que evidencia a melhora da gestão pública municipal.
- Exigências de contrapartidas Estadual ou Municipal – em relação a contrapartida, a ação Contribuição ao Fundo Seguro-Safra sofreu atraso na sua implantação devido à falta de adesão dos agricultores e contrapartida dos municípios e estados pré-condição legal para a união fazer o aporte ao fundo que custeará os benefícios.
- Contratos, convênios e licitações – a tramitação dos convênios é difícil para as instituições que não têm pessoal treinado. O formalismo burocrático torna

moroso o processo de contratação. A legislação impõe as mesmas exigências para uma grande organização e para as de pequeno porte. Um convênio com uma metrópole como São Paulo ou Rio de Janeiro segue os mesmos procedimentos para realização com o menor município do País.

- Dificuldades relacionadas a contratos e convênios – como já foi relatado anteriormente, a inadimplência dificultou a execução do Programa devido à falta de estrutura administrativa dos municípios, em média 20% dos selecionados apresentam alguma pendência dessa natureza. A situação agravou-se após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP. A falta de um sistema eletrônico simplificado e unificado, onde pelo CNPJ possa ter todas as informações dos municípios, faz com que a equipe do Programa, muitas vezes, tenha que ajudar administrativamente os parceiros para agilizar a tramitação. Houve também lentidão da tramitação. Na ação Capacitação de Agricultores Familiares, a lentidão da tramitação atrasou a execução dos projetos, com reflexos negativos sobre o planejado, pois tinham seu cronograma, em alguns casos, vinculado ao calendário agrícola.
- Desempenho físico das ações com recursos descentralizados – em função do fluxo irregular de recursos, a maioria dos convênios foi efetivada no final do ano. Portanto, sem tempo suficiente para acompanhamento e avaliação. Um dos principais problemas na implementação é que não existe um efetivo planejamento financeiro. Não há uma previsão quanto aos contingenciamentos de recursos, que muitas vezes são realizados no começo do exercício e depois descontingenciados no decorrer do ano. No ano de 2002, até o mês de outubro, não houve liberação de recursos para os contratos já efetivados.
- Desempenho físico das ações do programa executadas em outro Ministério – o fator que compromete mais significativamente o desempenho do **Pronaf** é a não-execução das ações Assistência Técnica e Extensão Rural e Desenvolvimento do Cooperativismo e Associativismo Rural, ambas de responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA. Essa situação foi constatada ainda no Exercício 2000, o que motivou o Aviso MDA nº 278/2000, de 16/11/2000, pelo qual se informava da inviabilidade de se estabelecer um *modus operandi* que permitisse a alocação dos recursos dessas ações conforme a definição da Gerência do Programa, já alertando para a falta de informações quanto à execução das ações. Foram empreendidas diversas iniciativas pela gerência do programa, mobilizando o Secretário da Agricultura Familiar, o Secretário-Executivo e mesmo o Ministro do Desenvolvimento Agrário, no sentido de viabilizar a execução dessas ações. Chegaram a ser encaminhados pela gerência de projetos que deveriam ser atendidos por essas ações, sem que se obtivesse qualquer sucesso. Cumpre ainda registrar uma situação que não foi ainda possível esclarecer: consta dos relatórios do Programa a execução financeira dessas ações, sem que houvesse a solicitação de liberação de recursos pelo gerente – que nem sequer foi consultado a respeito da execução financeira. Em decorrência, a gerência do Programa não dispõe de quaisquer informações sobre execução física, apesar dos registros de execução financeira dessas ações.

Quanto à ação Pesquisas Tecnológicas para a Agricultura Familiar, sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, vinculada ao MAPA, não houve problemas quanto à execução, restando porém limitações quanto ao conteúdo das atividades apoiadas. Essa ação visa apoiar a geração de tecnologias agropecuárias compatíveis com a realidade e as

necessidades dos agricultores familiares. Em 1998, quando foi iniciada, essa ação era implementada mediante o apoio a projetos apresentados à gerência do **Pronaf** pelas instituições estaduais de pesquisa agropecuária. Com isso, garantia-se a seleção de projetos mais adequados às necessidades da agricultura familiar, uma vez que tais entidades têm maior inserção local e articulação mais estreita com as entidades de extensão rural e as organizações representativas dos agricultores familiares. Essa modalidade permitiu também que se estabelecesse uma relação de parceria entre as entidades executoras e essas organizações, além de conferir maior transparência aos projetos apoiados pelo **Pronaf**, os quais são aprovados pelos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural.

A partir do PPA 2000-2003, essa ação passou a ser executada pela Embrapa, reduzindo a possibilidade de participação dos parceiros estaduais, e mesmo da gerência do Programa, na seleção dos projetos. Isso veio afetar significativamente a qualidade dessa ação, o que se reflete numa grande redução do número de atividades apoiadas: enquanto foram apoiados 236 projetos de pesquisa de órgãos estaduais em 1999; em 2001, os recursos dessa ação concentraram-se em apenas dez projetos, e em oito em 2002.

Sistema de Monitoramento do Programa: a evolução da abrangência das ações do **Pronaf** passou a exigir um tratamento mais efetivo da informação utilizada para o direcionamento dessas ações. Com esse objetivo, o que antes era feito de forma isolada, passou a ser tratado de forma integrada. Em 2002, foi desenvolvido o sistema de monitoramento, com a finalidade de permitir o acompanhamento da implementação das ações do Programa possibilitando correções de rumo porventura detectadas como necessárias ao alcance dos objetivos do Programa. Permite, ainda, garantir a transparência e o rigor da aplicação dos recursos assim como verificar a qualidade da ação pública sob o patrocínio do **Pronaf**.

O sistema de monitoramento, SMAP, é constituído por subsistemas que fornecem insumos para uma base de dados não apenas para o Programa, mas para toda e qualquer ação ligada à agricultura familiar. Os subsistemas são:

- Subsistema de Monitoramento do Pronaf Crédito – já se encontra em execução que permitirá, em 2002, identificar as demandas por crédito com maior precisão, aprimorando a condução dessa política, além de permitir uma maior transparência nessa ação.
- Subsistema Capacitação – ao final da execução das atividades de capacitação deverá contar com um cadastro de 220 mil atores sociais (conselheiros municipais de desenvolvimento rural, agricultores familiares, técnicos e outros) constituindo um elemento de controle e estabelecimento de parcerias confiáveis e eficientes.
- Subsistema Seguro-Safra – em fase de implantação permitirá o controle e aprimoramento da ação Seguro-Renda para Agricultores Familiares do Semi-Árido, por meio da identificação das características de seus beneficiários.
- Subsistema Infra-estrutura – em desenvolvimento permitirá a transparência e a melhor focalização da ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais.

A capacitação em nível federal é realizada conjuntamente à capacitação em nível estadual e tem a finalidade de promover a formação continuada das equipes das Secretarias-Executivas Estaduais - SEE do **Pronaf** e da Secretaria de Agricultura Familiar - SAF, com vista à melhoria da gestão do Programa e seu

desempenho além de promover a integração dos profissionais em nível federal e estadual. É planejada, executada e avaliada anualmente e possui atividades conjuntas de capacitação para atender às necessidades de formação conceitual, gerencial e operacional.

Durante os anos de 2000 e 2001, a Secretaria de Agricultura Familiar atendeu às demandas de capacitação de sua equipe técnica e gerencial, por meio de atividades pontuais de formação executadas por instituições governamentais e organismos internacionais, tais como a ENAP e o IICA. Nesse mesmo período, as equipes estaduais foram capacitadas para a execução das atividades programáticas do **Pronaf**: agroindustrialização, certificação, crédito do Grupo B, monitoramento da formação de Conselheiros Municipais de Desenvolvimento Rural, entre outras ações. Em síntese, a capacitação das equipes técnicas era desenvolvida de forma descontínua, sem o planejamento adequado a um processo de capacitação.

Em 2002, criou-se uma equipe técnica conjunta – composta por representantes dos Secretários-Executivos Estaduais do **Pronaf** e técnicos da SAF – com o objetivo de elaborar um Plano Integrado de Capacitação dos profissionais responsáveis pela implementação do programa em nível federal e estadual: gerentes e técnicos da SAF, secretários e técnicos colaboradores dos estados.

Neste ano, foram capacitados setenta profissionais responsáveis pela implementação do Programa: 27 Secretários-Executivos do **Pronaf**, 27 técnicos colaboradores e dezesseis técnicos da SAF, em várias atividades de formação:

- cinco reuniões regionais sobre a implementação da linha de ação de infraestrutura para 2002;
- duas reuniões conjuntas entre SEE e a SAF, com enfoque formativo e deliberativo;
- um curso de formação conceitual, denominado Tendências e Perspectivas para o Desenvolvimento Rural Sustentável; e
- um curso de formação operacional, denominado Implementação e Gestão do Pronaf.

O Plano Integrado de Capacitação, constitui uma ação estratégica e prioritária para o processo de gestão do **Pronaf**, na medida em que habilita os agentes públicos e privados, como asseguradores do desenvolvimento local sustentável, viabilizando a integração das políticas públicas de apoio ao fortalecimento da agricultura familiar no âmbito local.

O **Pronaf** mantém como uma de suas principais características uma estreita parceria com governos estaduais, através das Secretarias-Executivas Estaduais; com outras instituições estaduais; com municípios, através das SEEs; e com as diversas organizações representativas dos agricultores familiares. As alterações na regulamentação e nas condições das ações do **Pronaf** têm sido discutidas intensamente com esses parceiros, quer no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, quer nas reuniões periódicas da equipe da SAF com o Fórum dos SEEs, ou ainda em reuniões específicas realizadas ao longo do ano.

Não há mecanismos de consulta sistemática do Programa junto ao seu público-alvo. Tomou-se como referência para avaliar o grau de satisfação dois parâmetros: as opiniões manifestadas pelas organizações representativas dos agricultores familiares em reuniões, seminários e outros fóruns; e as mobilizações e pressões em torno das ações do Programa, em especial o crédito rural. No

entanto, são vários os meios que têm garantido a participação da sociedade nas ações do **Pronaf**. Em nível municipal, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais ou Sindicatos Rurais participam da emissão das Declarações de Aptidão, que atestam a condição dos agricultores como beneficiários das linhas de crédito do **Pronaf**. Participam também dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – CMDRS, juntamente com outras organizações de representação da categoria (associações, cooperativas) e representantes dos órgãos públicos. Nesses Conselhos são elaborados e revisados os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PMDRS e os Planos de Trabalho, através dos quais são definidas as ações que serão apoiadas, a cada ano, pela ação Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais.

Em âmbito estadual, as representações dos agricultores e dos diversos órgãos públicos integram o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS, que analisa e aprova os PMDRS e Planos de Trabalho encaminhando-os para a SAF/MDA. Essa instância é também responsável pela definição de diretrizes para o conjunto das ações do Programa, como as linhas prioritárias dos projetos a serem apresentados para a ação Capacitação de Agricultores Familiares. Essa instância seria ainda a responsável por definir prioridades e diretrizes para outras ações (Assistência Técnica e Extensão Rural; Desenvolvimento do Cooperativismo e Associativismo Rural; e Pesquisas Tecnológicas para a Agricultura Familiar). Também nesse âmbito, Câmaras Técnicas do CEDRS ou Unidades de Articulação são instâncias colegiadas para a definição das prioridades de aplicação do Crédito Pronaf Grupo A.

Finalmente, em âmbito nacional, a participação ocorre tanto através das representações das organizações de agricultores que participam no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CNDRS, como através de reuniões diversas, voltadas à negociação das pautas de reivindicação apresentadas anualmente pelos movimentos sociais ou à discussão de questões específicas. Esse canal permanente de diálogo tem sido um importante mecanismo para o tratamento de questões referentes à operacionalização das ações e mediação de conflitos entre os atores envolvidos (o que ocorre com frequência no crédito rural).

Embora não haja mecanismos específicos de consulta ao público-alvo, considera-se que o Programa tem garantido a geração de informações sobre as necessidades e opiniões do público-alvo. Além das frequentes reuniões com interlocutores qualificados e representativos dos segmentos atendidos pelo Programa, outro mecanismo de consulta é o atendimento realizado pela equipe da SAF/MDA, tanto diretamente, quanto via telefone, e-mail ou ofícios (estes, em grande volume: chegando de vinte a cinquenta correspondências por semana).

Em 2001, houve a elaboração de uma proposta de reestruturação interna da Secretaria da Agricultura Familiar - SAF, que previu a ampliação dos quadros e o redesenho da organização. Avançou-se na implementação da nova estrutura, matricial e baseada no desempenho das funções gerenciais: Departamento de Planejamento; Depto. de Monitoramento e Avaliação; e Depto. de Articulação Institucional, onde se situa a gerência do **Pronaf**. No entanto, não se obteve avanços na aquisição dos recursos humanos, nem na formalização da nova estrutura.

