

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA PÚBLICA (PPGPGP)**

CLÉRIA FIGUEREDO

**A POLÍTICA DE ASSENTAMENTO RURAL EXECUTADA PELO INCRA: OS
GARGALOS NA IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROJETOS DE
ASSENTAMENTO**

**CURITIBA
2019**

CLÉRIA FIGUEREDO

**A POLÍTICA DE ASSENTAMENTO RURAL EXECUTADA PELO INCRA: OS
GARGALOS NA IMPLANTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROJETOS DE
ASSENTAMENTO**

Dissertação apresentada ao Mestrado de Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas,

Orientador: Prof. Dr. Christian Luiz da Silva

**CURITIBA
2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Figueredo, Cléria

A política de assentamento rural executada pelo INCRA [recurso eletrônico] : os gargalos na implantação e acompanhamento dos projetos de assentamento / Cléria Figueredo. -- 2019. 1 arquivo eletrônico (174 f.) : PDF ; 5,95 MB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Planejamento e Políticas Públicas, Curitiba, 2019.

Bibliografia: f. 138-146.

1. Administração pública - Dissertações. 2. INCRA. Departamento de Desenvolvimento Rural. 3. Reforma agrária - Política governamental - Brasil. 4. Posse da terra - Regulamentação - Brasil. 5. Assentamentos humanos - Santa Catarina. 6. Processo administrativo - Avaliação. 7. Controle de processo. 8. Eficiência organizacional. 9. Sistemas de informação gerencial. 10. Política pública. I. Silva, Christian Luiz da, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação

TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO Nº 111

A Dissertação de Mestrado intitulada **A Política de Assentamento Rurais Executada Pelo Incra: Os Gargalos na Implantação e Acompanhamento dos Projetos de Assentamento**, defendida em sessão pública pelo(a) candidato(a) **Cléria Figueredo**, no dia 19 de dezembro de 2019, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em **Planejamento e Governança Pública**, área de concentração **Planejamento Público e Desenvolvimento**, linha de pesquisa **Planejamento e Políticas Públicas**, e aprovada em sua forma final, pelo Programa de Pós-Graduação em **Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Christian Luiz da Silva, Dr. - Presidente - UTFPR

Prof.a Simone Aparecida Polli, Dr. - UTFPR

Prof.a Patricia Carte Patrício, Dr.a - UP

Prof. Weimar Freire da Rocha Jr, Dr. - UNIOESTE

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, ____ de _____ de 20__.

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus pelas graças recebidas todos os dias. Sem ele, a vida seria um vazio constante.

Aos professores do Mestrado, em especial ao professor Christian Luiz da Silva, pela orientação e a paciência que teve comigo durante esse período de tantas incertezas.

A minha querida e amada filha, Camila. Por toda a ajuda e incentivo que me motivaram a enfrentar essa jornada e concluir este sonho.

Ao meu filho Matheus, por todas as madrugadas que levantou para me levar na rodoviária rumo a Curitiba para terminar as disciplinas.

A minha família, irmãos, sobrinhos, cunhados, que torceram por mim em todos os momentos.

(In memoriam): a minha mãezinha e a meu irmão-pai, meu melhor amigo, meu eterno amor, Miguel Figueredo. Ela por ter me dado de herança a coragem de seguir em frente mesmo nos momentos que ficar seria mais fácil. Ele por ter me alfabetizado e criado em mim a consciência de que o conhecimento nos faz crescer, nos faz melhor, nos faz mais humano – saudades eternas.

Aos meus colegas e amigos do INCRA que, de alguma forma, colaboraram para a efetivação deste trabalho.

Ao Superintendente Regional do INCRA em Santa Catarina, Nilton Tadeu Garcia, por ter me dado total apoio todos esses dias, os meus sinceros agradecimentos.

Terra e cidadania

“Muitas reformas se fizeram para dividir a terra, para torná-la de muitos e, quem sabe, até de todas as pessoas. Mas isso não aconteceu em todos os lugares. A democracia esbarrou na cerca e se feriu nos seus arames farpados. O mundo está evidentemente atrasado. Onde se fez a reforma o progresso chegou. Mas a verdade é que até agora a cerca venceu, o que nasceu para todas as pessoas em poucas mãos ainda está.

Mas é tanta, é tão grande, tão produtiva que a cerca treme, os limites se rompem, a história muda e ao longo do tempo o momento chega para pensar diferente: a terra é bem planetário, não pode ser privilégio de ninguém; é bem social, e não privado; é patrimônio da humanidade, e não é arma do egoísmo particular de ninguém. É para produzir, gerar alimentos, empregos, viver. É bem de todos para todos. Esse é o único destino possível para a terra.

Herbet de Souza em Carta da Terra (outubro/1994).

RESUMO

FIGUEREDO, Cléria. A política de assentamento rural executada pelo INCRA: os gargalos na implantação e acompanhamento dos projetos de assentamento. 2019. 174 fls. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2019.

As alterações constantes de leis, normas e procedimentos que fazem o regramento da Política de Reforma Agrária, assim como os altos e baixos que as mudanças nos governos provocam gerando a descontinuidade das ações e programas, os sucessivos acórdãos do Tribunal de Contas da União, que culminaram na interrupção de várias ações do Instituto Nacional de Reforma Agrária, e os resultados da titulação definitiva dos lotes nos projetos de assentamentos, apontam para uma frágil ou inadequada gestão da Política de Assentamentos Rurais. Nesse enfoque, o problema de pesquisa, tem como questão norteadora: Quais são os gargalos existentes no processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais que podem estar contribuindo para esses resultados. O objetivo geral deste estudo foi analisar o processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais, a fim de identificar os gargalos na execução, considerando a legislação que norteia a política com foco nas três ações que servem como base da política, a criação, inscrição, seleção e homologação dos beneficiários, a supervisão ocupacional dos lotes e a titulação definitiva, com as informações levantadas na Superintendência Regional de Santa Catarina. Como métodos foram utilizados a pesquisa bibliográfica, abordando-se, as teorias relacionadas a políticas públicas, da Reforma Agrária e de Assentamentos Rurais, Controle Interno e de Gestão de Processos, bem como pesquisa documental e levantamento, além do estudo de caso com técnicas de observação não participante e entrevistas semiestruturada complementam a pesquisa. Os resultados apontam para a confirmação da questão norteadora, a existência de gargalos na gestão operacional da política, gerados pelo descumprimento de normativos, pela falta de organização e planejamento das ações, falta de recursos humanos, tecnologia da informação precária, Sistemas obsoletos como o Sipra e a interferência política. Esta pesquisa concluiu que há necessidade de mudança na gestão operacional do Incra, a fim de que se possa corrigir problemas que estão afetando os resultados da política pública, implantando uma gestão por processos, buscando modernizar seus sistemas e introduzindo tecnologias que sustentem e organizem as atividades executadas.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Reforma Agrária. Assentamentos. Gestão por processos. Controle.

ABSTRACT

FIGUEREDO, Cléria. The Rural settlement policy implemented by INCRA: the bottles in the implementation and follow-up of settlement projects. 2019. 174 pages Dissertation (master's in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR). Curitiba, 2019.

The constant changes in laws, rules and procedures that govern the Agrarian Reform Policy, the ups and downs that changes in governments bring about, leading to the discontinuity of actions and programs, the successive TCU Judgments, which culminated in the interruption of INCRA various actions, and the results of the final titling of the lots in the settlement projects, point to a fragile or inadequate management of the Rural Settlement Policy. In this approach, the research problem has as its guiding question: What are the bottlenecks in the administrative process of the Rural Settlement Policy that may be contributing to these results. The general objective is to analyze the administrative process of the Rural Settlement Policy, in order to identify the implementation bottlenecks, considering the legislation that guides the policy focusing on the three actions that serve as the basis of the policy, the creation, registration, selection and approval. of the beneficiaries, the occupational supervision of the lots and the definitive titling, with the information raised in the Regional Superintendence of Santa Catarina – SR (10)/SC. As methods were used the bibliographic researches, approaching, the theories related to public policies, Agrarian Reform and Rural Settlements, Internal Control and Process Management, as well as documentary research and survey, in addition to the case study with techniques of non-participant observation and semi-structured interviews complement the research. The results point to the confirmation of the guiding question, the existence of bottlenecks in the operational management of the policy, generated by the non-compliance with regulations, the lack of organization and planning of actions, lack of human resources, precarious information technology, Obsolete systems such as Sipra and political interference. This research concluded that there is a need for a change in the operational management of INCRA, in order to correct problems that are affecting the results of public policy, implementing process management, seeking to modernize its systems and introducing technologies that support and organize activities performed.