Emancipação de Assentamentos Rurais

Resultados O Programa tem por objetivo emancipar da tutela governamental os assentamentos rurais criados até 1998, mediante atendimento complementar que lhes propiciem condições de sustentabilidade. O indicador desse Programa é a Taxa de Emancipação de Projetos de Assentamentos Criados até 1988, que representa a relação percentual entre a quantidade de projetos emancipados e a quantidade de projetos criados até 1998. O valor ainda se encontra abaixo do esperado, visto que uma parte significativa dos projetos emancipados no período é considerada de grande porte contemplando, assim, um contingente grande de famílias, o que mascara o peso relativo do índice. O índice não foi apurado e atualmente o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra apresenta dificuldade para sua mensuração.

O destaque, em 2002, ficou por conta da ação intitulada Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998, com execução física de 176,8% e nível de execução financeira de 95,8%. As três ações restantes situaram-se abaixo do esperado em termos de execução física, não obstante com financeiros sempre superiores a 90%. Em parte, o mau resultado é decorrência do contingenciamento dos recursos para infra-estrutura que constitui fator determinante para a emancipação.

Em termos de principais resultados, destacam-se os três a seguir:

- Crédito-Instalação – esta modalidade de crédito teve seus valores individuais ampliados para R\$ 4,5 mil por família e está assim caracterizado: apoio à instalação, no valor de até R\$ 1,5 mil por família assentada (para aquisição de alimentos, insumos e ferramentas necessárias ao início da atividade produtiva) e aquisição de material de construção, no valor de até R\$ 3 mil por família assentada. Foram concedidos créditos para apoio à instalação para 10.143 famílias e para aquisição de material de construção para 29.262 famílias.
- Topografia – essa ação consiste na materialização no terreno das áreas previstas na organização territorial concebida para o projeto de assentamento (parcelas, áreas comunitárias urbanas ou de exploração agrícola comunitárias, áreas inaproveitáveis, de reserva legal ou de preservação permanente, açudes, estradas etc.). Foram executados 6.844 km de poligonal, beneficiando 19.489 famílias. Houve um contingenciamento da ordem de 25% dos recursos orçamentários previstos o que comprometeu o atingimento da meta.
- Assistência Técnica e Capacitação – os recursos desta ação foram destinados, prioritariamente, para cobrir as despesas com os convênios firmados com as Agências Regionais de Comercialização – ARCOs. Essas agências atuam:
 - assessorando os grupos de agricultores familiares na comercialização da sua produção;
 - organizando comitês regionais de gestão das cadeias produtivas de maior interesse dos agricultores familiares;
 - realizando estudos sobre as possibilidades do agronegócio, identificando a situação atual e tendências das cadeias produtivas, indicando novas oportunidades a agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados;
 - mobilizando, organizando e capacitando os agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados;

Gerente:

Milton Santos de Amorim

- estimulando a articulação dos serviços de assistência técnica e assessoramento de especialistas para questões específicas;
- estimulando a demanda de pesquisa; e
- difundindo tecnologias já disponíveis.

De maneira geral, os resultados foram considerados satisfatórios em razão da execução física no período ter sido estimada em patamares bem próximos dos índices propostos. No caso específico da ação de Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998, a execução teve boa performance em razão da articulação promovida junto a outras instituições. No entanto, problemas de natureza operacional dificultaram a execução das ações de forma descentralizada.

A expectativa para o período do PPA 2000 - 2003 é de que a taxa se eleve substancialmente, considerando que, uma vez atendidos os grandes projetos, devem ser contemplados os médios e pequenos.

Considerando que para emancipar um projeto se faz necessária a titulação de propriedade de 50% das parcelas e mais uma parcela do projeto e que, para se titular, se faz necessário que o imóvel esteja matriculado em nome do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra ou da União e observando ainda que imóveis obtidos através de desapropriação somente são matriculados em nome do Incra após a ação judicial específica haver transitado em julgado e que diversos desses projetos ainda tramitam pela justiça, entende-se ser necessária a atualização do índice final para o patamar de 40%, proposta que já fora apresentada anteriormente.

Esperam-se impactos positivos sobre o público-alvo por conta da execução que se conseguirá para o Programa ao final do período, acreditando-se que não surgirão conseqüências negativas por força da proposta orçamentária para 2003. Os resultados alcançados até o momento são considerados satisfatório em razão da execução física haver alcançado índices próximos dos propostos e, no caso específico da ação Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas em Projetos Criados até 1998 ter sido superada em razão da articulação promovida pela direção do Incra junto a outras instituições.

.....

O Programa tem como objetivo precípua a emancipação dos assentamentos rurais criados até 1998 com a transferência da tutela governamental para ao regime de autogestão, passando a inserir-se no contexto da agricultura familiar com assistência creditícia específica do **Pronaf**. Foi desenvolvido em razão da premissa de que não basta garantir o acesso à terra, fazendo-se necessário provê-la com um mínimo de infra-estrutura complementar, bem como garantir a medição das parcelas, a elaboração do plano de desenvolvimento sustentável e conceder os créditos que os parceiros fazem jus.

Concepção

Os aspectos dos programas que precisam ser melhorados são os seguintes:

- Quanto à regionalização, sugere-se a retirada da regionalização para maior flexibilidade na destinação dos recursos.
- Quanto à adequação dos indicadores, sabe-se que para emancipação é necessária a a titulação de 50% das parcelas do projeto e que, para se titular, o imóvel deverá estar matriculado em nome do Incra ou da União. Como os imóveis obtidos através de desapropriação somente são matriculados em nome do Incra com decisão judicial específica transitado

em julgado e que diversos desses projetos ainda estão pendentes de decisão pela justiça, entende-se ser necessária a atualização do índice final para o patamar de 40%.

Aspectos em que a estratégia de implementação precisa ser aperfeiçoada:

- Plano de ação com metas, prazos e responsáveis: todos os recursos orçamentários do Programa devem estar assegurados e num cronograma definido para garantia de efetivo atendimento das famílias assentadas;
- Organização dos trabalhos no âmbito da gerência: necessidade de se dar prioridade ao desenvolvimento do módulo avaliação do Sistema de Informações Gerenciais do Incra - SigIncra;
- Forma de articulação com outras unidades do Ministério: há necessidade de melhoria especialmente no acompanhamento da execução das ações e envolvimento das unidades beneficiárias por ocasião da avaliação anual;
- Forma de articulação com as parcerias: há necessidade de melhoria, principalmente no assessoramento às famílias assentadas visando garantir a inclusão social das mesmas;
- Forma de articulação com outros ministérios: há necessidade de se aperfeiçoar a forma de articulação com outros ministérios, visto que diversas ações do Incra não são diretamente da sua alçada assim como certos ministérios desempenham funções complementares que permitirão o alcance da plena cidadania por parte dos beneficiários;
- Mecanismos de controle social: há a necessidade de se aprimorar os mecanismos de controle social, visando garantir que as famílias em piores condições sejam atendidas com prioridade, evitando a formação de castas;
- Forma de controle e acompanhamento do desempenho: há a necessidade de conclusão do Sistema de Informações Gerenciais do Incra - SigIncra, que atualmente tem disponível apenas o módulo de programação operacional e um módulo de acompanhamento da execução em fase final de desenvolvimento. O mais atrasado, infelizmente, é o módulo de avaliação justamente o de importância capital para os gerentes de Programa;
- Forma de articulação com estados e municípios: há necessidade de se aperfeiçoar esta articulação, visto que toda ação ligada aos assentamentos interfere diretamente nos interesses dos municípios e dos estados. Atualmente os projetos de assentamentos se constituem em verdadeiras “ilhas” dentro desses territórios. A melhoria dessa articulação poderá garantir que o programa se torne um meio para promoção da inclusão social.

A estratégia de implementação do Programa precisa ser constantemente aperfeiçoada e adequada às situações que surgem e aos cenários que se apresentam, num processo dinâmico e constante.

Na implantação de infra-estrutura básica nos projetos de assentamento as prioridades são discutidas com as famílias beneficiárias e os serviços são realizados em parceria com as Prefeituras Municipais em discussão envolvendo todas as partes, com o intuito de integrar as famílias assentadas ao convívio social do município. A assistência técnica e capacitação dos assentados vêm se financiando a implantação e consolidação das ARCOs, que são organizações não-governamentais geridas pelas famílias de beneficiários do Programa.

Implementação

Avalia-se que o padrão de execução financeira do Programa desenvolveu-se normalmente. Analisando-se a compatibilidade dos recursos financeiros liberados, de origem orçamentária com as necessidades de execução, verifica-se que as maiores limitações ocorreram na ação Infra-estrutura Complementar para Emancipação de Projetos de Assentamentos Rurais Criados até 1998, que sofreu forte contingenciamento orçamentário, o que comprometeu a emancipação dos assentamentos. As demais ações tiveram seus recursos preservados. O fluxo foi compatível com a programação, à exceção da ação que sofreu contingenciamento.

Em relação a adequabilidade de recursos para implementação do Programa, as principais limitações constatadas foram:

- Recursos materiais insuficientes – existe clara insuficiência de equipamentos de informática, computadores e periféricos, bem como de manutenção preventiva e corretiva. A limitação atinge, indistintamente, gerentes e agentes executores envolvendo a estrutura organizacional, não só a nível central como regional e local. Assim, é necessário programar recursos na LOA/2004 para aquisição desses equipamentos, bem como sistematizar a manutenção preventiva e corretiva.
- Inadequação de recursos humanos na equipe gerencial – sendo que o principal entrave (que se prolonga desde o início do PPA) é a inexistência de equipe gerencial. Há necessidade urgente de sua estruturação no âmbito do Incra/MDA, bem como a constituição de equipe de assessores e multiplicadores para propiciar uma maior visão e comprometimento do corpo de técnicos e dirigentes com relação à execução e avaliação do Programa. Há necessidade, também, de recomposição da força de trabalho em razão da necessidade de renovação dos quadros técnicos, especificamente em relação aos Engenheiros Agrônomos.
- Insuficiência na qualificação do corpo técnico - face, principalmente, ao avanço tecnológico e a nova dinâmica gerencial induzida pela sistemática implantada pelo PPA. Concomitantemente, faz-se necessário desenvolver no âmbito da política de recursos humanos do Incra/MDA a formação, capacitação e especialização de pessoal para execução e gerência, a nível nacional, regional e local.

Quanto às restrições ao desempenho de ações, pode ser citado o contingenciamento dos recursos orçamentários da ação Infra-Estrutura Complementar para Emancipação de Projetos de Assentamentos Rurais Criados até 1998. Nos registros do Sigplan não estão inseridas quaisquer restrições para o Programa. No entanto, há que se ressaltar a dificuldade de fornecimento, pelos órgãos executores, em tempo hábil, das informações para carga no Sigplan, bem como para a Avaliação Anual do PPA e elaboração do relatório que subsidia o Balanço Geral da União – BGU.

A interferência negativa de maior vulto na implementação do Programa no ano de 2002 decorreu da circunstância desse ser um ano eleitoral, havendo, em consequência, restrições de lei para transferência de recursos da União aos parceiros da reforma agrária. Como se sabe, a Lei nº 9.504 proíbe a realização de transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados para os municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, bem como os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Quanto ao monitoramento, não há na um mecanismo definido para a gerência das ações com execução descentralizada. Está em desenvolvimento o Sistema de Informações Gerenciais - SigInkra que terá três módulos, a saber: o primeiro denominado módulo programação, já em funcionamento e onde se realiza a programação operacional. O segundo é o módulo execução, praticamente concluído e em fase de testes para disponibilização em 2003. O terceiro e último é o denominado módulo avaliação que será desenvolvido somente em 2003. Existe, ainda, o Sistema de Informações de Projetos e Reforma Agrária - Sipra que foi atualizado recentemente para plataforma Web. O Sipra Web será a ferramenta de monitoramento do desempenho físico das ações realizadas nos projetos de assentamento. Atualmente as informações são coletadas por sistemas menores em base *Access*, de caráter não-corporativo.

Espera-se que com o futuro desenvolvimento e entrada em operação do módulo de avaliação se possa melhorar o controle e sanar as dificuldades ora encontradas.

A equipe gerencial, neste período, participou apenas de seminários realizados na ENAP. A sugestão é de que para o próximo PPA seja capacitada uma equipe gerencial e montada uma estrutura de multiplicadores para dar uma maior visão e comprometimento junto aos servidores com relação a execução e avaliação do Plano.

Praticamente não houve grandes ações no segmento de capacitação. Os poucos eventos de capacitação foram realizados de forma pontual para atender fragilidades técnicas localizadas ou aperfeiçoamentos visando a melhoria do desempenho das equipes em determinada ação sem maiores vínculos com a questão gerencial como um todo.

Os parceiros foram essenciais no período. Transformaram-se em braço operacional da instituição, principalmente para a execução da Assistência Técnica e Capacitação dos assentados ocasião em que os estados, os municípios, a Sebrae e as ONGs viabilizaram a manutenção do cumprimento das metas, mesmo tendo recursos orçamentários cortados. A ação de investimentos em infra-estrutura básica em projetos de assentamento conta com o apoio das Prefeituras Municipais, o que possibilitou a redução dos custos, principalmente no que concerne a construção de estradas vicinais, visto que as Prefeituras cediam as máquinas e pessoal especializado e o Incra cobria as despesas operacionais.