Keywords: Public Policies. Land reform. Settlements. Process management. Control.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AFP | Assentamentos de Fundo de Pasto |
| ATER | Assistência Técnica e Extensão Rural |
| BPM | <i>Business Process Management</i> |
| CadUnico | Cadastro Único para Programas Sociais |
| CAR | Cadastro Ambiental Rural |
| CCDRU | Contrato de Concessão de Direito Real de Uso |
| CCU | Contrato de Concessão de Uso |
| CDN | Conselho de Defesa Nacional |
| CF/88 | Constituição Federal de 1988 |
| CGU | Controladora Geral da União |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| ECT | Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos |
| ENAP | Escola Nacional de Administração Pública' |
| FAO | <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> |
| FAQ | Folha de Avaliação Individual |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FLONA | Floresta Nacional |
| FT | Força de Trabalho da Família |
| IBAMA | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IBRA | Instituto Brasileiro de Reforma Agrária |
| IC | Idade do Candidato |
| ICMbio | Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade |
| IN | Instrução Normativa |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INDA | Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário |
| MAPA | Ministério da Agricultura e Pecuária |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |

| | |
|--------|--|
| MI | Moradia no Imóvel |
| MINTER | Mestrado Interinstitucional |
| MIRAD | Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária |
| MM | Moradia no Município |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| NE | Norma de Execução |
| ONG | Organização não governamental |
| OS | Ordem de Serviço |
| PA | Projeto de Assentamento |
| PAC | Projeto de Assentamento Conjunto |
| PAE | Projeto de Assentamento Agroextrativista |
| PAF | Projeto de Assentamento Florestal |
| PAM | Projeto de Assentamento Municipal |
| PAR | Projeto de Assentamento Rápido |
| PC | Projeto de Colonização Oficial |
| PCA | Projeto de Assentamento Casulo |
| PDA | Projeto de Desenvolvimento de Assentamento |
| PDAS | Projeto de Descentralização de Assentamento Sustentável |
| PDS | Projeto de Desenvolvimento Sustentável |
| PE | Projeto de Assentamento Estadual |
| PFE | Procuradoria Federal Especializada |
| PFP | Projeto de Assentamento de Fundo de Pasto |
| PIC | Projeto de Integrado de Colonização |
| PNRA | Plano Nacional de Reforma Agrária |
| PRB | Projeto de Reassentamento de Barragem |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PT | Partido Nacional dos Trabalhadores |
| RAF | Renda Anual da Família |
| RB | Relação de Beneficiários |
| RDS | Reserva de Desenvolvimento Sustentável |
| RESEX | Reservas Extrativistas |
| SEI | Sistema Eletrônico de Informação |

| | |
|------------|---|
| SIGEF | Sistema de Gestão Fundiária |
| SIPRA | Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária |
| SISDOC | Sistema de Documentos |
| SISPROT | Sistema de Protocolo |
| SNCR | Sistema Nacional de Cadastro Rural |
| SR-10 (SC) | Superintendência Regional de Santa Catarina |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUPRA | Superintendência da Política Agrária |
| TAA | Tempo de Atividade Agrícola |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TD | Título Definitivo |
| TF | Tamanho da Família |
| TRQ | Território Remanescentes Quilombola |
| USP | Universidade de São Paulo |
| UTFPR | Universidade Tecnológica Federal do Paraná |

SUMÁRIO

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1.1 | O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA..... | 15 |
| 1.2 | OBJETIVOS..... | 17 |
| 1.2.1 | Objetivo Geral..... | 17 |
| 1.2.2 | Objetivos Específicos | 18 |
| 1.3 | JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO | 18 |
| 1.4 | DELIMITAÇÕES DO TRABALHO..... | 19 |
| 1.5 | ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO..... | 20 |
| 2 | MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO | 21 |
| 2.1 | POLÍTICAS PÚBLICAS | 21 |
| 2.2 | POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA..... | 28 |
| 2.2.1 | Conceitos de Reforma Agrária..... | 28 |
| 2.2.2 | Aspectos Históricos da Política de Reforma Agrária no Brasil | 30 |
| 2.3 | POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS | 38 |
| 2.4 | O PROCESSO LEGAL | 45 |
| 2.4.1 | Primeiro processo: obtenção do imóvel;..... | 46 |
| 2.4.2 | Segundo processo: criação do projeto, cadastro e seleção, legitimação e homologação das famílias 47 | |
| 2.4.3 | Terceiro processo: desenvolvimento dos projetos de assentamento..... | 55 |
| 2.4.4 | Quarto processo: a titulação | 59 |
| 2.5 | CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... | 62 |
| 2.5.1 | Gestão Por Processos | 67 |
| 3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 74 |
| 3.1 | ESTRATÉGIA DE PESQUISA | 74 |
| 3.2 | CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO | 75 |
| 3.3 | CONSTRUÇÃO DO <i>CORPUS</i> | 77 |
| 3.4 | COLETA DE DADOS | 78 |
| 3.5 | ANÁLISE DE DADOS | 83 |
| 4 | DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS | 87 |
| 4.1 | FLUXOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO..... | 89 |
| 4.1.1 | Características da SR-10 (SC)..... | 90 |
| 4.1.2 | Criação do projeto, cadastro e seleção, legitimação e homologação das famílias; | 92 |
| 4.1.3 | Supervisão ocupacional | 99 |

| | |
|---|------------|
| 4.1.4 Titulação definitiva | 111 |
| 4.1.5 Os pontos críticos do processo da Política de Assentamentos Rurais | 116 |
| 4.2 OS GARGALOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS | 121 |
| 4.2.1 Processo de criação dos PA'S, seleção até a homologação..... | 122 |
| 4.2.2 O processo de supervisão ocupacional:..... | 124 |
| 4.2.3 O processo de titulação..... | 126 |
| 4.2.4 Os pontos críticos analisados na gestão da política..... | 127 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 130 |
| REFERÊNCIAS..... | 136 |
| ANEXO I – ORGANOGRAMA DIREÇÃO CENTRAL..... | 145 |
| ANEXO II – RELAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS E FAMÍLIAS ASSENTADAS – SR(10)SC | 146 |
| ANEXO III – INSTRUÇÃO NORMATIVA 71/2012..... | 148 |
| ANEXO IV – Relatório de famílias assentadas PA (XXX) | 154 |
| ANEXO V – NORMA DE EXECUÇÃO Nº 45, DE 25 DE AGOSTO DE 2005 | 155 |
| ANEXO VI – ACÓRDÃO 391/2004 E 775/2016..... | 161 |
| APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA | 170 |
| APÊNDICE B – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO | 172 |

1 INTRODUÇÃO

A Política de Reforma Agrária é executada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio da criação, implantação, titulação, consolidação e emancipação de Projetos de Assentamento (PA's).

Nesse sentido, a Reforma Agrária é uma política de combate ao latifúndio, buscando a justa distribuição de terras que, no Brasil, são altamente concentradas desde a colonização portuguesa. Desde então, o acesso à terra foi dificultado para grande parte dos brasileiros (GIRARDI; FERNANDES, 2008).

Estudiosos como Ranieri (2003), Guerrero, Bergamasco e Esquerdo (2014), defendem a Reforma Agrária como política de desenvolvimento social, importantíssima para o desenvolvimento rural, a diminuição da pobreza, o combate ao êxodo rural, a segurança, a soberania alimentar e a justiça social.

Já Ericera (2014, p.1), defende que a Reforma Agrária não tem o condão de apenas evitar a concentração de terras, mas é responsável por promover o progresso econômico e social do agricultor que formalmente a integra, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades regionais.

Além disso, analisando conceitos de Veiga (1984) e Martins (2000), pode-se dizer que a Reforma Agrária é extremamente influenciada pelas pressões sociais que visam à distribuição justa da terra: um processo complexo, articulado e, acima de tudo, político. Assim, procura-se a transformação e/ou a modificação da estrutura da propriedade da terra, da renda, do acesso aos meios de produção e principalmente a segurança e soberania alimentar.

Desse modo, o INCRA (2018a), com a Reforma Agrária, busca “[...] a implantação de um modelo de assentamento rural, baseado na viabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial”. Isso, em razão de reconhecer que a agricultura familiar nos assentamentos é capaz de promover “[...] a geração de emprego e renda, a ocupação soberana e equilibrada do território, garante a segurança alimentar, promove e preserva tradições culturais e o meio ambiente, impulsiona a economia local e o desenvolvimento regional” (PNRA, 2002, p. 7).

A partir disso, pode-se dizer que a Política de Assentamentos Rurais é a essência da Política de Reforma Agrária, a qual é responsável por reordenar os recursos fundiários, alocando as populações por meio do assentamento de trabalhadores rurais, ou seja, a Reforma Agrária.

De acordo com Incra (2018b), um Projeto de Assentamento Rural “[...] é um conjunto de unidades agrícolas, independentes entre si, instaladas onde originalmente existia um imóvel rural que pertencia a um único proprietário”. São formados a partir da obtenção de um imóvel e passam a existir quando o INCRA, após os trâmites legais, transfere a terra aos trabalhadores rurais, para que estes a cultivem e promovam seu desenvolvimento econômico e social.

Para o assentamento de famílias nos Projetos de Assentamento Rurais da Reforma Agrária, são necessárias várias etapas, que vão desde a obtenção do imóvel, seleção e homologação das famílias, ao desenvolvimento do projeto que inclui: a implantação de infraestrutura básica, crédito, demarcação topográfica/georreferenciamento e assistência técnica, para então titular, consolidar e emancipar, processos monitorados por meio de supervisão ocupacional periódica e fundamentados em leis (INCRA, 2018a).

Nesse sentido, verifica-se a complexidade do tema, pois está diretamente relacionado à concentração fundiária, o que por si só provoca grandes polêmicas, tendo em vista que uma pequena minoria da elite agrária brasileira detém a maior fatia de terras no país, fato que provocou um forte crescimento na ocupação de terras pelos movimentos sociais de sem terras nas últimas décadas (SILVA, 1996).

No Brasil, é possível observar que a Reforma Agrária, iniciada há mais de 50 anos, ainda não deu conta de resolver o problema da concentração fundiária. Assim, basta ver os primeiros resultados da última pesquisa agropecuária do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹. Além disso, tal política ainda é fortemente dependente da vontade dos governantes.

Como em cada mudança de governo há mudanças nas regras estabelecidas para a Reforma agrária, as ações planejadas – contidas no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e nos atos normativos que fazem o regramento da política — se tornam inócuas.

Além disso, o Órgão executor dessas ações tem, no escopo de suas informações oficiais, dados conflitantes e confusos, que não são capazes de dar suporte a uma avaliação qualitativa da Política de Reforma Agrária.

Ademais, a maioria dos estudos encontrados e analisados sobre a Reforma Agrária abordam os prós e contras dessa política, ou seja, discutem sobre os fatores

¹ Cf. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73093>

externos ao INCRA. Desse modo, nenhum em especial analisou como é operacionalizada a Política de Reforma Agrária no âmbito administrativo do órgão.

A implementação de uma política pública é um processo complexo. De acordo com Dye (2011), a formulação de uma política se dá a partir da identificação de um problema – configuração de agenda – formulação – legitimação – implementação e avaliação.

A Política de Reforma Agrária no Brasil, nos estudos analisados, seguiu as etapas do processo de política pública até a sua implementação, porém, suas avaliação e operacionalização são assuntos de muitas críticas por parte dos movimentos sociais, órgãos de Controle, mídia, dentre outros, e quase sempre o processo de seleção e homologação das famílias e o monitoramento da Política de Assentamento vem no seu bojo. Recorde-se o último acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) n. 775/2016, que paralisou até o ano de 2018 as ações estruturantes executadas nos Projetos de Assentamento (PAs), prejudicando muitas famílias, tornando evidente a fragilidade da gestão da política.

Nesse sentido, os problemas apontados nesse acórdão não eram desconhecidos do INCRA, pois em outros os quais apontavam as falhas na operacionalização dessa política remontam ao ano de 2004 – como o acórdão 391/2004 (Anexo VI), por exemplo. Ou seja, segundo o acórdão, os problemas no processo operacional de cadastro de interessados, seleção e homologação dos aprovados, e supervisão ocupacional não vinham obedecendo à legislação que regulamenta a política, principalmente nos critérios de participação de candidatos: inscrição dos interessados, divulgação do processo, critérios para seleção, homologação e supervisão ocupacional.

Vale aqui destacar que o INCRA é um ente público, portanto, sua administração está sujeita aos princípios constitucionais – conforme o Art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – que servem para organizar toda a estrutura e mostrar requisitos salutarres para uma boa administração, fazendo a segurança jurídica dos cidadãos e garantindo seus direitos. Dessa forma,

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “poder fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”. (MEIRELLES, 2000, p. 82).

Ou seja, em se tratando de uma política pública, a legalidade deve ser observada e aplicada, e o desvio disso no INCRA pode contribuir de maneira significativa para resultados negativos, devido à complexidade da questão com a qual o órgão lida.

Além dos problemas apontados pelos órgãos de controle, as mudanças na legislação provocam muitas polêmicas. As últimas polêmicas surgiram com a publicação das leis: 13001/2014² e 13.465/17³, que tratam da Regularização Fundiária – titulação como um todo, mas que afetam diretamente as famílias assentadas nos Projetos de Assentamento Rurais.

Tanto na regularização quanto na titulação dos lotes o assunto está gerando inúmeras controvérsias nas famílias assentadas, pois parte dessa população não quer a titulação por pensar que perderá apoio se a terra deixar de ser pública, havendo órgãos de controle e entidades que discordam dos valores aplicados e já acionaram o Supremo Tribunal Federal (STF) com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), por parte do Ministério Público Federal (MPF), n. 5771/2017 e do Partido dos Trabalhadores (PT), n. 5787/2017, e também internamente, dos servidores que não receberam essas alterações com satisfação (STF, 2018).

Os acórdãos do TCU, as constantes alterações na legislação que fundamenta a Política de Assentamentos Rurais, a descontinuidade das ações que afetam negativamente o andamento da Política de Assentamentos Rurais, demonstram que existem problemas na operacionalização dessa política que não são levados em consideração e um deles pode ser a gestão realizada pelo INCRA, a qual tem papel central em qualquer discussão ou estudo sobre o tema.

Para a implantação de um PA são necessárias várias etapas a partir da obtenção do imóvel: a criação do PA, a inscrição e cadastro de candidatos, e a classificação dos inscritos e a homologação dos aprovados. Uma vez implantado, ocorre o desenvolvimento do projeto com várias ações estruturantes. Por fim, a titulação, a consolidação e a emancipação se processam, sendo acompanhadas pela ação de supervisão periódica da situação ocupacional dos PA's.

² Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera a Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 a qual [...]; trata da regularização e titulação de lotes nos Projetos de Assentamento e dá outras providências.

³ Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e 13.001, de 20 de junho de 2014 [...] e dá outras providências.

Nesses termos, é um processo de difícil execução por não estar apoiado apenas em parâmetros normativos, mas envolve diferentes atores, níveis governamentais e organizações com distintos interesses, e por isso torna-se interessante a proposta desta pesquisa em analisar de que forma o INCRA vem operacionalizando a implantação dos PA's, a supervisão ocupacional dos lotes e o processo de titulação definitiva. Ou seja, três ações que dão sustentação ao andamento da política, considerando as informações que serão levantadas na Superintendência Regional de Santa Catarina (SR-10 [SC]), a fim de contribuir de alguma forma para o aperfeiçoamento do processo.

1.1 O PROBLEMA E SUA IMPORTÂNCIA

Para a implantação da Política de Assentamentos Rurais, o INCRA dispõe de várias ações. Três delas são estruturais: processo de seleção, cadastro e homologação da família; supervisão ocupacional, e titulação definitiva. As duas primeiras são o foco dos indícios de irregularidades apontados nos acórdãos do TCU.

No acórdão 775/2016, o TCU aponta problemas como: a ausência de ampla divulgação do processo de seleção das famílias, o direcionamento das inscrições nos programas a famílias acampadas e a movimentos sociais, ausência de motivação formal para eliminação de candidatos, descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa, descumprimento dos procedimentos de classificação e priorização de candidatos⁴, inconsistências na base de dados do Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária (SIPRA), irregularidades na divulgação dos resultados da seleção de beneficiários, insuficiência de fiscalização da situação ocupacional dos lotes da reforma agrária, e tratamento de situações irregulares, localizadas na ocupação dos lotes da reforma agrária (TCU, 2016).

Por sua vez, a titulação é o foco do problema levantado pela Direção Central do INCRA no balanço apresentado à Casa Civil em 2017, mostrando que 85% das 972 mil famílias assentadas ainda não tinham qualquer título da terra, e mais de 700 mil famílias de assentados ainda estavam na fila da titulação definitiva (INCRA, 2018b).

⁴ Constantes no Art. 19 da Lei 8.629/1993 e no Art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c Art. 65 do Decreto 59.428/1966 e Norma de Execução 69/2008.