Ainda não foram fomentadas, no patamar que se deseja, parcerias com outros programas do Plano Plurianual, não obstante a ampla possibilidade de implementação com certa facilidade.

Certamente diversos outros programas do Plano Plurianual apresentam possibilidade de formalização de parcerias com o Programa, infelizmente ainda não foram fomentadas na magnitude que seria desejável não obstante o imenso potencial que representa.

A participação da sociedade ocorre através do diálogo constante e direto com as entidades representativas, inclusive na elaboração das programações operacionais no âmbito das Superintendências Regionais e que é realizada de forma participativa sendo discutidos como e onde serão aplicados os recursos orçamentários disponibilizados.

A avaliação é realizada juntamente com as entidades representativas dos trabalhadores rurais sem-terra e de assentados, durante reuniões de negociação ou avaliação de pauta de reivindicações e negociação de acordos e da execução das obras e serviços topográficos.

Os mecanismos de avaliação da satisfação dos usuários, embora satisfatórios, precisam ser melhorados.

Gerenciamento da Estrutura Fundiária

Resultados

O Programa objetiva conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime, uso e posse da terra no país, com informações precisas (georreferenciamento dos imóveis rurais) que permitam o gerenciamento e o planejamento de políticas agrárias e agrícolas.

Avalia-se, embora a variação do conjunto dos índices nos últimos três anos esteja abaixo da expectativa em relação ao previsto no PPA, que os resultados previstos sejam atingidos ainda na atual vigência do Programa.

Para isso contribuirá decisivamente o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR modernizado e georreferenciado – SNCR-Geo – em operação a partir da segunda quinzena do mês de novembro de 2002 e adaptado às exigências da Lei nº 10.267, de 2001, que criou o Sistema Público de Registro de Terras, regulamentado por meio do Decreto nº 4.449, de 2002.

A obsolescência do cadastro anterior de imóveis rurais do Incra, cuja concepção remonta à década de 60, representou séria dificuldade para promover atuação mais efetiva junto aos diversos detentores de imóveis rurais, pelo seu caráter eminentemente declaratório, dificultando a evolução de ambos os índices dos indicadores, não só da Taxa de Atualização dos Imóveis Rurais (meta de 50% no período), como também a Taxa de Cadastramento de Área Rural (meta de 70% no período).

O Programa tem importância fundamental para as ações de desenvolvimento agrário, pois propicia a localização geográfica exata dos dados cadastrais com a utilização de geo-tecnologias. No período foram alcançados resultados relevantes, destacando-se:

- Elaboração do plano de desenvolvimento local para a região do Médio São Francisco, nos Estados da Bahia e de Pernambuco, com o georreferenciamento dos grandes imóveis da região, atualização do uso das terras e identificação das áreas com plantio de essências psicotrópicas ou afetadas pelo denominado Escândalo da Mandioca, no intuito de destiná-los ao programa de reforma agrária.
- Combate à grilagem de terras, obtendo-se, na Justiça, o cancelamento ou nulidade de registros cartoriais de propriedades totalizando mais de 60 milhões de hectares de terras. Em 2002, houve cancelamento junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, dos cadastros de 3.517 imóveis rurais com área igual ou superior a dez mil hectares, cujos proprietários deixaram de comprovar a autenticidade dos títulos de domínio nos termos da Portaria nº 558, de 1999.
- Recadastramento, por força da Portaria nº 596, de 2001, de imóveis rurais com área total de 5 mil hectares até 9.999 hectares, localizados em quatorze Unidades da Federação, ainda em relação ao combate a grilagem de terras e considerando a necessidade de expandir as ações desencadeadas pela Portaria nº 558, de 1999.
- Recadastramento de imóveis rurais na área sob jurisdição das Superintendências Regionais do Incra na região do entorno do Distrito Federal e na Zona da Mata do Estado de Pernambuco, com georreferenciamento dos imóveis e apresentação de documentação comprobatória.

Gerente:

Milton Santos de Amorim

- Institucionalização, através da Lei nº 10.267, de 2001, do Sistema Público do Registro de Terras. A nova lei foi editada por iniciativa do Executivo e estabelece condições para que haja maior controle sobre as terras públicas e privadas e mais transparência aos registros cartoriais e imobiliários. A Lei criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, com uma base comum de informações sobre o meio rural, gerenciada pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada por instituições públicas produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural.
- Operacionalização, no âmbito do Incra, do Sistema de Informações Rurais - SIR que reestrutura e moderniza o antigo SNCR conferindo-lhe caráter georreferenciado (posicionamento geográfico da informação) e dinâmica de atualização em banco de dados relacional e que passa a constituir a matriz do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR criado pela Lei nº 10.267, de 2001.
- Edição do Decreto nº 4.449, de 2002, que regulamentou o Sistema Público do Registro de Terras (Lei nº 10.267, de 2001) a ser operacionalizado pelo SNCR e pelo CNIR.
- Expansão do Sistema Nacional de Cadastro Rural para centenas de prefeituras municipais, que passaram a cadastrar e a emitir os Certificados de Cadastro de Imóvel Rural no segmento da pequena propriedade rural.
- Destinação de áreas administradas pelo Incra para criação de Unidades de Conservação num total de mais de vinte milhões de hectares, o equivalente a duas vezes o território do estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo somados ou maior que a extensão da Bélgica e Portugal juntos. A transferência das áreas atende às diretrizes de desenvolvimento florestal sustentável definidas na Declaração do Rio e na Agenda 21 – tratado internacional que estabelece linhas de atuação a serem tomadas para a preservação do Meio Ambiente. Além disso, a criação de unidades de conservação ambiental nos espaços cedidos é vista como importante instrumento para coibir a grilagem na Amazônia Legal.
- Georreferenciamento de informações e de dados técnicos e socioeconômicos obtidos diretamente junto a projetos de assentamento.
- Assinatura de acordo de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID para garantir o georreferenciamento das pequenas propriedades rurais (área inferior a quatro módulos fiscais).

A expectativa é que se possam alcançar patamares satisfatórios para os índices previstos no PPA ao final do período. Com a regulamentação da lei do Sistema Público do Registro de Terras e operacionalização do SIR no âmbito do Incra e do CNIR na esfera Federal como um todo, os imóveis rurais passam a ser identificado por meio de um código único, propiciando o cruzamento de informações do Incra, da Secretaria da Receita Federal, dos Cartórios e demais órgãos participantes, como Ibama, Funai e órgãos estaduais de terras, aumentando consideravelmente o fluxo de dados, que se refletirá positivamente no alcance de ambos os índices ainda no presente período com garantia, inclusive, de incremento considerável para o novo PPA. A partir de noventa dias da regulamentação da Lei, informações de mudanças no domínio ou na dimensão do imóvel serão obrigatoriamente acompanhadas de plantas georreferenciadas da propriedade nos casos de áreas com dimensão superior a cinco mil hectares. Já para os imóveis de 1 mil até 5 mil hectares o prazo é de um ano, passando a dois anos nos casos de áreas entre 500 até 1 mil hectares e de três anos para aqueles com área inferior a quinhentos hectares.

Até agora não houve necessidade de modificação da previsão original para o alcance dos índices em 2003. Entende-se que, no geral, eles foram apropriados convenientemente não obstante a existência de certa polêmica a respeito do mecanismo de cálculo do segundo índice, Taxa de Cadastramento de Imóveis Rurais, que tem como base a superfície territorial brasileira (854.740.350 hectares) quando se sabe que apenas parte dela é ocupada com atividade rural, num montante relativamente difícil de quantificar em termos percentuais com exatidão.

O Programa é importante para a melhoria da qualidade do Desenvolvimento Rural e em especial para a Reforma Agrária. A receptividade do Programa por seu público-alvo e pela sociedade em geral, é evidenciada pela ampla divulgação, não institucional, promovida pelos meios de comunicação sempre quando deflagradas operações de georreferenciamento de imóveis rurais, momento em que se tem a oportunidade de auscultar opiniões da população, inclusive aquela de caráter científico e tecnológico.

A modernização do SNCR e a regulamentação da Lei nº 10.267, de 2001, são marcos que certamente mudarão o panorama do Programa Gerenciamento da Estrutura Fundiária que tem como carro-chefe a ação Georreferenciamento e Levantamento do Uso da Terra. A necessidade estratégica e prioritária para o georreferenciamento é de pelo menos cem mil imóveis (aqueles classificados como grandes) que representam pouco mais de 2,5% da base de dados do SNCR mas detendo quase 60% da área cadastrada (quadro típico de concentração da terra). Para suprir esta demanda reprimida a meta realista de georreferenciamento deveria ser de vinte mil imóveis/ano, num período máximo de cinco anos e, além do mais, com continuidade da ação permanentemente e não apenas de três anos como previsto no atual PPA. Frente a essa realidade não há porque deixar de cumprir a meta estabelecida no PPA, considerada bastante modesta. Sugere-se que o órgão executor atente para esta circunstância, fazendo-o concentrar maior atenção para o cumprimento das metas anuais e eliminação, inclusive, da defasagem dos três últimos anos.

É relevante ressaltar, ainda, que no programa do novo governo divulgado através do documento Vida Digna no Campo, quanto ao Plano Nacional de Reforma Agrária (integrante do Capítulo Política para o Desenvolvimento Rural Sustentável), cita-se como um dos objetivos operacionais: implantar um processo efetivo de cadastramento dos imóveis rurais, onde as terras griladas sejam retomadas ao Estado e utilizadas na Política de Reforma Agrária. É a garantia explícita da continuidade dos pressupostos que motivaram a criação do Programa **Gerenciamento da Estrutura Fundiária** e que certamente receberá apoio compatível com a sua importância no cenário da Política Agrária Nacional.

É importante que sejam lembradas as conclusões da CPI da Grilagem de Terras cujo relatório final ressalta a necessidade de controle por parte do Poder Público do patrimônio imobiliário rural, público e privado, para o qual é imprescindível a existência de um sistema cadastral eficiente baseado em geotecnologias, reiterando a importância da operacionalização do SIR e o CNIR. O Sistema SIR é a ferramenta que conferirá efetividade à Lei do Sistema Público do Registro de Terras, a fim de buscar eficácia nas ações de desmonte dos esquemas do latifúndio e de grilagem e permitir a reversão da forma como as terras para desapropriações são obtidas, a maioria só e tão-somente por legítima e direta indução dos movimentos sociais.

Considera-se que o Incra e o MDA não têm, no momento, uma estrutura de Gestão Territorial a altura deste desafio tecnológico e operacional, pois as atividades antes realizadas pela Diretoria de Cadastro Rural do Incra encontram-se, por força de mudança na estrutura, dispersas em setores pulverizados e sem recursos apropriados.

Considera-se importante que se estruture um ambiente institucional no âmbito do Incra ou do MDA para a autogestão dos Sistemas SIR/CNIR em nível hierárquico de superintendência, pelo menos, que poderia denominar-se Superintendência Nacional de Gestão Territorial. Sugere-se que isso poderia ser feito praticamente sem custos adicionais, bastando que sejam realocados cargos da estrutura atual da Sede e das SRs que teriam à sua disposição cerca de seiscentos funcionários que ainda atuam nessa atividade, bem como seus ambientes físicos e equipamentos.

Concepção

A reforma agrária, os mecanismos de crédito fundiário, o atendimento ao segmento produtivo agrícola, especialmente o da agricultura familiar e, em última análise, o desenvolvimento rural sustentável como um todo dependem fundamentalmente da existência de um eficiente estrutura de gestão territorial para fazer valer o preceito constitucional da função social da terra. O Programa **Gerenciamento da Estrutura Fundiária** foi criado nesse contexto. Suas ações permeiam todo o ciclo das informações conjunturais e estruturais dos imóveis rurais, desde a sua obtenção até o armazenamento em banco de dados e o correspondente gerenciamento.

O Programa tem por escopo promover a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento dos dados e informações sobre os imóveis rurais e os seus detentores, em busca do conhecimento da estrutura fundiária, bem como retratar as condições de efetiva distribuição e concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes. Fornece elementos orientadores para a implementação das políticas agrícola e agrária contribuindo, em especial, para a formulação dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização. É através da análise dos dados do sistema e de informações adicionais agregadas é que se tem conhecimento das reais condições dos níveis de uso temporário da terra (grau de utilização e grau de eficiência), de maneira a classificar os imóveis rurais por força da condicionante do direito de propriedade rural, expressa no Artigo 99 da Constituição Federal e que está relacionada ao princípio da já mencionada função social da terra, dispositivo basilar para as intervenções do Poder Público e principal razão da existência dos atuais órgãos de administração fundiária, principalmente o Incra. A almejada qualidade da reforma agrária acaba sendo uma relação de causa e efeito onde as informações do interesse das atividades finalísticas e a facilidade de acesso a elas (grau de automatização, principalmente) tem pesos preponderantes.

Os assentamentos, as regularizações fundiárias, as alienações de terras públicas e a assistência à agricultura familiar, por meio do Pronaf, serão tão mais eficazes na medida em que se melhore a qualidade técnica dos dados armazenados e que o banco de dados possa, efetivamente, funcionar como repositório ágil de informações fidedignas, de forma a resgatar a capacidade de planejamento em especial no tocante a obtenção de terras (ou pelo instrumento de Desapropriação ou do Banco da Terra). Somente assim será possível livrar os órgãos que conduzem a administração agrária do País, da incômoda situação de estarem quase sempre a reboque dos acontecimentos (induzidos via de regra pela legítima atuação dos movimentos sociais), inclusive ao sabor também de interesses pessoais de alguns proprietários ou até mesmo de entes institucionais estes, quando querem se livrar dos seus ativos imobiliários sem qualquer preocupação com o social.

Há que se registrar, ainda, que o Incra, durante a vigência do atual do PPA, praticamente perdeu a estrutura organizacional de gestão territorial que existia e que havia participado intensamente da formulação do Programa

Gerenciamento da Estrutura Fundiária. Atualmente, por força da mudança ocorrida na estrutura, o pouco que restou acha-se disperso em setores pulverizados e sem qualquer expressão para equacionar questão de tamanha envergadura. Assim, urge que se estruture um ambiente institucional no âmbito do Inbra ou do MDA para a autogestão dos Sistemas SIR/CNIR dentro da linha do encaminhamento da própria CPI da Grilagem de Terras.

Dentre os aspectos do Programa passíveis de melhoria destacam-se os seguintes:

- **Pertinência das ações** – havia proposta anterior de iniciativa direta da SE/ Inbra de aglutinação da ação Sistema de Cadastro Rural e da ação Gerenciamento do Cadastro Rural sob novo título de “Cadastro Rural”. A proposta não foi validada pelo Ministério do Planejamento que remeteu a discussão para o momento de elaboração do novo PPA.
- **Suficiência de metas físicas** – há que se reafirmar que para livrar o órgão executor da reforma agrária da incômoda situação de atuar quase sempre a partir da pressão dos movimentos sociais e, até mesmo, de interesses pessoais de alguns proprietários. Seria necessário o georrefenciamento prioritário de pelo menos cem mil imóveis (classificados como grandes) e que representam pouco mais de 2,5% do universo, mas que detêm quase 60% da área cadastrada (fenômeno típico da concentração de terras). Para suprir essa demanda, o ideal é que a meta de georrefenciamento pudesse se situar num patamar de vinte mil imóveis/ano, para que o cenário atual fosse revertido em no máximo cinco anos.
- **Adequação dos indicadores** – embora não haja, até o momento proposta de modificação dos índices existe certa polêmica a respeito do mecanismo de cálculo percentual do segundo índice, Taxa de Cadastramento de Imóveis Rurais, que tem como base a superfície territorial brasileira (854.740.350 hectares) quando se sabe que apenas parte dela é ocupada com atividade rural, num montante relativamente difícil de quantificar com exatidão em termos percentuais.
- **Matriz de fontes de financiamento** – é necessário enfatizar que a modernização do sistema cadastral atualmente em uso, associada a necessidade de povoamento do banco de dados do novo sistema, SNCR-Geo, com informações especializadas em no máximo cinco anos, irão requerer investimentos estimados em cerca de US\$ 20 milhões/ano, para o qual será necessário recorrer a financiamentos internacionais.
- **Prazo de duração da ação** – a ação Georrefenciamento e Levantamento do Uso da Terra. A demanda reprimida em termos de georrefenciamento (da ordem de cem mil imóveis), bem como a necessidade da atualização desses dados cadastrais (por força da dinâmica inerente a um cadastro tecnificado) levam a caracterizar a ação Georrefenciamento e Levantamento do Uso da Terra, obrigatoriamente, como de caráter permanente e não temporário (apenas três) anos como atualmente previsto no PPA situação que se recomenda seja alterada de imediato.
- **Produto desenvolvido em parceria** – merece especial destaque o produto desenvolvido no âmbito do PPA 2000 - 2003 consubstanciado na destinação de áreas administradas pelo Inbra para criação de Unidades de Conservação sob jurisdição do Ibama/MMA. A parceria resultou num total de mais de vinte milhões de hectares destinados, o que equivale a duas vezes o território do estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo somados ou maior que a extensão da Bélgica e Portugal juntos. A transferência das áreas atendeu às

diretrizes de desenvolvimento florestal sustentável definidas na Declaração do Rio e na Agenda 21 – tratado internacional que estabelece linhas de atuação a serem tomadas para a preservação do Meio Ambiente. Dentre as inúmeras Unidades de Conservação criadas destaca-se o Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque com 3.879.000 hectares (beirando, portanto, os quatro milhões de hectares) e objeto de ampla repercussão positiva na mídia internacional. É importante ressaltar que toda a operação de destinação teve participação direta do gerente do Programa.

Dentre os aspectos em que a estratégia de implementação necessita de aperfeiçoamento, destacam-se:

- Organização dos trabalhos no âmbito da gerência – necessidade de se dar prioridade ao desenvolvimento do módulo avaliação do Sistema de Informações Gerenciais do Incra (SigIncra).
- Forma de articulação com outras unidades do Ministério – necessidade de se aperfeiçoar a forma de articulação com outros Ministérios especialmente agora com a operacionalização do CNIR quando os imóveis rurais passam a ser identificados por meio de um código único de uso comum pelo Incra/MDA, Secretaria da Receita Federal, Ibama, Funai, órgãos estaduais de terras etc.
- Forma de articulação com as parcerias – com a operacionalização do CNIR também há necessidade de se aperfeiçoar a forma de articulação com os parceiros a exemplo dos Órgãos Estaduais de Terras, Unidades Municipais de Cadastramento UMC e Sistema Notarial.
- Sistema de informações gerenciais – há a necessidade de se concluir o desenvolvimento do Sistema de Informações Gerenciais do Incra - Sig Incra que atualmente tem disponível apenas o módulo de programação operacional. O módulo de acompanhamento da execução acha-se em fase final de desenvolvimento havendo necessidade premente de se priorizar também o módulo de avaliação, infelizmente ainda não iniciado pois como registrado no ano passado pelo meio convencional como atualmente se trabalha no PPA (no âmbito do Incra) as informações e dados não fluem satisfatoriamente para carga no Sigplan de forma tempestiva e impessoal criando transtornos de toda ordem para o gerente do Programa situação que persiste desde o início do Plano.

A estratégia de implementação como um todo carece de aperfeiçoamentos e adequações inerentes à própria dinâmica do Programa.

Os resultados positivos devem ser creditados, acima de tudo, à existência de um projeto de modernização que foi perseguido com maior ênfase a partir do início da década de 1990, na extinta Diretoria de Cadastro Rural do Incra, com a participação da sua gerência e do corpo de técnico. Infelizmente, o risco de descontinuidade e/ou afastamento dos objetivos iniciais do projeto é bastante grande principalmente considerando a circunstância de que atualmente, por força da mudança ocorrida na estrutura organizacional. Considera-se que a estrutura resultante encontra-se dispersa em setores pulverizados e sem qualquer expressão para equacionar questão de tamanha envergadura. Assim, sugere-se que se estructure, com urgência, um ambiente institucional no âmbito do Incra ou do MDA para a autogestão dos Sistemas SIR/CNIR de forma coerente com o encaminhamento da CPI da Grilagem de Terras.

Implementação

O padrão de execução financeira do programa desenvolveu-se relativamente a contento tendo em vista a proposta orçamentária do PLOA não se constatando, também, maiores distanciamentos entre o planejado e o reprogramado.

Todas as ações do Programa, de uma maneira geral, contribuíram para o alcance dos objetivos, mas há que se destacar, mais uma vez, a ação Georreferenciamento e Levantamento do Uso da Terra que é, no momento, das mais relevantes para a melhoria da qualidade da reforma agrária, pois dela dependerá a formação de estoque de terras de onde poderão ser selecionadas as de melhor potencial agrônomo para destinação aos assentamentos de trabalhadores rurais.

Quanto às restrições, à exceção da ação sob Demarcação Topográfica em Áreas de Regularização Fundiária que não foi contemplada com liberação de numerário, as demais não sofreram maiores impactos por força do fluxo de recursos financeiros.

Nos registros do Sigplan não estão relacionadas quaisquer restrições neste Programa, no entanto, há que se enfatizar a dificuldade de fornecimento, pelos órgãos executores, em tempo hábil, das informações para carga no sistema Sigplan, bem como para a avaliação Anual do PPA e elaboração do relatório para o Balanço Geral da União.

Em relação a adequabilidade e suficiência de recursos materiais, deve-se ressaltar que a execução deste Programa demanda a utilização de veículos automotores para realização, em especial, de fiscalização de serviços topográficos, bem como execução, comumente por via direta, de georreferenciamento de imóveis rurais, além de outros deslocamentos periódicos. Existe, ainda, a insuficiência ou obsolescência de equipamentos de informática com funcionalidades para tratamento de dados técnicos obtidos através de geotecnologias (estações de trabalho, *plotters*, rasterizadores etc.) visando o atendimento das necessidades operacionais, não só a nível central como regional e local.

Portanto, é necessário programar recursos na LOA/2004 para aquisição de equipamentos de informática especializados, bem como melhorar os mecanismos de aluguel de veículos automotores paralelamente às aquisições que se caracterizarem como prementes.

O principal entrave quanto a esse tópico é que a gerência do Programa não conta com uma equipe gerencial. Há necessidade urgente de se estruturar, no âmbito do Incra/MDA, a mencionada equipe, bem como uma estrutura de assessores e multiplicadores para propiciar uma maior visão e comprometimento do corpo de técnicos e dirigentes com relação à execução e avaliação do Programa. Concomitantemente, faz-se necessário fomentar, no âmbito da política de recursos humanos, a formação, capacitação e especialização de pessoal para execução e gerência a nível nacional, regional e local.

A equipe gerencial participou, neste período, apenas de seminários realizados na ENAP. A sugestão é que para o próximo PPA seja capacitada a equipe gerencial e montada, no âmbito do Incra/MDA uma estrutura de multiplicadores para propiciar uma maior visão e comprometimento junto ao corpo de técnicos com relação a execução e avaliação do Plano.

As parcerias, principalmente com o Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro e com as Unidades Municipais de Cadastramento - UMC e o INPE foram essenciais no período. Essas parcerias são tradicionais e remontam aos

primórdios da criação do Cadastro de Imóveis Rurais do Incra (há mais de trinta anos). Com o novo SNCR modernizado, SNCR-Geo, e com a recente institucionalização do Cadastro Único, de âmbito nacional (CNIR) surgem muitas possibilidades de parcerias abrangendo a esfera federal, estadual, a municipal e com outros entes da sociedade civil. Na esfera federal desponta, na vanguarda, a Secretaria da Receita Federal até mesmo pela sua situação de co-participante da gestão do CNIR. Na mesma linha não se poderá prescindir do IBGE, da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército, da Embrapa, da Funai, do Ibama, do IBGE, da Secretaria do Patrimônio da União, das Universidades Federais (especialmente em relação às especialidades de agronomia e de cartografia), INPE, do Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM etc. Nas diversas Unidades da Federação, os órgãos estaduais de terras, principalmente, terão papel preponderante e nos municípios a dinâmica da parceria se situará na continuidade da interação com as Unidades Municipais de Cadastramento devendo-se registrar que o Incra mantém intercâmbio para esse fim, mediante Convênio, com praticamente todos os cinco mil municípios brasileiros. As UMCs certamente serão o braço operacional que estará na ponta internalizando o SNCR-Geo e CNIR (cuja matriz é o próprio SNCR-Geo) no novo cenário de utilização massiva das geotecnologias. E o papel dos Cartórios de Registros de Imóveis não será diferente. Eles estarão obrigados na nova Lei do Sistema Público do Registro de Terras a enviar mensalmente ao Incra qualquer alteração nas matrículas, como mudança de titularidade, remembramento, desmembramento, parcelamento, modificação de área, loteamento e alterações relativas a aspectos ambientais. Em contrapartida, o Incra encaminhará mensalmente aos cartórios o código do imóvel para fazer constar na matrícula.

Ainda não foram fomentadas parcerias específicas, na forma como seria desejável, com outros programas do PPA, não obstante a ampla possibilidade de implementação, sem muita dificuldade. Existe muita interação e intercâmbio de dados informalmente mas há que se profissionalizar e institucionalizar as parcerias, especialmente no segmento de geotecnologias, meio ambiente e cadastro rural.

Certamente diversos outros programas do Plano Plurianual apresentam amplas possibilidades de formalização de parcerias com o Programa **Gerenciamento da Estrutura Fundiária**, infelizmente ainda não fomentadas na magnitude que seria desejável não obstante o imenso potencial especialmente no segmento de geotecnologias, meio ambiente, cadastro rural, vigilância territorial etc.

Pela própria natureza do Programa, cujas ações, na sua maioria, envolvem contato direto com os beneficiários, com os poderes constituídos, com os sindicatos, com os movimentos sociais, etc, pode-se afirmar que o grau de participação da sociedade é muito alto, como se verifica nas operações de cadastramento do tipo deflagrado pelas Portarias 558, de 1999 e 596, de 2001 e dos cadastramentos diretos e massivos no Pontal do Paranapanema, no entorno do Distrito Federal, na Zona da Mata de Pernambuco e no Polígono da Maconha, todas desenvolvidas no âmbito da ação Georreferenciamento e Levantamento do Uso da Terra.