Com o acórdão, as famílias tiveram seus cadastros bloqueados no SIPRA, impedindo com que recebessem créditos, assistência técnica, emissão de documentos, dentre outras ações, ou seja, até que o INCRA, por meio da ação de supervisão ocupacional, prove que essas famílias estão em situação regular, elas não poderão fazer o desbloqueio no SIPRA. Esse bloqueio mostra que não há um sistema de controle adequado desde a implantação dos projetos de assentamento, apontando para falhas na operacionalização da política, na seleção e no monitoramento das famílias.

Já na titulação, os levantamentos preliminares realizados para este trabalho no SIPRA da SR-10 (SC) mostram que, dos 141 PA's criados, 99% já se encontram em situação de serem titulados conforme a legislação, sem que houvesse uma iniciativa do órgão para emissão dos títulos definitivos.

É importante destacar que isso vem ocorrendo de forma lenta e heterogênea, não só na SR-10 (SC), mas em âmbito nacional. Desse modo, esses dados fazem com que a gestão da Política de Reforma Agrária seja questionada. Assim, estudar a operacionalização dessas ações é o caminho para entender os motivos que levam a esses resultados, tanto no processo de seleção das famílias e supervisão ocupacional – apontado no acórdão do TCU –, quanto no processo de titulação.

O INCRA dispõe de instrumentos normativos que, se respeitados e postos em prática, poderiam contribuir para o desenvolvimento da reforma agrária com eficiência e eficácia. Porém, o que se percebe é que, desde o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), de 1985, até os dias atuais, essa política “Mais ou menos pródiga em termos de distribuição conforme o governo ou a conjuntura [...]”, (GUEDES E FLEURY, 2016, p.32) sofre altos e baixos, de acordo com o tipo de governo que está no poder, fazendo com que não altere o quadro de concentração de terras, destaque-se os números que o Censo do IBGE 2017⁵ vem apontando.

Além disso, até pouco tempo, outro fenômeno colaborou fortemente para que tais irregularidades se mantivessem no *status quo*: a relação com os movimentos sociais, que deram o tom na execução das ações do INCRA, contribuindo para que

⁵ Cf. os dados preliminares em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73093>.

não fossem executados todos os passos na implantação adequada da reforma agrária, a qual sofreu com ações de descontinuidade.

Nesse sentido, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST), no qual houve um alinhamento com o governo do PT “[...] com práticas de cooptação de membros deste movimento, por meio de parcerias, que no final começaram a girar em sentido oposto a dinâmica do partido que começou a travar a capacidade dos movimentos sociais na luta pela terra” (BARONE; FERRANTE; DUVAL, 2016, p. 33).

Ou seja, essa relação com os movimentos sociais que, de um lado contribuiu para o avanço da Reforma Agrária em números, também pode ter contribuído para os problemas apontados pelos órgãos de controle, como no acórdão 775/2016, bem como no resultado da titulação definitiva dos lotes.

Todavia, sabe-se que a gestão e o controle, quando executados de forma eficaz, podem diminuir ou até mesmo impedir que fatores externos à gestão, prejudiquem a qualidade dos seus serviços.

Considerando que os problemas apontados nos acórdãos do TCU e no balanço apresentado pela direção do INCRA sugerem uma fragilidade na gestão dessa política no âmbito administrativo do órgão, podendo também influenciar esses resultados, a questão que norteia esta pesquisa é: Quais são os gargalos existentes no processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais que podem estar contribuindo para esses resultados?

O INCRA é a autarquia responsável pela Reforma Agrária e o Ordenamento Fundiário no Brasil. Essas atividades são de suma importância para proprietários de terras e para as famílias assentadas. Apesar dos problemas que são diariamente apontadas sobre os PA's dessas famílias, não se pode desconhecer a importância dessa política tanto para as famílias quanto para a sociedade.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar o processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais, com o intuito de identificar os gargalos na sua execução, considerando a legislação que norteia a política.

1.2.2 Objetivos Específicos

- 1) Apresentar o processo legal que fundamenta as ações de implantação de assentamentos, supervisão ocupacional e titulação definitiva;
- 2) Descrever o fluxo do processo da Política de Assentamentos Rurais, no INCRA/SR-10 (SC): Implantação dos PA's, supervisão ocupacional e titulação definitiva;
- 3) Identificar os principais gargalos de implementação da política, comparando a execução com a legislação.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DO ESTUDO

É possível afirmar que a complexidade do processo de implantação e operacionalização da política de Reforma Agrária, o pouco planejamento, a descontinuidade das ações, a carência de um quadro de pessoal e de capacitação adequada e os interesses políticos tornam a Reforma Agrária inócua? Nesse sentido, qual a participação do INCRA para que essa política não seja plena?

Essas questões são vivenciadas por meio do envolvimento direto da pesquisadora na execução da Política de Reforma Agrária.

O tema está diretamente ligado ao Programa de Pós Graduação de Planejamento em Governança Pública (PPGGP), à linha de pesquisa de Planejamento e Políticas Públicas, ao Projeto: Políticas Públicas em Perspectiva: análises e processos que tem como objetivo analisar as políticas públicas de forma multidimensional, abordando, entre outros: seus conceitos; os atores envolvidos; o ciclo da política; as instituições e a participação popular; seus instrumentos e formas de controle, que vem ao encontro aos objetivos do presente estudo.

Destaque-se que esse tema está dentro do projeto do Mestrado Interinstitucional (Minter), em uma parceria, por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED), realizada entre a UTFPR e o INCRA que disponibilizou vagas para 16 servidores do órgão.

Diante disso, a escolha do tema atende a uma das principais funções do INCRA – planejamento e execução da Política de Reforma Agrária –, à linha de pesquisa e do projeto de planejamento e políticas públicas, escolhido quando do

ingresso no curso, que foi: Planejamento e Políticas Públicas. O projeto, Políticas Públicas em Perspectiva: análises e processos tinham por objetivo: “analisar as políticas públicas de forma multidimensional, abordando, entre outros: seus conceitos; os atores envolvidos; o ciclo da política; as instituições e a participação popular; seus instrumentos e formas de controle” (UTFPR, 2018), que tem, portanto, relação direta com a pesquisa em pauta e, assim como o programa de mestrado, busca aprimorar a prática do planejamento público, em prol do desenvolvimento sustentável, trazendo a compreensão do processo, do planejamento, da execução e o acompanhamento das atividades do Estado, contribuindo para a prática da governança pública, por meio da capacitação dos gestores e servidores, tal qual nas atividades do INCRA.

O aprimoramento da gestão no INCRA pode representar ganhos sociais e econômicos na realidade dos assentamentos criados e pode colaborar para a retomada da política de Reforma Agrária e a diminuição dos índices de concentração fundiária no país, assim como diminuir os riscos da ocupação irregular dos lotes e os custos com a política, conforme apontado no acórdão 775/2016 (TCU, 2016, p. 16).

1.4 DELIMITAÇÕES DO TRABALHO

Pretende-se com esta pesquisa analisar a gestão do processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais, com o objetivo de identificar os gargalos na operacionalização, monitoramento e controle das ações propostas, considerando a legislação que norteia a política.

Para tanto, opta-se por utilizar dados e informações em documentos, relatórios, sistemas e processos administrativos de criação dos PA's dos sistemas utilizados pelo INCRA para o monitoramento da política, bem como a literatura especializada sobre gestão das organizações, na busca de respostas aos objetivos do estudo.

Por isso, são utilizados dados de vários setores do órgão, por meio dos sistemas de controle e monitoramento específicos da Política de Assentamentos Rurais, envolvendo dados técnicos, administrativos e de resultados já liberados para a pesquisadora pela direção central e pela SR-10 (SC), além de informações coletadas, em entrevistas informais e semiestruturadas, de técnicos que trabalham diretamente com a Política de Assentamentos Rurais. Por fim, foram feitas

observações em várias ocasiões, como nos levantamentos e reuniões na Superintendência, com vistas a potencializar os resultados da análise qualitativa da política.

1.5 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo que o primeiro é composto por esta introdução. O segundo capítulo aborda conceitos como: Políticas Públicas, Política de Assentamentos Rurais, Controle na Administração Pública e Gestão por Processos.

No terceiro capítulo apresenta-se a metodologia e seu referencial teórico utilizados na pesquisa. O quarto capítulo dedica-se à descrição e análise do processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais no INCRA de Santa Catarina. Esse capítulo é dividido em duas seções, que apresentam o fluxo do processo administrativo da implantação dos PA's, ou seja, o resultado da execução dos processos comparativamente à legislação; a análise desses processos, com enfoque na organização, considerando os pontos críticos observados, e por último os gargalos observados durante a pesquisa.

Por fim, as considerações e proposições finais com base nas análises e observações levantadas no decorrer da pesquisa.

2 MARCO TEÓRICO-EMPÍRICO

Este capítulo aborda o significado das políticas públicas, importantes para a solução de problemas que afetam a sociedade, dentre elas a Política de Reforma Agrária por meio da Política de Assentamentos Rurais e, ainda, de maneira breve, o controle na administração pública e a metodologia de gestão por processos.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas correspondem ao direito assegurado na Constituição Brasileira, as quais são e devem ser reconhecidas pela sociedade, pois basta perceber-se um problema e tentar resolvê-lo, eis uma política pública. Nesse sentido, política pública é qualquer ação que altere a vida de uma sociedade, em um Estado formado pelas instituições públicas com a função de organizar e atender os anseios da sociedade. A implementação de uma política pública é um processo complexo, “[...] pois consiste em transformar intensões gerais em ações e resultados” (BARBOSA, 2016, p. 1). Compreender tudo isso, exige estudo sobre o que é e como funciona o processo todo de uma política pública.

O tema vem sendo estudado por pesquisadores, políticos e administradores que cuidam de problemas públicos em vários setores da sociedade. De acordo com Dye (2011, p. 1), “Política pública é qualquer coisa que os governos escolhem fazer ou não fazer”. Ele ainda afirma que os governos são responsáveis por organizar a burocracia do Estado, “[...] regular os comportamentos, distribuir benefícios e cobrar impostos – ou tudo isto de uma só vez”.

Logo, pode-se dizer que a política pública é um expediente de atuação do Estado em favor da sociedade, por meio de ações e programas que tenham objetivos específicos, levando em conta o bem-estar da população.

Para Souza (2006, p. 24), há vários conceitos sobre uma política pública e a define com um:

[...] campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. [...], Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. E ainda, a definição mais conhecida, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Souza (2006) afirma que implantar uma política é decisão de governo. Está, portanto, diretamente relacionada ao Estado.

O Estado sendo uma organização política, administrativa e jurídica, constituindo-se pela existência de um povo, num território fixo e submetido a uma soberania, é permanente nesse processo, mesmo se estruturado a partir de governos transitórios (SILVA, 2012). Sua intervenção, segundo o autor, ocorre pelas políticas públicas. Somente o governo pode implementá-las, porque dele é o poder de regulamentá-las, adotando medidas universais que atendam a toda sociedade.

Ainda em Souza (2006, p. 27), a autora argumenta que:

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado [...].

E Silva (2012, p.18) assevera que, “[...] independentemente do autor, todas as definições apontam para os governos, onde as ideias são concebidas e as decisões tomadas”. Todavia, não são únicos atores na criação e implantação de uma política.

As Organizações Não Governamentais (ONG), instituições públicas e privadas, associações, dentre outros, fazem parte dessa rede de agentes que interferem na criação e implementação de uma política pública, as quais nem sempre estão alinhadas à vontade do governo corrente daquele momento.

Também o terceiro setor, que Heidman (2009, p. 31), define como “[...] nome dado hoje ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, mas ao mesmo tempo distinto do setor empresarial de mercado”, faz parte dessa rede de atores que buscam a constituição de uma política pública, que ocorre sempre entre grupos de interesses ligados ao problema para o qual se busca solucionar, sendo sua participação atrelada a cada realidade social e a cada momento histórico.

Sendo assim, a formulação de uma política se dá a partir da identificação de um problema, configuração de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação, (DYE, 2011). Silva (2012) apresentou a configuração desse modelo de formulação de uma política (QUADRO 1).

Quadro 1 – Processo da política pública

| Processo político | Descrição genérica da etapa | Participantes |
|-------------------|-----------------------------|---------------|
|-------------------|-----------------------------|---------------|

| | | |
|----------------------------|---|--|
| Identificação de problema | Identificação dos problemas políticos por meio da demanda de indivíduos e grupos de ação governamental | Instituições formais e informais (responsáveis por identificar o problema, por pressões sociais, econômicas, políticas, ambientais ou culturais) |
| Agenda dos agentes | Atenção da mídia e dos órgãos públicos oficiais sobre problemas públicos específicos para definir o que será decidido | Instituições formais e informais (responsáveis por discutir o problema e apresentar demandas ao governo) |
| Formulação de Políticas | Desenvolvimento de propostas de políticas segundo o interesse de grupos | Instituições formais, informais e o governo (a responsabilidade é compartilhada, mas dependendo do arranjo institucional existente, um deles será o responsável por consolidar a formulação da política). |
| Legitimação da política | Definição da ação e política como sendo oficial, tornando-a lei. | Governo (responsabilidade típica do governo, que garante a legitimidade da política). |
| Implementação de Políticas | Implementação da política pelas burocracias, gastos públicos, regulações e outras atividades afins. | Governo, instituições formais e informais (a responsabilidade é compartilhada, mas normalmente é coordenada pelo governo. Em alguns casos, é exclusivamente implementada pelo governo). |
| Avaliação de Políticas | Avaliação continuada da política pública tanto em termos de processo quanto de resultado | Governo e instituições formais, informais (a responsabilidade é compartilhada, mas o governo, necessariamente, deve avaliar a sua política. As instituições formais e informais, quando bem estruturadas e atuantes, funcionam sempre como uma espécie de auditoria dos resultados e grupo de pressão para melhoria das ações com intuito de não se desvirtuar dos objetivos definidos pela política). |

Fonte: SILVA, 2012, p. 23.

Observando as informações do quadro acima, percebe-se que a formulação de uma política pública se origina de um problema que surge com a pressão de grupos atingidos por ele. Esse processo de elaboração é definido como ciclo de políticas públicas.

Frey (2000, p. 226), assevera que os ciclos de uma política ocorrem “Devido ao fato de que as redes e as arenas das políticas setoriais, podem sofrer modificações no decorrer dos processos de elaboração e implementação das políticas”. Isso ocorre, segundo o autor, pelo “[...] agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘*policy cycle*’” (FREY, 2000, p. 226). Assevera, ainda, que a sequência de elementos do processo político-administrativo que poderão ser verificadas quanto à esfera de poder, grupos políticos e sociais e às práticas administrativas ocorre nessas fases, ou seja, no ciclo da política pública (FREY, 2000).

Alguns autores veem a política pública como “[...] um ciclo deliberativo, formado por vários estágios [...], definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 29).

As agendas são definidas quando se evidencia o problema e decide o que fazer com ele e com a política em si e seus participantes (SOUZA, 2006). Desse modo, os principais elementos, as diversas definições e modelos sobre políticas, sintetizam-se em:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.

A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.

A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação, (SOUZA, 2006, p.36).

Gelinski e Seibel (2008) sustentam que a *policy cycle*, apresenta alguns modelos de políticas públicas (*garbage can* ou lata do lixo, coalizão de defesa, arenas sociais, equilíbrio interrompido e os modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público”), sendo dois desses os que mais se aproximam da Reforma Agrária no Brasil: o de Arenas Sociais e o modelo de Equilíbrio interrompido ou pontuado (*Punctuated Equilibrium*).

O primeiro, desenvolvido pelas *policy communities*, “[...] que tanto pode ser uma comunidade de especialistas, quanto pessoas com determinadas demandas. Essas pessoas são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia, ou para colocar o problema na agenda pública” (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 231). Pode-se dizer que a Reforma Agrária se enquadra nesse modelo, pois nela atuam movimentos sociais de camponeses, políticos, ruralistas e governo. Eles formam as redes sociais que mantem vínculos e conexões, sendo que “[...] o foco não está nas características das redes e sim nas relações, vínculos e trocas que se estabelecem entre entidades e indivíduos” (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 231).

O segundo, no qual, segundo Souza (2007, citado por GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 77), “a política pública se caracteriza, (...) por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores”. Esse modelo permite também “[...] entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 33).

Então, a análise e avaliação de uma política pública devem ser realizadas pelo conjunto de situações e atores envolvidos, para poder saber como ela está se comportando, bem como o que poderá ocorrer com ela no futuro.

Segundo Kraft e Furlong (2010, p. 9), “Uma política pública não é feita a esmo. É afetada por condições sociais e econômicas, prevalecendo valores políticos e o ambiente público do momento, a estrutura do governo, e as normas culturais nacionais e locais, entre outras variáveis”.