A avaliação de seus usuários/beneficiários é feita pela Ouvidoria Agrária Nacional, pelas Salas do Cidadão (na sede e em todas as regionais do Incra), pelo sistema telefônico 0800, pela Caixa Postal, pelo endereço eletrônico podecontar@incra.gov.br e pelos *sites* do Incra, do MDA e do Banco da Terra.

Podem ser considerados como positivos os mecanismos de avaliação da satisfação dos usuários/beneficiários em relação à execução.

Gestão da Política Fundiária

Resultados

Este Programa se destina a apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de política fundiária e justifica-se pela necessidade de se desenvolver ações que subsidiem a Direção Superior da Política Fundiária, dando condições para tomada de decisões no âmbito político e gerencial.

O Programa **Gestão da Política Fundiária** não dispõe de indicadores. Contudo, avalia-se que o Programa obteve desempenho satisfatório no período, destacando-se seu papel no controle de focos de conflito e tensão social no campo (por meio da Ouvidoria Agrária Nacional), na promoção da capacitação de agentes e apoio a projetos no âmbito do Banco da Terra, na assistência aos assentamentos, na realização de estudos sobre a temática agrária, na implantação de programas de qualidade e no desenvolvimento do sistema de informações.

Em 2002, o destaque foi a ação Acompanhamento de Conflitos e Tensões Sociais no Campo, considerada de maior expressão, cuja execução física ultrapassou 100% do previsto. Tiveram performance, respectivamente, dentro do esperado e acima do esperado a ação Cooperação Técnica para Melhoria da Gestão e das Ações Produtivas em Áreas de Assentamento e a ação Capacitação de Executores do Banco da Terra. As ações Coordenação e Suporte Técnico às Ações do Banco da Terra e Promoção da Qualidade e da Produtividade na Reforma Agrária alcançaram performance tanto física como financeira abaixo do previsto. A ação Formulação e Avaliação da Política Fundiária ficou com registros nulos de execução física pelo fato do órgão técnico não ter apresentado, em tempo hábil, os resultados finais. Também ficou com registros nulos de execução física, a ação Implantação de Sistema Integrado de Gerenciamento da Execução da Reforma Agrária por não ter avançado, como se esperava, a implantação do Sistema de Informações Gerenciais nas Unidades da Federação restantes (33%), efetuando-se, apenas, a manutenção do sistema nas localidades em que houvera a implantação anteriormente. Como resultados principais citam-se os seguintes:

Acompanhamento e Controle de Conflitos e Tensões Sociais no Campo

Como meta de controle de conflitos e tensões sociais previa-se, para o exercício de 2002, a atuação em 158 focos, que foi superada, pela intervenção mediadora da Ouvidoria Agrária Nacional em 306 casos em todo o território nacional, atingindo-se resultado físico de 193%. Houve participação direta ou indireta da Ouvidoria Agrária Nacional em diversas situações, tais como: ocupações de imóveis rurais; ocupações de prédios públicos; conflitos sociais com reféns; conflitos sociais com mortes; ações possessórias e conflitos sociais envolvendo remanescentes de quilombos ou populações indígenas.

Os indicadores de tendência demonstram que as invasões e/ou ocupações de terras, de prédios públicos, bancos e rodovias etc., ainda acontecem, mas em menores proporções. As reivindicações sociais passam a centrar-se na busca de melhoria das condições socioeconômicas dos assentamentos já instalados. Contudo, observa-se que o exercício de 2002 encerrou-se com um contingente de cerca de sessenta mil famílias acampadas e que devem ser alvo de atenção prioritária.

Sistema de Informações de Conflitos Agrários – SICA:

Foi desenvolvida, no exercício de 2002, uma nova versão do Sistema de Informações de Conflitos Agrários - SICA 2.0, que passa a ser a ferramenta básica para a coleta, análise e tratamento de informações em tempo real. O banco de dados do sistema é indispensável para

Gerente:

Milton Santos de Amorim

os procedimentos de prevenção dos Conflitos e Tensões Sociais. O SICA 2.0 veicula dados *on line* facultando às diversas instâncias do Governo e as parcerias em geral a anteciparem ações de políticas públicas que possam eliminar, na origem, potenciais ocorrências de conflito.

Encontro Nacional de Mediadores de Conflitos Agrários:

Evento de importância capital para a melhoria das ações preventivas com a participação de 28 Superintendências Regionais do Incra objetivando o nivelamento de conhecimentos com ênfase na qualidade da informação, nas estratégias e realidades, nas ações e relacionamentos internos e externos sobre crises em geral.

De forma geral, apesar da ausência de indicadores, avalia-se que a maioria das ações alcançaram elevados níveis de execução e que podem ser esperados impactos positivos sobre o público alvo por conta da execução ao final do período e considerando-se que não surgirão conseqüências negativas em virtude da proposta orçamentária para 2003.

Concepção A demanda da sociedade que ensejou o surgimento da **Gestão da Política Fundiária** se insere na temática do desenvolvimento rural integrado e sustentado, sintonizando-se, com se verifica, com o macroobjetivo ao qual está associado o Programa. Dessa forma, o conjunto de ações permeia o tema, seja em relação aos conflitos e tensões sociais no campo, seja quando se destina a promover a capacitação, a cooperação técnica para a gestão, a coordenação e suporte técnico, a formulação e avaliação da política fundiária, a qualidade e produtividade da reforma agrária e qualidade do sistema de gerenciamento.

Avalia-se que o Programa vem se desenvolvendo de forma satisfatória, não havendo registro fundamentado por parte dos órgãos executores, nem da gerência sobre a necessidade de aperfeiçoamentos, entendendo-se como adequados seus atributos tanto do Programa quanto de suas ações. Não se identificaram outros produtos desenvolvidos, com recursos orçamentários ou não, além daqueles desenvolvidos pelas ações do Programa.

Os aspectos da estratégia de implementação que necessitam ser aperfeiçoados são seguintes:

- Organização dos trabalhos no âmbito da gerência – necessidade de se dar prioridade ao desenvolvimento do módulo avaliação do Sistema de Informações Gerenciais do Incra - SigIncr.
- Forma de articulação com outras unidades do Ministério – há necessidade de melhoria, especialmente no acompanhamento da execução das ações e envolvimento das unidades beneficiárias por ocasião da avaliação anual.

Especialmente no que se refere ao acompanhamento de conflitos e tensões sociais no campo, ação de destaque do Programa, ressalta-se o papel da Ouvidoria Agrária Nacional que trabalha preventivamente com reflexos positivos no controle das ocorrências.

Implementação A execução financeira do Programa desenvolveu-se normalmente, apenas excetuando-se casos de contingenciamento que comprometeram a execução física anual de uma das ações, já que não houve liberação em tempo hábil.

A equipe gerencial, neste período, participou apenas de seminários realizados na ENAP. A sugestão é que para o próximo PPA seja capacitada uma equipe gerencial e montada uma estrutura de multiplicadores para propiciar maior visão e comprometimento junto aos servidores com relação a execução e avaliação do Plano.

Especialmente no que se refere a ação Acompanhamento de Conflitos e Tensões Sociais no Campo as parcerias têm papel de peso por meio das Ouvidorias Agrárias Estaduais e do Conselho da Ouvidoria Agrária Nacional, entre outros.

Ainda não foram fomentadas, de forma desejável, parcerias com outros programas do plano plurianual, não obstante sua possibilidade de implementação com certa facilidade, a exemplo da passível participação do Ministério da Justiça em relação à Ação Acompanhamento de Conflitos e Tensões Sociais no Campo.

A participação da sociedade ocorre através do diálogo constante principalmente com as entidades representativas dos trabalhadores rurais sem terra e de assentados. São realizadas reuniões periódicas de negociação ou avaliação, sempre com base em pautas preparadas com antecedência para discussão e encaminhamento das soluções.

A satisfação de seus usuários/beneficiários é avaliada pela Ouvidoria Agrária Nacional, salas do cidadão, na sede e em todas as superintendências regionais do Incra, discagem direta e gratuita por meio do telefone 0800787000, Caixa Postal 09750, e.mail: podecontar@incra.gov.br e *sites* do Incra e do MDA. Considera-se que esses mecanismos de escuta são adequados para dimensionar a satisfação do usuário/beneficiário do Programa.

Em relação à execução física e financeira do Programa no ano de 2002, pode-se dizer que não houve comprometimento quanto à compatibilidade do fluxo de recursos financeiros com o Decreto de Programação Financeira.

Quanto à adequação de recursos para implementação do Programa em 2002, as principais limitações constatadas foram:

- Recursos materiais insuficientes – existe insuficiência de equipamentos de informática (computadores e periféricos), bem como de manutenção preventiva e corretiva. A limitação atinge, indistintamente, gerentes e agentes executores envolvendo a estrutura organizacional, não só a nível central como regional e local. Assim, é necessário programar recursos na LOA/2004 para aquisição de equipamentos de informática, bem como sistematizar a manutenção preventiva e corretiva.
- Quantidade inadequada de recursos humanos na equipe gerencial – o principal entrave (que se prolonga desde o início do PPA) é a inexistência de equipe gerencial. Identifica-se necessidade urgente de sua estruturação no âmbito do Incra/MDA, bem como a constituição de um *staff* de assessores e multiplicadores para propiciar uma maior visão e comprometimento do corpo de técnicos e dirigentes com relação à execução e avaliação do Programa.

Concomitantemente, faz-se necessário desenvolver no âmbito da política de recursos humanos do Incra/MDA a formação, capacitação e especialização de pessoal para execução e gerência, em nível nacional, regional e local.

Quanto à existência de restrições, não houve registros do Sigplan. No entanto, considera-se de extrema dificuldade o fornecimento, pelos órgãos executores, em tempo hábil, das informações de execução física para carga no Sigplan, bem como para a Avaliação Anual do PPA e, ainda, elaboração do Relatório para composição do Balanço Geral da União.

Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais

Resultados Este Programa visa garantir as condições básicas de acesso do homem à terra, preconizado por dispositivos legais, como a Constituição Federal e o Estatuto da Terra, proporcionando ao beneficiário da Reforma Agrária a oportunidade de inclusão social.

Em 2002, foram assentadas 43.486 famílias de trabalhadores rurais sem-terra, superando a meta física estabelecida pela Lei do Orçamento Anual em 17,5%. Dos assentamentos realizados, 15.509 famílias foram assentadas em áreas cujos projetos foram criados em 2002 e 27.977 famílias foram assentadas em lotes vagos de projetos criados em exercícios anteriores. O Programa materializa-se por meio das ações cujos resultados estão abaixo detalhados:

Obtenção de Terras

No exercício foram obtidos 484.571 hectares de terras via desapropriação, que representou 36,2% da meta física estabelecidos pela LOA de 2002, suficientes para geração de 15.509 novas vagas em projetos de assentamento.

O não-atingimento da meta física deveu-se a: custo unitário de obtenção por hectare, previsto no orçamento era de R\$ 271,00. No entanto, o custo real médio foi de R\$ 438,00 em razão da mudança de foco no processo de obtenção, priorizando-se as Regiões Sul e Sudeste, onde encontram-se localizados o maior número de acampamentos de trabalhadores rurais sem terra e a maior demanda de terra; contingenciamento de R\$ 44,3 milhões dos recursos previstos para indenização de terra nua; falta de provisionamento na ordem de R\$ 23 milhões em recursos financeiros para atender a demanda de indenização de terra nua; e despesas na ordem de R\$ 44,6 milhões para atendimento a decisões judiciais, referentes a ações expropriatórias ajuizadas em exercícios anteriores.

Excluindo os recursos aplicados em decisões judiciais, o saldo orçamentário previsto na Lei, impedidos de aplicação permitiriam o assentamento de aproximadamente cinco mil famílias.

Visando acelerar o processo de obtenção de terras por compra e venda, foi descentralizada a competência na aquisição de imóveis para a alçada das Superintendências Regionais, respeitados os critérios de valores baseados nas planilhas de Preços Referenciais (Resolução CD/Nº 21, de 22 de agosto de 2002).

Com o objetivo de reduzir o volume de ações judiciais, evitando-se riscos de superindenizações por conta de juros moratórios e compensatórios, além de encargos, foi editada a Instrução Normativa nº 05, de 11 de julho de 2002, que disciplina a realização de acordos judiciais e extrajudiciais nos processos expropriatórios.

Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas

Gerente:

Marcelo Corte Real da Silva

O Crédito Instalação teve seus valores individuais ampliados para R\$ 4.500,00 por família e está assim caracterizado: apoio à Instalação no valor de até R\$ 1.500,00 por família assentada, para aquisição de alimentos, insumos e ferramentas necessárias ao início da atividade produtiva; aquisição de Material de Construção no valor de até R\$ 3.000,00 por família assentada.

Foram concedidos créditos para apoio à instalação para 34.539 famílias e para aquisição de material de construção para 34.910 famílias.