Considerando sua natureza conflituosa, devido a seu antagonismo, a Política de Reforma Agrária, algumas vezes é ativada ou desativada da pauta política dos governos, é por isso que deve ser avaliada com cuidado. Assim,

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação ('evaluation'), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como “aprendizagem política” (PRITTWITZ, 1994, p. 60 citado por FREY, 2000, p. 228).

Ao INCRA, cabe, então, a avaliação da Política de Reforma Agrária, desde sua implementação: como executar, como foi executada, onde estão os gargalos que impactam nos resultados, bem como os problemas que enfrenta junto aos Órgãos de Controle, em especial na determinação do TCU com a publicação do acórdão 775/2016 que obrigou o Órgão a paralisar ações importantes, afetando diretamente as famílias assentadas, impedindo a elas o acesso a financiamentos, documentação, dentre outros problemas. Logo, é necessário que com essa avaliação, o órgão faça a

correção do fluxo das ações e programas até então executados, a fim de dá-los andamento sem se desvirtuar dos objetivos definidos para essa política.

Vale também destacar que a avaliação de uma política pública, segundo Dye (2011, p. 07), “[...] não pode oferecer soluções quando não há concordância sobre o que são os problemas”. Frey (2000, p. 243), por sua vez, aponta que

A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional.

Para Ala-Harja e Helgason (2000, p. 8) “[...] a avaliação compreende avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. Já para Trevisan (2008), a avaliação é determinante para que os objetivos sejam alcançados, além da eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento.

Logo, a avaliação deve proporcionar informações verossímeis que permitam a incorporação de todas as experiências adquiridas para uma melhor escolha durante a elaboração de um plano de ação, visando o processo de melhoria de uma Política Pública, que perpassa então pela operacionalização da Política.

Porém, é importante destacar que não necessariamente o resultado de uma avaliação será utilizado. De acordo com Cotta (2001, p. 94):

O principal motivo pelo qual a avaliação geralmente não corresponde às expectativas que gera é a presunção de que as condições para o aproveitamento deste tipo de informação estão dadas. Ocorre justamente o contrário: a avaliação é uma atividade que, por suas próprias características, exige que estas condições sejam intencional e meticulosamente criadas, sob pena de comprometer todo o esforço despendido.

Cabe evidenciar que esse é um importante ponto de reflexão deste trabalho, pois tenciona-se criar situações inovadoras para melhor contribuir com a execução da Política de Assentamentos Rurais, nas proposições de melhoria do processo de criação dos PA.

Cotta (2001, p. 94) defende ainda que

A avaliação envolve, necessariamente, um componente de conflito. Avaliar significa formar um juízo de valor com base na comparação entre uma situação empírica e uma situação ideal. É natural que aqueles que têm

interesses afetados por este tipo de investigação ofereçam resistência. Além disso, há uma série de requisitos que determinam o potencial da avaliação como fonte de informações úteis e confiáveis. Estes requisitos devem ser cumpridos em todas as etapas do processo, desde as definições básicas do desenho da investigação (estabelecimento dos objetivos, metodologia, principais participantes), passando pela estratégia de implementação até a interpretação e divulgação dos resultados.

A resistência e o conflito são componentes do dia a dia da Política de Reforma Agrária por conta dos vários atores envolvidos. Ademais, ela nem sempre atua harmoniosamente, logo, a avaliação dessa política exige a meticulosidade apontada pela Cotta (2001).

Além disso, um dos componentes altamente controversos, apontado por Trevisan (2008) é a avaliação de uma política, tendo em vista que pode ser um problema para os governantes e quando os resultados causam embaraços públicos, e utilizados no intuito de criticá-lo ou reciprocamente.

Superados esses impeditivos, a utilização da avaliação pode ser de quatro tipos:

- instrumental — depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas;
- conceitual — as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente;
- instrumento de persuasão — quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;
- “esclarecimento” —[...] acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as *advocacy coalitions*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições pautando assim a agenda governamental. (FARIA, 2005, p. 102-103).

No entanto, não importa o tipo, o importante é atingir os interesses do público envolvido e a sociedade, a qual o governo deve *accountability*, a instâncias controladoras ou a seus representados, pois é papel fundamental do Estado assegurar a efetivação de suas políticas de governo ou de Estado, de maneira a mantê-las por um período suficiente para que sejam implementadas de forma eficaz e tragam os resultados almeçados pela sociedade.

Essa primeira parte do capítulo, trouxe a revisão bibliográfica que permite o entendimento do processo de implantação de uma política pública, a fim de subsidiar e entender o processo de implantação da Política de Reforma Agrária, cujas análises

serão realizadas no capítulo 4. Por isso, ainda neste capítulo apresenta-se a conceituação feita por alguns estudiosos do tema da Reforma Agrária e da sua derivação, a Política de Assentamentos Rurais, que vai complementar as informações para a análise e a avaliação de como se comportou essa política administrativamente no INCRA.

2.2 POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA

2.2.1 Conceitos de Reforma Agrária

No Brasil, foi a partir de meados do século XX que se ampliaram as discussões políticas e acadêmicas sobre o conceito de Reforma Agrária. Diante do agravamento da questão agrária, alguns estudiosos se debruçaram para conceituá-la.

Delgado (2014) faz uma diferenciação entre a questão agrária e a Reforma Agrária. Para o autor, a questão agrária trata da estrutura, posse e uso da terra no país, já a Reforma Agrária tem no seu bojo a proposta de mudança dessa estrutura, ou seja, ela altera a estrutura e as relações de trabalho, produção e acesso à terra.

Nesse sentido, Veiga (1984) conceitua Reforma Agrária como sendo a modificação da estrutura agrária de um País ou Região, tendo como principal objetivo a distribuição justa da terra e da renda, com poderio para mudar as relações de força entre as classes sociais.

Segundo Martins (2000), a Reforma Agrária, de acordo com os interesses da sociedade, é a forma para desconcentrar a terra, quando ela se apresenta como uma dificuldade para o desenvolvimento social.

Nessa esteira, Ranieri (2003, p. 5) propõe que:

[...] reforma agrária é um termo utilizado para descrever distintos processos que procuram dar acesso à posse da terra e aos meios de produção para os trabalhadores rurais que não a possuem ou possuem apenas em pequena quantidade. Apesar da reforma agrária ser um programa executado no campo, seu impacto na sociedade, política e economia, extrapola essas fronteiras, atingindo a nação como um todo.

A autora complementa que em regiões onde a Reforma Agrária foi intensificada, houve significativas alterações entre os atores envolvidos, tanto na qualidade de vida dos agricultores, quanto no desenvolvimento econômico em relação à situação de latifúndio.

Guerrero, Bergamasco e Esquerdo (2014, p. 356), após terem retratado as várias visões da Reforma Agrária, definem-na como:

Um processo vasto, articulado, eminentemente político e fortemente influenciado por pressões sociais contrárias, que visa, por meio da distribuição equitativa da terra, a transformação e/ou modificação da estrutura da propriedade da terra, a renda agrícola, o acesso aos meios de produção, a segurança e soberania alimentar, o respeito à tradição local e às diferenças culturais, entre outros.

Esses conceitos levam a concluir que a Reforma Agrária é um processo complexo, que envolve inúmeros conflitos de interesses, mas é importante para o desenvolvimento rural, a diminuição da pobreza, a segurança alimentar e a justiça social.

É importante repetir aqui o conceito de Reforma Agrária, conforme a visão do órgão responsável por executá-la, o qual segue o estabelecido no Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/64:

A reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. Devendo assim, proporcionar a: Desconcentração e democratização da estrutura fundiária; Produção de alimentos básicos; Geração de ocupação e renda; Combate à fome e à miséria; Interiorização dos serviços públicos básicos; Redução da migração campo-cidade; Promoção da cidadania e da justiça social; Diversificação do comércio e dos serviços no meio rural e; A democratização das estruturas de poder (INCRA, 2018a).

Destaca-se ainda, uma última definição feita por Guerrero, Bergamasco e Esquerdo (2014, p. 357), que vai ao encontro das análises já realizadas pela autora desta dissertação, segundo a qual:

[...] acredita-se que a RA deve gerar uma alteração significativa no perfil da concentração da propriedade da terra, devendo ser um processo seriamente planejado, eficiente na implementação das ações inseridas no marco de suas diretrizes, eficaz na consecução dos resultados propostos e, principalmente, coerente entre as mudanças esperadas e os tempos razoáveis para a

consecução destas, pois não sendo assim, corre-se o risco de gerar desânimo e desmotivação nos agentes envolvidos.