Titulação de Terras

A ação de Titulação de Terras consiste na emissão de documento definitivo de propriedade da terra (Título de Domínio) ou de documento provisório (Contrato de Concessão de Uso - CCU), ambos sob cláusulas resolutivas, bem como de documento de reconhecimento do domínio (Título de Ratificação). Envolve beneficiários do Programa de Reforma Agrária em áreas de assentamento e em áreas de regularização fundiária. Foram emitidos 24.112 títulos e 25.000 estão em fase de conclusão.

Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária – Sipra

Trata-se da sistematização de dados dos Projetos de Assentamentos, desde a criação até sua consolidação.

Em face da necessidade de se proceder estreita contabilização do número de famílias assentadas, a alimentação do Sipra no que se refere a criação de projetos e assentamento de famílias passou a ser de competência exclusiva das superintendências regionais, que em função do sistema trabalhar em plataforma web, permitiu o acompanhamento e a consolidação dos dados em tempo real pela sede.

No presente exercício, o desenvolvimento do sistema possibilitou a implantação do módulo titulação, para emissão dos títulos de domínio, eliminando o re-trabalho de digitação de dados referentes aos beneficiários, até então existentes.

Discriminação de Terras e Áreas Irregularmente Ocupadas

A ação se dá pela realização de ações discriminatórias para identificação da situação fundiária de determinada região quanto à sua ocupação. A implementação desta ação no exercício, foi conjugada com a ação Gerenciamento do Cadastro Rural, do Programa **Gerenciamento da Estrutura Fundiária**.

Assistência Jurídica às Famílias Acampadas

Essa ação tem por objetivo promover a justiça social no campo, através de convênios firmados com associações de trabalhadores rurais, Poder Judiciário e entidades congêneres, os quais visam prestar assistência jurídica aos trabalhadores que não têm condições de arcar com os custos de ações judiciais, e ainda a criação de varas agrárias estaduais para melhor solução dos conflitos fundiários o mais próximo possível da ocorrência dos fatos.

Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação

A ação é desenvolvida mediante um trabalho prévio de programação das superintendências regionais e através da realização de vistorias para levantamento de dados e informações quando são identificados os imóveis destinados à desapropriação ou à aquisição.

Topografia em Áreas de Assentamento Rural

A ação consiste na materialização no terreno das áreas previstas na organização territorial, concebida para o projeto de assentamento (parcelas, áreas comunitárias urbanas ou de exploração agrícola comunitárias, áreas inaproveitáveis, de reserva legal ou de preservação permanente, açudes, estradas).

Foram medidos e parcelados 445 projetos de assentamento, totalizando 39.783 km de medida poligonal, beneficiando 28.705 famílias, o que representa 77,6% da meta física estabelecida para o exercício.

Plano de Desenvolvimento do Assentamento

Nessa ação, os Planos de Desenvolvimento de Assentamentos Rurais são realizados por meio de um diagnóstico participativo entre a comunidade assentada e a equipe técnica responsável, para definir os rumos do desenvolvimento do assentamento e orientar todas as ações a serem implementadas.

Foram elaborados 479 Planos de Desenvolvimento do Assentamento beneficiando 36.516 famílias, o que representa 98,7% da meta física estabelecida para o exercício.

Assistência Social às Famílias Acampadas

Essa ação apóia a concretização de alguns aspectos da cidadania dos trabalhadores rurais acampados. Os convênios firmados encontram subsídios através da constituição de núcleos de apoio ou balcões de direitos, aptos a proporcionar orientação e assistência jurídica e formativa quanto aos direitos da cidadania; da realização de seminários e cursos específicos para trabalhadores rurais acampados e advogados populares; do custeio de taxas e fotos para documentos dos trabalhadores rurais e aquisição de material para a operacionalização dos núcleos e da atividade jurídica implicada, e de transporte.

Existem 642 acampamentos em todo o território nacional abrigando um contingente de aproximadamente 59.627 famílias, situados às margens das estradas, em imóveis ocupados ou em periferias de municípios. Sabemos que é de fundamental importância a adoção de controle rígido e seguro por parte das autoridades envolvidas na distribuição dos alimentos/medicamentos de modo que se possa manter a isenção e transparência no atendimento a situações emergenciais às famílias realmente estão desamparadas. Desta forma, em 2002, foram assistidas 28.519 famílias, o que corresponde a 98,61% da meta orçamentária prevista. Em relação à demanda de famílias acampadas, atingiu-se o percentual de 47,82%, com o recurso disponível.

Perícia Judicial

Essa ação visa ao acompanhamento dos processos judiciais de desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, que são submetidos à prova judicial, denominada perícia, cobrindo despesas com honorários do perito nomeado pelo juiz responsável pela ação de desapropriação, assim como as despesas com o assistente técnico designado pelo Incra – Perito Federal Agrário.

A defesa da instituição, quando ocorrem as contestações aos argumentos técnicos e jurídicos apresentados pela Autarquia, está relacionada diretamente ao desempenho desta ação. Foram realizadas 299 perícias judiciais, determinadas pela Justiça, no presente exercício, de um total de 750 estabelecidas na Lei Orçamentária.

Avaliando-se o Programa quanto ao período de 2000-2002, registra-se que foram criados 1.708 Projetos de Assentamento, que geraram 169.331 novas vagas para atendimento às famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

O indicador do programa Taxa de Assentamento Rural, que é a relação percentual entre a quantidade de famílias assentadas e o total da demanda por assentamento de acordo com as famílias cadastradas no Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra, foi apurado em 31/10/2002 e atingiu o índice de 76,196%. No início do Programa, esse índice era de 66,277%, o que demonstra um acréscimo de 9,919%, representando uma variação positiva de 15%.

A estimativa é que, no período 2000-2002, tenham se beneficiado do Programa de Reforma Agrária, 210 mil famílias de trabalhadores rurais sem-terra. A demanda apresentada pelo Programa de Acesso Direto a Terra (cujo cadastramento é realizado pelos correios) é de cerca de 800 mil famílias. O processo de seleção implantado pelo Incra vem demonstrando que 50% desta demanda é caracterizada por trabalhadores rurais sem-terra, o que representa uma demanda imediata de 400 mil famílias.

O assentamento, permite à família do trabalhador rural, além do acesso à terra, a participação nas discussões sobre a viabilidade do projeto, que é realizada com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento - PDA; o acesso ao crédito-instalação que permite a família dar início a atividade produtiva na parcela e a construção da moradia; a assistência técnica e capacitação para viabilizar a produção; o acesso ao crédito rural através do Pronaf; e a condições de vida digna através do atendimento de infra-estrutura básica, tais como estrada, energia elétrica e água para consumo humano.

A expectativa de alcance do índice previsto é muito baixa (inferior a 50%) e a diferença entre a capacidade de assentamento dos projetos existentes e o número de famílias efetivamente assentadas, se deve à existência de lotes vagos, passíveis de serem utilizados para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais sem-terra.

O que ocorre é que parte desses lotes muitas vezes encontram-se ocupados irregularmente e vêm sendo objeto de ação do Incra no sentido de destiná-los ao assentamento, ou encontram-se em localidade de baixa demanda em razão das dificuldades de acesso e distância das sedes municipais.

A ocupação irregular de lotes em projetos de assentamento ocorre em razão da evasão das famílias assentadas, que ocorre por falhas no processo de seleção, associado à falta de serviços essenciais tais como postos de saúde e escolas e a precária situação do serviço de transporte existente entre os projetos de assentamento e as sedes municipais.

Pelas razões mencionadas, considera-se necessária a atualização do índice do indicador ao final do PPA, de 100% para 80%.

O indicador utilizado para mensurar o Programa não consegue aferir as transformações socioeconômicas pelas quais passam os beneficiários, mas é possível verificar progresso em municípios com relativa concentração de projetos de assentamento. Avalia-se que, no entanto, apesar do não-atendimento do índice inicial proposto, o Programa permitiu o estabelecimento da dignidade das famílias que foram assentadas.

Os principais resultados obtidos e principais dificuldades enfrentadas, quanto às principais ações do programa, no período 2000-2002 foram:

- Obtenção de Terras – o Incra obteve na Justiça a posse de 721 imóveis rurais, com área total de 1.756.146,52 ha. O resultado está abaixo do previsto inicialmente, em razão dos contingenciamentos orçamentários ocorridos em 2001 e 2002, que afetaram de forma significativa à execução desta ação e em razão de decisões judiciais em processos de desapropriação de anos anteriores.

- Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas – este crédito se divide em duas modalidades: crédito apoio à instalação e crédito aquisição de material de construção. O primeiro é concedido no decorrer do primeiro ano em que a família é assentada e permite a aquisição de insumos e ferramentas necessárias ao início da atividade produtiva; e o segundo é concedido tão logo seja concluída a demarcação topográfica e visa garantir à família assentada a construção de sua moradia. Esta ação vem contando com aporte de recursos do FGTS, o que permitiu o atingimento superior as metas físicas iniciais propostas.
- Titulação de Terras – foram emitidos 119.320 títulos definitivos de propriedade. O que vem dificultando o avanço desta ação é a transcrição em nome do Incra dos imóveis desapropriados, que ocorre quando o processo judicial encontra-se transitado e em julgado; e a retificação da área após o imóvel ser medido e demarcado.

Considera-se necessária a fusão deste Programa com o Programa Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos, visto que ambos são complementares, bem como a fusão de ações propostas no item Concepção, o que permitiria uma maior agilidade da execução orçamentária.

Concepção

O problema que deu origem ao Programa **Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais**, advém da concentração de terras no País e que nos últimos anos vem se agravando pela modernização da agricultura, provocando o desemprego e o êxodo em massa no campo para as cidades; e pela estagnação econômica, visto que esses desempregados se somam aos existentes no meio urbano.

Este Programa se apresenta como alternativa de ocupação da mão-de-obra e geração de renda e emprego, visto que a sua execução cria oportunidades das famílias beneficiárias progredirem social e economicamente, de forma a alcançarem a plena cidadania. A expectativa é de que cada família assentada, após instalada e ter acessado o crédito da linha A do Pronaf (específica para oriundos da reforma agrária) consiga manter uma renda de aproximadamente três salários-mínimos, considerados a ocupação da mão-de-obra, o excedente comercializável e o autoconsumo.

É importante salientar que os beneficiários, de modo geral, são pessoas que apresentam baixo nível de formação profissional, e a demanda poderá ser reduzida com o aquecimento da economia, em particular pelo setor da construção civil.

Os principais aspectos do Programas que necessitam ser aperfeiçoados são:

- Suficiência de metas físicas – considerando a dificuldade de geração de empregos nas cidades e o alto custo desta geração; a demanda para acesso a terra elevada, identificada pelo programa de acesso direto a terra; e os baixos custos que o Programa oferece para ocupação de mão-de-obra com baixa qualificação profissional, faz-se necessário incrementar as metas físicas do Programa.
- Adequação dos indicadores – o indicador hoje utilizado, demonstra apenas a ocupação dos lotes nos projetos de assentamento existentes, não conseguindo demonstrar o total de famílias assentadas ou a evolução socioeconômica das famílias assentadas após terem recebidos todos os benefícios previstos, tais como crédito, assistência técnica e moradia. A utilização de um indicador capaz de expressar os impactos causados pelo Programa, poderia melhor demonstrar a capacidade que este Programa tem de ser solução de inclusão social e de distribuição de renda, demonstrando com clareza que as ações executadas criam oportunidades das famílias beneficiadas alcançarem a plena cidadania.

O processo desenvolvido pelo Programa e seus principais produtos:

Programa tem por objetivo promover o assentamento de trabalhadores rurais sem-terra e promover a titulação dos lotes destinados às famílias beneficiadas.

Este processo tem início na identificação de imóveis passíveis de desapropriação ou aquisição ou através da discriminação de áreas devolutas ou terras irregularmente ocupadas. Nesta fase são realizadas diversas vistorias, onde verifica-se a origem do domínio; procede-se o georeferenciamento da área, que será lançado no Sistema de Informação Rurais - SIR; e a aferição do Grau de Utilização da Terra - GUT e o Grau de Eficiência Econômica - GEE que determinarão se o imóvel é produtivo ou improdutivo. Em se caracterizando improdutivo e possuindo área superior a quinze módulos fiscais, o mesmo é passível de desapropriação e poderá ser elaborado Decreto que disponibiliza o imóvel para fins de reforma agrária. Publicado o Decreto, o Incra fica autorizado a providenciar a avaliação do imóvel, solicitar os Títulos da Dívida Agrária - TDA necessários a indenização da terra nua e promover a ação expropriatória pertinente. Ajuizada a ação, a justiça promove a imissão de posse em favor do Incra e o processo continua na Justiça discutindo-se o valor do imóvel, fase em que poderão ocorrer perícias judiciais para confirmação dos valores arbitrados. Em sendo produtivo, a alternativa é a aquisição, regulamentada pelo Decreto nº 433 e depende da concordância do proprietário. Estas etapas são definidas como “Obtenção”.

Imitado na posse ou adquirido o imóvel, inicia-se a fase de implantação do Projeto de Assentamento. Nessa fase, incluem-se serviços como a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento, de forma participativa; realiza-se a Demarcação Topográfica para identificação das parcelas; e procede-se o pagamento dos Créditos de Apoio a Instalação que permitem a família beneficiada a aquisição de insumos e ferramentas necessários ao início da atividade produtiva e construção de sua moradia.

Paralelamente ao processo de implantação, o Programa Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos realiza as obras de infra-estrutura básica (estradas, rede de energia e captação e distribuição de água) e presta a assistência técnica e a capacitação necessária para que as famílias assentadas possam ter acesso ao crédito do Pronaf.

Concluídas todas essas etapas e estando o imóvel registrado em nome do Incra, fato que somente acontece quando o processo judicial encontra-se transitado em julgado, procede-se a titulação dos lotes, quando há a impossibilidade de realizar a titulação, é expedido um Contrato de Concessão de Uso - CCU, que garante as operações financeiras futuras da família beneficiada.

Estratégia de Implementação – Aspectos que necessitam ser aperfeiçoados:

Quando da criação de um projeto de assentamento, todos os recursos orçamentários necessários a realização de obras, serviços e pagamento de créditos devem estar assegurados e um cronograma de execução definido, para garantir às famílias beneficiadas todos os direitos garantidos.

Há a necessidade de se definir melhor a avaliação, visto que hoje está baseada na ocupação dos lotes nos projetos de assentamento conforme define o indicador do Programa, precisa-se estudar uma forma de avaliar que demonstre que a demanda por terra vem sendo atendida e a evolução socioeconômica destas famílias, precisamos demonstrar que o programa é eficiente do ponto de vista de inclusão social.

Há necessidade de melhoria na forma de articulação com as parcerias, principalmente no assessoramento às famílias assentadas visando garantir a inclusão social destes beneficiários.

Há a necessidade de se aperfeiçoar a forma de articulação com outros ministérios, visto que diversas ações do Incra são especialidade de outros ministérios, bem como os demais ministérios desempenham funções complementares que permitirão ao beneficiário do Programa de Reforma Agrária alcancem a plena cidadania.

Há necessidade de se rever a questão de convênios, visto que convênios no qual o conveniado com o Programa participa com apenas 10%, não vêm refletindo em avanços ou ampliação dos resultados.

O público-alvo atualmente participa de discussões estratégicas e de discussões operacionais, na indicação de áreas para serem vistoriadas, na priorização de projetos de assentamento que deverão ser beneficiados por determinadas obras, serviços ou concessão de crédito. Faz-se necessária, na criação de todo projeto de assentamento, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros necessários a execução e manter a transparência na execução para buscar a melhoria da participação do público-alvo.

Há necessidade de se aprimorar os mecanismos de controle social, visando garantir que as famílias em piores condições sejam atendidas preliminarmente, evitando a formação de castas protegidas pelos movimentos sociais. O único meio de controle existente encontra-se no processo de seleção, na qual, por exemplo, aposentados e servidores públicos são excluídos por meio do cruzamento de informações com a previdência social.

Há a necessidade de conclusão do Sistema de Informações Gerenciais do Incra - SigIncra, que atualmente tem disponível um módulo de programação operacional, um módulo de acompanhamento da execução em fase final de desenvolvimento e a necessidade de se desenvolver um módulo de avaliação, que estão previstos.

Há necessidade de se aperfeiçoar esta articulação, visto que toda ação de assentamento, interfere diretamente nos interesses dos municípios e estados. Atualmente os projetos de assentamento se constituem em “ilhas” dentro do território dos municípios e estados. A melhoria dessa articulação poderá garantir que o Programa é um meio para promoção da inclusão social.

A estratégia de implementação precisa ser constantemente aperfeiçoada e adequada às situações que surgem e aos cenários que se apresentam, num processo dinâmico e constante.

Na ação de Obtenção de Terras, ações em articulação com os Estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, permitiram avanços significativos em regiões de forte demanda e dificuldade de obtenção de terras.

Os Serviços de Topografia são realizados em articulação com os Governos Estaduais, através dos Institutos Estaduais de Terra e com o Ministério do Exército, o que provocou uma redução significativa dos preços praticados pelo mercado.

A elaboração de Planos de Desenvolvimento Sustentável de Assentamento (PDAs) vem sendo realizada por Universidades Federais e Estaduais, Órgãos Estaduais de Assistência Técnica e por Organizações Não-Governamentais.

Implementação

Para execução do Programa, em 2002, o maior entrave foram os contingenciamentos orçamentários na ação de Obtenção de Terras, especificamente aos recursos oriundos da Fonte 0145 (Títulos da Dívida Agrária - TDA).

As demais ações são custeadas com recursos da Fonte 0250 (Receitas Diretamente Arrecadadas), que vem apresentando superávit anualmente, entre a projeção de arrecadação que determina o limite autorizado e o valor efetivamente arrecadado (demonstrado no balanço contábil).

A restrição de maior impacto ao desempenho do Programa, além do contingenciamento orçamentário de R\$ 44,3 milhões dos recursos previstos para indenização de terra nua (que influenciou negativamente na ação de Obtenção de Terras), foi relativa ao licenciamento ambiental.

O Licenciamento Ambiental tem restringido a criação de novos projetos de assentamento. Em 2002 foram implementadas as seguintes medidas:

- capacitação de 200 técnicos do Incra, Ibama e Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, em Licenciamento e Gestão Ambiental nos Projetos de Assentamento;
- transferência de oito milhões de hectares de terras para o Ibama, para a criação de quinze Unidades de Conservação, das quais oito unidades já foram criadas, destacando-se a criação do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque, no Estado do Amapá, com 3,8 milhões de hectares, o maior da América do Sul. Estas áreas serão utilizadas para compensação das Reservas Legais dos projetos de assentamento que estejam no mesmo ecossistema;
- reconhecimento de Reservas Extrativistas – Resex como projetos de assentamento, o que possibilitou a concessão de créditos às famílias, visando a implantação de atividades ambientalmente diferenciadas; e
- aprovação e implementação do Plano de Gestão Ambiental do Incra.

Houve também impedimentos legais que dificultaram a celebração de contratos e convênios, em virtude do ano de 2002 ser um ano eleitoral e da Lei nº 9.504, que proíbe a realização transferência voluntária de recursos da União aos estados e municípios, e dos estados aos municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública, nos três meses que antecedem o pleito eleitoral.

Em 2002, à exceção da ação Obtenção de Terras, que teve contingenciamento da fonte 0164 (Títulos da Dívida Agrária) utilizados para indenização da terra nua e recursos das fontes 0145 (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - Financeira) e 0179 (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) utilizados para indenização de benfeitorias, as demais ações, que utilizam recursos da fonte 0250 (Recursos não-financeiros diretamente arrecadados), não apresentaram problemas do fluxo de recursos financeiros determinados pelo Decreto de Programação Financeira.

Quanto aos recursos humanos, avalia-se que existe quantidade inadequada de funcionários nas equipes locais. Há necessidade de recomposição da força de trabalho em razão do envelhecimento do quadro técnico, com a conseqüente aposentadoria, especificamente dos Engenheiros Agrônomos.

Considera-se, também, insuficiente a qualificação dos recursos humanos das equipes locais, havendo necessidade de se promover a capacitação do corpo técnico visando o aperfeiçoamento profissional, face ao avanço tecnológico e do ponto de vista gerencial definido pela sistemática adotada pelo PPA.

Avaliou-se a implementação do Programa no período de 2000 a 2002 quanto aos seguintes tópicos:

Não existem mecanismos de monitoramento sobre o desempenho de ações com execução descentralizada. Está em desenvolvimento o Sistema de Informações Gerenciais - SigIncrá. O mesmo foi previsto em três módulos, o primeiro denominado de módulo programação encontra-se funcionando e é nele que o Incra realiza sua programação operacional, o segundo, denominado de módulo execução, está praticamente concluído, no qual realizaremos testes para disponibiliza-los em 2003 e o terceiro, denominado módulo avaliação, que será desenvolvido em 2003.

Existe ainda o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra, que foi atualizado este ano e passou a trabalhar em plataforma *web*, que será a mecanismo de monitoramento sobre o desempenho físico das ações realizadas nos projetos de assentamento.

Atualmente as informações são coletadas por sistemas mais simples em base *Access*, de caráter não-coorporativo.

A equipe gerencial neste período participou apenas de seminários realizados na ENAP, sobre a Avaliação anual do PPA, a sugestão é que para o próximo PPA, seja capacitada a equipe gerencial e montada uma estrutura de multiplicadores para dar uma maior visão e comprometimento junto aos servidores com relação a execução do PPA.

Toda capacitação foi realizada de forma pontual para atender fragilidades técnicas ou aperfeiçoamentos, visando a melhoria do desempenho das equipes em determinada ação ou subação, sem maiores vínculos com a questão gerencial.

As parcerias foram essenciais no período, se transformaram em braço operacional da instituição, principalmente para execução das ações de Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento - PDA e Topografia em Áreas de Assentamento Rural.

Na ação de Identificação de Imóveis Passíveis de Desapropriação e Aquisição ocorreram experiências proveitosas que aceleraram o processo, particularmente nos Estados da Bahia, Rio Grande do Sul e São Paulo, onde estes Estados forneciam o corpo técnico e o Incra arcava com os custos operacionais (diárias e despesas correntes).

Entende-se que as ações citadas devem ser aperfeiçoadas. Deve-se aumentar a participação dos Estados, de forma a maximizar a utilização destes recursos e a melhorar o atingimento das metas físicas previstas.

Na ação de Obtenção de Terras, foram realizadas parcerias com o Estado de São Paulo, onde foi possível solucionar os conflitos da Região do Pontal do Paranapanema e no Estado do Rio Grande do Sul, onde os TDAs eram rejeitados. Com aporte financeiro do governo do Estado ocorreram avanços significativos.

A principal parceria durante o período de vigência do PPA, foi com o FGTS, por meio da CAIXA, que possibilitou incrementar o financiamento de moradias rurais.

A participação da sociedade ocorre através do diálogo constante com as entidades representativas, bem como na elaboração das programações operacionais das superintendências regionais, que são realizadas de forma participativa, na qual são discutidos onde e como serão aplicados os recursos orçamentários disponibilizados.

A avaliação é realizada juntamente com as entidades representativas dos trabalhadores rurais sem-terra e de assentados, durante reuniões de negociação ou avaliação de pauta de negociação de acordos e da execução das obras e serviços programados.

Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos

Resultados O Programa contempla a implantação da infra-estrutura básica (estradas, energia elétrica – rede tronco e abastecimento d’água para consumo humano), assistência técnica e atividades de acompanhamento, para garantir a sustentabilidade e a conseqüente consolidação dos projetos de assentamento.

Foram consolidadas 18.700 Famílias assentadas nos projetos de assentamento do programa de reforma agrária em 2002.

O Índice do indicador Taxa de Integralização do Atendimento às Famílias Assentadas não foi medido e atualmente o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra não tem condições de realizar tal apuração. Há a necessidade de revisão do indicador e promoção dos devidos ajustes no índice.

Em relação às principais ações que constituem o Programa, seus resultados são os seguintes:

Investimento em Infra-Estrutura Básica para Assentamentos Rurais

Execução de forma direta ou descentralizada de diversas obras e serviços, com vistas a garantir ao assentado, estrada para acesso e escoamento da produção, energia elétrica e abastecimento d’água. Estas obras em sua maior parte são realizadas através de convênios com Prefeituras Municipais.

A ação trata da implantação de obras de infra-estrutura nos projetos de assentamento, visando dar ao projeto as condições mínimas necessárias para organização da vida produtiva e familiar realizada através da disponibilização de recursos para a execução de três tipos de obras: eletrificação rural através de rede-tronco, abastecimento de água para consumo humano e abertura de estradas de acesso ao projeto e às parcelas.

Destacam-se na área de infra-estrutura as ações de parceria em andamento com órgãos federais, estados e municípios.

PARCERIA	VALOR AGREGADO (R\$)
Luz no Campo	25.500.000,00
Habitação	45.000.000,00
Fundescola	35.550.000,00
Outras	39.130.000,00

Assistência Técnica e Capacitação de Assentados

Destina-se a orientar as famílias de trabalhadores rurais assentados, nos assuntos relativos à implantação e desenvolvimento de culturas e pastagens, armazenamento e comercialização de produtos, criação de animais, introdução de novas tecnologias, bem como ações que estimulem a organização dos assentados

Gerente:

Marcelo Corte Real da Silva

Foram firmados diversos convênios com Entidades de Assistência Técnica públicas ou privadas e garantido o funcionamento de 35 Agências Regionais de Comercialização - ARCOs, que assessoram os grupos de agricultores familiares na

comercialização da sua produção; organizam comitês regionais de gestão das cadeias produtivas de maior interesse dos agricultores familiares; realizam estudos sobre as possibilidades do agronegócio, identificando a situação atual e tendências das cadeias produtivas, indicam novas oportunidades a agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados; mobilizam, organizando e capacitando os agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados; estimulam a articulação dos serviços de assistência técnica e assessoramento de especialistas para questões específicas; estimulam a demanda de pesquisa e difundem tecnologias já disponíveis.