No capítulo 4, no qual se trata o fluxo da implantação dos PAs, essa conclusão dos autores auxilia no entendimento da importância de um processo adequado, com análise qualificada e melhoria na execução dessa política.

Além disso, a apresentação do histórico da Política de Reforma Agrária, para a demonstração de que as mudanças externas implicam, internamente no INCRA, sua descontinuidade, o que corrobora para que ela não alcance seus objetivos de desconcentração das terras como apontou o último censo do IBGE/2017.

2.2.2 Aspectos Históricos da Política de Reforma Agrária no Brasil

Estudiosos como Ranieri (2003), Stedile (2012), Rocha e Cabral (2016), dentre outros, asseveram que desde o descobrimento em 1500 até sua independência em 1822, a economia brasileira teve como características a agricultura da monocultura, baseada na mão-de-obra escrava e no domínio das grandes propriedades de terra, ou seja, dos latifúndios.

Segundo Rocha; Cabral (2016, p. 76) “Os grandes latifúndios escravistas são resultado da distribuição desigual de terra iniciada com a colonização brasileira”. Após esse período, Ranieri (2003, p. 10) entende que “[...] houve um pequeno período de 28 anos em que homens livres ocuparam terras devolutas. Essas ocupações não provocaram alterações significativas na estrutura agrária do País”.

Em seguida, em 1850, foi aprovada a Lei de Terras n. 601, que só favoreceu para consolidar a grande propriedade voltada à exportação, e permitia somente a aquisição por meio da compra e por preços elevados (*Idem.*, 2003). Nesse sentido,

A Lei de Terras no Brasil foi resultado da pressão dos ingleses para a abolição da escravidão brasileira e substituição desta pelo trabalho assalariado. A sociedade capitalista se baseia na relação de igualdade e liberdade defendida durante a “Revolução Francesa”, discurso que foi assimilado pelo capitalismo nascente. Nesse discurso, os trabalhadores expropriados devem ser livres para vender sua força de trabalho a quem puder pagar. “A relação de compra e venda só pode existir entre pessoas formalmente iguais” (ROCHA; CABRAL, 2016, p. 77).

Portanto, o escravo deveria ser livre para poder vender sua força de trabalho e não para ser proprietário. A Lei de Terras, dessa forma, foi instituída para que

qualquer brasileiro pudesse ser proprietário, para isso era necessário pagar a Coroa. Porém, isso só era possível àqueles que tinham poder aquisitivo. O que não é diferente até os dias atuais.

De acordo com Stedile (2012), a Lei 601 foi o batistério do latifúndio no Brasil, regulamentando o modelo da grande propriedade rural, base da estrutura injusta até os dias atuais.

Foi durante o século XIX que os políticos começaram a se preocupar com o acesso à terra, com objetivo de estimular o progresso econômico e a abertura social. A partir de 1889 até 1930, a oligarquia cafeeira predominava no setor agrícola, com o aumento de proprietários de terras, porém sem grandes transformações na estrutura fundiária (RANIERI, 2003). Essa oligarquia foi derrubada com a Revolução de 1930 e a partir daí, promoveu-se o processo de industrialização introduzindo a legislação trabalhista que não interviu na estrutura agrária (RANIERI, 2003).

Após a Segunda Guerra Mundial, o Brasil deu continuidade em seu processo de industrialização e urbanização, elaborando a Nova Constituição. Desde então as questões agrárias começaram a ganhar destaque, entretanto, nada foi pensado para a Reforma Agrária. Só a partir do final da década de 1950 e início da década 1960 que os debates começaram a surgir sobre o tema, com a participação popular (RANIERI 2003).

De acordo com Fritze e Butzke (2017, p. 03),

No Brasil começou-se a abordar a questão agrária, tanto no campo acadêmico como no político durante os anos de 1950, sendo analisada, do ponto de vista macroeconômico, voltado às questões econômicas e sociais. A partir de 1955 a problemática ganha força, com as Ligas Camponesas, presentes no Nordeste e em seguida em todo país, que reivindicaram pela primeira vez a realização da reforma agrária. Já a década de 1960 trouxe recessão à política econômica e se caracterizou pelo combate à inflação e pela instabilidade política do governo populista e depois do regime militar, por isso ambos procuraram negar a questão agrária brasileira. Até então, acreditava-se que o estímulo no crescimento da produção agrícola resolveria os problemas econômicos rurais e urbanos, não tendo sido dada nenhuma atenção especial à questão da distribuição das terras.

Assim, a partir da luta de camponeses a Reforma Agrária adquiriu um conteúdo político, pois o que se percebe é que ela nunca foi uma política de Estado, mas foi colocada na pauta da política brasileira pelos camponeses, e se intensificaram ao ponto de que:

Em decorrência da tensão social existente no campo, houve no governo de João Goulart (1961-1964), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), uma primeira tentativa de realização da reforma agrária. A criação da Superintendência de Política Agrária (SUPRA) em outubro de 1962 é um exemplo da tentativa de se estabelecer uma política de distribuição de terras. O principal objetivo da SUPRA, era colaborar na formulação de uma política agrária para o país, planejando e executando a reforma agrária, utilizando-se do recurso da desapropriação dentro da legislação em vigor (ROOS, 2013, p. 9).

O governo de Goulart tinha a intenção de promover a distribuição de terras, tomando uma série de providências com vistas a efetivar a desapropriação de terras, além de propor mudanças na Constituição para permitir a Reforma Agrária (RANIERI, 2003).

Parece que esse foi um dos governos que mais lutou em favor dos camponeses, pois

[...] tentou repassar aos camponeses, terras compreendidas num raio de 10 km da margem das rodovias e ferrovias federais e áreas rurais situadas nas bacias de irrigação pertencentes aos açudes públicos. Estas terras seriam repassadas por meio de decretos que as consideravam de interesse social para efeito de desapropriação. Através dessa medida o governo de Goulart procurava tornar produtivas áreas inexploradas ou submetidas à especulação. Essa proposta “mínima” de “reforma agrária” que em nada afetava a concentração da terra, esbarrou no Congresso Nacional que defendia os interesses dos proprietários de terra. Os latifundiários não queriam perder a valorização que as terras próximas de rodovias, ferrovias e açudes públicos tinham alcançado (ROOS, 2013, p. 9).

Em 1964, como a história mostra, ocorreu o golpe militar, a deposição de João Goulart e o conseqüente fim do projeto de Reforma Agrária do governo, além de muita repressão à luta dos camponeses, utilizando a militarização para tentar conter as tensões sociais no campo (ROOS, 2013).

De acordo com INCRA (2018d), contrariando o golpe, o regime militar dá início a Reforma Agrária, editando o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964)⁶, e são criados o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA), em substituição da SUPRA. Além disso, em novembro de 1966, por meio do Decreto 59.456, foi instituído o primeiro Plano

⁶ Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

Nacional de Reforma agrária, o qual não saiu do papel. Após este ato, em 09 de julho de 1970, o Decreto nº 1.110 criou o INCRA, resultado da fusão do IBRA com o INDA.

Nessa época, o governo incentivou a colonização da Amazônia, com pouco espaço para discussão de políticas sociais, como a Reforma Agrária, tendo em vista que

Durante os vinte anos de ditadura militar, os representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não encontraram espaço na arena pública para discutir e construir em conjunto com os gestores públicos políticas para a categoria social. O contexto político e institucional excluía a participação destes atores e limitava uma atuação mais crítica e propositiva da Contag⁷, principal representação dos “pequenos agricultores” na época. (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 129)

A história mostra que no fim do regime militar, em meados da década de 1980, o processo de industrialização e a modernização da agricultura começaram a acontecer e com isso surgiu o debate sobre a Reforma Agrária, a partir da elaboração do novo Plano Nacional de Reforma Agrária em 1985 (FRITZE; BUTSKE, 2017).

O plano tinha em seu bojo uma meta bem audaciosa: destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989, e assim o governo criou o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD). No entanto, no final desse prazo, os resultados foram bem modestos (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Assim,

Esses números refletiam o intenso debate político e ideológico em torno da reforma agrária na Assembleia Nacional Constituinte. Do embate, resultaram a extinção do Incra, em 1987, e a do próprio Mirad, em 1989. A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o Incra, rejeitando o decreto-lei que o extinguiu, mas a falta de respaldo político e a pobreza orçamentária mantiveram a reforma agrária quase paralisada (INCRA, 2018e).