Em 2002, foram atendidos pela ação setecentos projetos de assentamento, beneficiando 56.520 famílias, o que representa 52,7% acima da meta estabelecida para o exercício.

Acompanhamento da Instalação de Projetos de Assentamentos Rurais

Ação essencialmente desenvolvida junto aos projetos de assentamento, que consiste em trabalhos que visam à instalação das famílias beneficiárias.

Os recursos dessa ação direcionaram-se, basicamente, para a manutenção do Projeto de Empreendedores Sociais, que conta com quinhentos servidores do Incra selecionados e capacitados para o desempenho de atividades vinculadas diretamente aos projetos de assentamento. São executados trabalhos de caráter interno, caso da fiscalização da aplicação dos créditos, e externo, como por exemplo, a busca de parcerias que agreguem benefícios aos projetos.

Por meio dos empreendedores sociais, os assentados passaram a dispor de grande apoio na busca de alternativas que permitam aprimorar o desenvolvimento sustentável de seus projetos, além de poderem obter informações para o desenvolvimento de suas atividades em todo o ciclo produtivo e comercialização de seus produtos.

Para 2003 espera-se consolidar 37 mil famílias assentadas nos projetos de assentamento do Programa de Reforma Agrária, garantindo a implantação da infra-estrutura básica necessária, bem como garantir a assistência técnica para as famílias de trabalhadores rurais assentados, nos assuntos relativos à implantação e desenvolvimento de culturas e pastagens, armazenamento e comercialização de produtos, criação de animais, introdução de novas tecnologias.

.....

O Programa **Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos** é complementar ao Programa Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais e foi desenvolvido em razão de que não basta garantir o acesso a terra ao beneficiário da Reforma Agrária, mas também é necessário prover um mínimo de infra-estrutura, bem como garantir a assistência técnica e capacitação das famílias beneficiadas.

Concepção

A infra-estrutura mínima disponibilizada nos projetos de assentamento é a construção ou recuperação de estradas vicinais, a disponibilização de energia elétrica e o abastecimento de água para consumo humano.

A construção ou recuperação de estradas vicinais prioriza os convênios com Prefeituras Municipais, visando melhorar a articulação e a integração das famílias assentadas na sociedade municipal.

A disponibilização de energia elétrica faz-se em parceria com o Programa Luz no Campo e respeitando a disponibilidade dos serviços na região dos projetos.

O abastecimento de água ocorre principalmente em regiões onde o acesso à água é difícil, como o sertão nordestino e regiões de chapada.

A assistência técnica e a capacitação de assentados sofreu diversas alterações em busca de um atendimento de qualidade. Atualmente com a possibilidade de financiamento pelo Pronaf A, por um período de quatro anos para a atividade financiada, os recursos estão sendo alocados em parceria com o Sebrae para capacitação gerencial, financiando a implantação e a consolidação das Agência Regionais de Comercialização, que assessoram os grupos de agricultores familiares na comercialização da sua produção; organizam comitês regionais de gestão das cadeias produtivas de maior interesse dos agricultores familiares. As agências realizam estudos sobre as possibilidades do agronegócio, identificando a situação atual e tendências das cadeias produtivas, indicam novas oportunidades a agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados; mobilizam, organizando e capacitando os agricultores familiares e trabalhadores rurais assentados; estimulam a articulação dos serviços de assistência técnica e assessoramento de especialistas para questões específicas; estimulam a demanda de pesquisa; e difundem tecnologias já disponíveis.

Os principais aspectos do Programas que necessitam ser aperfeiçoados são:

Considerando a dificuldade de geração de empregos nas cidades e o alto custo dessa geração; a demanda elevada para acesso a terra, identificada pelo programa de acesso direto a terra; e os baixos custos que o programa oferece para ocupação de mão-de-obra com baixa qualificação profissional, faz-se necessário incrementar as metas físicas do Programa.

O indicador não é capaz de expressar os impactos causados pelo Programa sobre determinada situação. A utilização de um indicador capaz de expressar os impactos causados pelo Programa poderia melhor demonstrar a capacidade que este Programa tem de ser solução de inclusão social e de distribuição de renda, demonstrando com clareza que as ações executadas criam oportunidades das famílias beneficiadas alcançarem a plena cidadania.

Como este Programa é complementar ao Programa Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais, após a imissão na posse ou adquirido o imóvel, inicia-se a fase de Implantação do Projeto de Assentamento, nesta fase incluem-se serviços como a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Assentamento, de forma participativa; realiza-se a Demarcação Topográfica para identificação das parcelas; e procede-se o pagamento dos Créditos de Apoio a Instalação que permitem a família beneficiada a aquisição de insumos e ferramentas necessários ao início da atividade produtiva e construção de sua moradia, que são realizadas pelo programa de assentamento.

Paralelamente ao processo de implantação, este Programa realiza as obras de infra-estrutura básica (estradas, rede de energia e captação e distribuição de água) e presta a assistência técnica e a capacitação necessária para que as famílias assentadas possam ter acesso ao crédito do Pronaf A.

Aspectos que necessitam ser aperfeiçoados na Estratégia de Implementação:

Quando da criação de um projeto de assentamento, todos os recursos orçamentários necessários a realização de obras, serviços e pagamento de créditos devem estar assegurados e um cronograma de execução definido, para garantir às famílias beneficiadas todos os direitos garantidos.

Há a necessidade de se definir melhor a avaliação, visto que hoje está baseada nos projetos de assentamento consolidados. O indicador do programa utiliza ação do Programa novo Mundo rural: Assentamento de Trabalhadores

Rurais para avaliá-lo. Precisa-se estudar uma forma de avaliar que demonstre a evolução sócio-econômica destas famílias, demonstrando que o programa é eficiente do ponto de vista de inclusão social.

Há necessidade de melhoria na forma de articulação em parcerias, principalmente no assessoramento às famílias assentadas, visando garantir a inclusão social destes beneficiários.

Há a necessidade de se aperfeiçoar a forma de articulação com outros ministérios, visto que diversas ações do Incra são especialidade de outros ministérios, bem como os demais mMinistérios desempenham funções complementares que permitirão ao beneficiário do Programa de Reforma Agrária alcançarem a plena cidadania.

O público-alvo atualmente participa de discussões estratégicas e de discussões operacionais, na indicação de áreas para serem vistoriadas, na priorização de projetos de assentamento que deverão ser beneficiados por determinadas obras, serviços ou concessão de crédito. Faz-se necessária, na criação de todo projeto de assentamento, a garantia dos recursos orçamentários e financeiros e manter a transparência na execução para buscar a melhoria da participação do público-alvo.

Há necessidade de se aprimorar os mecanismos de controle social, visando garantir que as famílias em piores condições sejam atendidas preliminarmente, evitando a formação de castas protegidas pelos movimentos sociais. O único meio de controle existente encontra-se no processo de seleção, no qual aposentados e servidores públicos são excluídos através do cruzamento de informações com a previdência social.

Há a necessidade de conclusão do Sistema de Informações Gerenciais do Incra - SigIncra, que atualmente tem disponível um módulo de programação operacional, um módulo de acompanhamento da execução em fase final de desenvolvimento, necessitando desenvolver um módulo de avaliação.

Há necessidade de se aperfeiçoar esta articulação, visto que toda ação de assentamento, interfere diretamente nos interesses dos municípios e estados. Atualmente os projetos de assentamento se constituem em “ilhas” dentro do território dos municípios e estados. A melhoria dessa articulação poderá garantir que o programa é um meio para promoção da inclusão social.

A estratégia de implementação precisa ser constantemente aperfeiçoada e adequada às situações que surgem e aos cenários que se apresentam, é um processo dinâmico e constante.

Na implantação de infra-estrutura básica nos projetos de assentamento, as prioridades são discutidas com as famílias beneficiárias e os serviços são realizados em parceria com Prefeituras Municipais em discussão envolvendo todas as partes, com intuito de integrar as famílias assentadas ao convívio social do município.

A assistência técnica e a capacitação de assentados vem financiando a implantação e consolidação das ARCOs, que são organizações não-governamentais geridas pelas famílias de beneficiários do Programa.

Considera-se necessária a fusão deste programa com o Programa Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais, visto que ambos são complementares, bem como as fusões de ações propostas no campo de resultados, o que permitiria uma maior agilidade da execução orçamentária.

Implementação

A implementação do Programa, no ano de 2002, foi prejudicada pela inadequada liberação de recursos financeiros. A ação Investimento em Infra-Estrutura Básica em Assentamentos Rurais teve sua execução comprometida em razão de problemas no fluxo de recursos na fonte 0145 (Combate à Pobreza). A não transferência dos recursos, provocou o atraso das obras e serviços de infra-estrutura, tendo sido a contratação realizada no fim do exercício e a os empenhos emitidos, inscritos em restos a pagar, o que poderá comprometer a execução da LOA 2003.

Avalia-se que a ação Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Lumiar, foi a maior prejudicada quanto ao financiamento fiscal, o que obrigou a mudanças na metodologia e a busca de parcerias para manutenção do serviço, que é de fundamental importância para implementação do Programa de Reforma Agrária.

As soluções encontradas foram:

- Suspensão dos serviços de assistência técnica, com manutenção efetiva de corpo técnico orientando os assentados na implantação dos projetos de assentamento;
- Criação de soluções alternativas de assessoramento aos assentados em pontos específicos de estrangulamento, como a implantação das Agências Regionais de Comercialização - ARCOs que assessoram os assentados na questão da comercialização e das cadeias produtivas;
- Parcerias com estados e municípios para prestarem o serviço em tela; e
- Priorizar a capacitação em gerenciamento, com apoio do Sebrae.

As demais ações não foram seriamente comprometidas, o que permitiu avanços significativos, que permitirão a consolidação de diversos projetos até o final de 2003.

Quanto aos recursos humanos, avalia-se que existe quantidade inadequada de funcionários nas equipes locais. Há necessidade de recomposição da força de trabalho em razão do envelhecimento do quadro técnico, com a conseqüente aposentadoria, especificamente dos Engenheiros Agrônomos.

Considera-se também insuficiente a qualificação dos recursos humanos das equipes locais, havendo necessidade de se promover a capacitação do corpo técnico visando o aperfeiçoamento profissional, em face do avanço tecnológico e do ponto de vista gerencial definido pela sistemática adotada pelo PPA.

No que se refere à estrutura organizacional do Incra, essa foi concebida para atender aos processos do programa da reforma agrária. Considera-se que a estrutura do PPA não atende a velocidade da consolidação dos projetos de assentamento. Há necessidade de promover uma adequação tanto na estrutura organizacional quanto na estrutura dos programas.

Avaliou-se a implementação do Programa no período de 2000 a 2002 quanto aos seguintes tópicos:

- Monitoramento: como já mencionado, está em desenvolvimento o Sistema de Informações Gerenciais - SigIncra, previsto em três módulos. O primeiro denominado de módulo programação encontra-se funcionando e é nele que o Incra realiza sua programação operacional. O segundo, denominado de módulo execução, está praticamente concluído, no qual realizam-se testes para disponibilizá-lo em 2003 e o terceiro, denominado módulo avaliação, que será desenvolvido em 2003.

Existe ainda o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - Sipra, que foi atualizado este ano e passou a trabalhar em plataforma *Web*, que será mecanismo de monitoramento sobre o desempenho físico das ações realizadas nos projetos de assentamento.

Atualmente as informações são coletadas por sistemas simples em base *Access*, de caráter não-cooperativo.

- Capacitação: praticamente não houve. Toda capacitação foi realizada de forma pontual a atender fragilidades técnicas ou aperfeiçoamento visando a melhoria do desempenho das equipes em determinada ação ou sub-ação, sem maiores vínculos com a questão gerencial. A equipe gerencial neste período participou apenas de seminários realizados na ENAP, sobre a Avaliação anual do PPA, a sugestão é que para o próximo PPA seja capacitada a equipe gerencial e montado uma estrutura de multiplicadores para dar uma maior visão e comprometimento junto aos servidores com relação a execução do PPA.
- Parcerias: as parcerias foram essenciais no período, principalmente para execução das ações de Assistência Técnica e Capacitação de Assentados - Lumiar, no qual os estados, municípios, Sebrae e ONGs possibilitaram a manutenção do cumprimento das metas físicas, mesmo tendo recursos orçamentários contingenciados.

A ação de investimento em infra-estrutura básica em projetos de assentamento conta com apoio das Prefeituras Municipais, que através de convênios possibilitou a redução dos custos, principalmente no que concerne a construção de estradas vicinais, visto que as Prefeituras cediam as máquinas e pessoal especializado e o Incra cobria as despesas operacionais.

- Participação da Sociedade: a participação da sociedade ocorre através do diálogo constante com as entidades representativas, bem como na elaboração das programações operacionais das superintendências regionais, que são realizadas de forma participativa, quando se discute onde e como serão aplicados os recursos orçamentários disponibilizados.

A avaliação é realizada juntamente com as entidades representativas dos trabalhadores rurais sem-terra e de assentados, durante reuniões de negociação ou avaliação de pauta de negociação de acordos e da execução das obras e serviços programados.