Nesse período, governo do então Presidente José Sarney, os resultados da política foram ínfimos e houve um avanço significativo dos movimentos sociais organizados que articularam uma Campanha Nacional em defesa da Reforma Agrária e travaram uma luta grande no plenário do Congresso Nacional durante a Constituinte em 1988 (ROOS, 2013). A ebulição desta luta se deu por meio de várias entidades e

⁷ Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

organizações: igreja, sindicatos (em especial os sindicatos de trabalhadores rurais), alguns partidos e movimentos sociais, com maior participação do MST.

A Constituição de 1988 dedicou, dentro do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), o Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), contendo os artigos 184 a 191, com o objetivo de assegurar os direitos sociais e individuais, também buscando a garantia do direito à propriedade da terra, ao atender sua função social, protegendo a pequena e média propriedade nessa sanção e impondo que as terras públicas fossem destinadas preferencialmente ao plano nacional de reforma agrária, assim como, aos beneficiários de imóveis rurais com origem na reforma agrária, seriam concedidos títulos de domínio e de concessão de uso, por prazo inegociável de dez anos (ARAÚJO, 2001).

A regulamentação desses artigos constitucionais ocorreu com a publicação da Lei nº 8.629/93 e Lei Complementar 76/93. Porém, nem com a Constituição a Reforma Agrária avançou como esperavam os movimentos de camponeses, o que pode ser observado nos dados sobre as famílias assentadas desde o início da política (QUADRO 2), disponibilizados oficialmente pelo INCRA.

Quadro 2 – Histórico da Reforma Agrária em números

| Período | Famílias Assentadas | Projetos Criados | Área (ha) |
|-------------|---------------------|------------------|------------|
| Até 1994 | 58.317 | 931 | 16.290.069 |
| 1995 a 2002 | 540.704 | 4.281 | 21.075.726 |
| 2003 a 2010 | 614.088 | 3.544 | 48.291.180 |
| 2011 a 2016 | 135.375 | 612 | 3.190.162 |
| 2017 a 2018 | 10.152 | 107 | 651.053 |
| TOTAL | 1.358.636 | 9.475 | 89.498.190 |

Fonte: Execução Física-histórica 1995 a 2016. Relatório de Assentamentos Criados/227/SIPRA/2017/18.

Em 1990 inicia-se o governo de Fernando Collor de Mello, que tinha como meta, assentar 500.000 famílias em quatro anos. Com o seu *impeachment* assume Itamar Franco, seu vice, que não conseguiu atingir nem 50.000 mil famílias ao fim do mandato, em 1994 (ROOS, 2013).

Em 1995 Fernando Henrique Cardoso (FHC) assume a presidência do Brasil. Ele não tinha um plano de Reforma Agrária e o apoio aos latifundiários permanecia. Entretanto, em sua proposta visava o assentamento de 280 mil famílias em quatro anos de seu mandato (ROOS, 2013).

Porém, desde a redemocratização do país, em 1984, as expectativas dos movimentos sociais do campo aumentaram muito em torno do processo de Reforma Agrária, mas essas expectativas não foram transformadas em ações por parte do governo, o que determinou o início de grandes conflitos no campo. Nesse período houve então a ascensão da luta pela terra em todo o país. As ocupações de áreas foram se intensificando tanto pelo MST, quanto por outros como a CONTAG (COELHO, 2016).

Por parte do MST, o governo FHC foi representado como “continuismo” de políticas conservadoras que vinham sendo gestadas desde o Regime Militar (1964-1984), e não daria importância à reforma agrária e aos pequenos produtores rurais. Nesse sentido, o governo FHC assumiu a pauta da reforma agrária sob pressão dos movimentos sociais e de grupos de intelectuais que se simpatizavam pela causa. (COELHO, 2016, p. 181)

Foram surgindo conflitos graves com a ação dos movimentos sociais no campo, e sobre isso, Coelho (2016, p. 182), aponta:

A ‘Marcha Nacional do MST, em 1997, os massacres de ‘Corumbiara’, em Rondônia, em 1995, e o de ‘Eldorado dos Carajás’, no Pará, em 1996, a reforma agrária teve que, no mínimo, entrar em algumas pautas do governo. Já em seu segundo ano na presidência (1996), FHC criou o Gabinete Extraordinário de Política Fundiária, mais tarde transformado em Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Na tentativa de frear o crescimento das ocupações de terras, o governo elaborou várias medidas, tais como: proibição de vistorias por um período de dois anos em imóveis que fossem ocupados, suspensão de negociações se os movimentos ocupassem órgão público, criação da Reforma Agrária pelo correio e a vedação de acesso a recursos públicos a qualquer entidade que participasse ou apoiasse as ocupações de terra (ROOS, 2013).

Além de tentar enfraquecer os movimentos sociais, o governo criou o Projeto Cédula da Terra, base para outro programa – a Reforma Agrária de Mercado, apoiada pelo Banco Mundial. Nesse modelo o Estado se incumbia somente do financiamento das transações imobiliárias entre pequenos agricultores e a entidade financeira criada pela Lei Complementar nº 93, de 1998, chamada “Banco da Terra” (COELHO, 2016).

Nesse conjunto de providências foram elaborados os programas: Cédula da Terra, Novo Mundo Rural e Acesso Direto à Terra. Esses programas não foram

exitosos e a Reforma Agrária esperada não aconteceu. Porém, houve um acréscimo importante no número de área obtida (cf. o Gráfico 01), de assentamentos criados e de famílias assentadas. Cabe ressaltar que o MDA foi criado nesse governo, em 14 de janeiro de 2000, por meio do Decreto nº 3.338, (COELHO, 2016).

Em 2003, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), havia a esperança dos camponeses de que a Reforma Agrária tão sonhada aconteceria. Lula, em sua campanha, dizia que a Reforma Agrária seria feita rapidamente, com um Decreto (ROOS, 2013, p. 14).

Nesse mesmo ano foi elaborado o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária, com a proposta de assentar 1 milhão de famílias nos quatro anos de governo. Contudo, essa proposta foi abandonada pelo governo, apontando como meta assentar 400.000 novas famílias até 2006. Dessa forma,

Logo no primeiro ano se percebeu que o compromisso do governo não era com a reforma agrária. Os assentamentos criados ficaram aquém da meta estipulada de 30.000 famílias para este momento. Ainda, o INCRA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) divulgavam os dados de novos assentamentos (meta I), dados de regularização de posses (meta II) e os dados das demais metas de forma agrupada. Assim, como denunciou Oliveira (2007) o INCRA/MDA procurava inflacionar os números através da divulgação do dado – aliás, como já se fazia no governo FHC – total obtido através da Relação de Beneficiários (RBs). O INCRA considerava ainda, os dados de regularização fundiária e de reordenação de assentamentos antigos como novos assentamentos (ROOS, 2013, p. 14).

De acordo com Fleury (2015), a evolução no número de famílias assentadas no primeiro governo Lula foi ascendente. Todavia, em seu segundo governo, o assentamento de famílias foi decrescente, com um total de 614.088 famílias assentadas (cf. o Quadro 2).

Porém, no governo Lula, houve avanços na Reforma Agrária com a implantação de novos programas a fim de que

[...] as políticas públicas voltadas à estrutura agrária do Brasil obtivessem êxito nas esferas: econômica, política, social e ambiental. Programas como o PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária foram ampliados e em janeiro de 2010 entrou em vigor a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Os avanços obtidos no período vêm principalmente da ampliação do acesso a crédito, alimentação, infraestrutura e moradia, como exposto em publicação especial do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de dezembro de 2010 (SANTOS, 2011, p. 65).

Santos (2011) conclui que, nesses anos do governo Lula, o país apresentou números favoráveis nas esferas econômicas e sociais, entretanto, no meio rural, permaneceram as “[...] contradições geradas pelas consequências de um modelo de desenvolvimento pautado nos interesses do grande capital nacional e estrangeiro, e no latifúndio” (SANTOS, 2011, p. 77).

Conforme os dados disponibilizados pelo INCRA (2018c), no governo de Dilma Rousseff (2011-2016) houve um decréscimo acentuado de famílias assentadas. A prioridade do seu governo foi direcionada para o desenvolvimento dos assentamentos, com programas como a ATER que, em algumas regiões do país, chegou à universalização. Um exemplo disso é o estado de Santa Catarina, que disponibilizou a ATER a todos os seus assentados, mas que foi interrompida no mesmo governo, por falta de recursos para a manutenção dos contratos.

Em seguida, no governo de Michel Temer, os números desse indicador são insignificantes, como pode ser verificado no Quadro 2. A Reforma Agrária foi interrompida e a prioridade foi a política de titulação, além disso extinguiu-se o MDA logo depois do *impeachment* da Presidente da República Dilma Rousseff, transferindo as secretarias da Reforma Agrária e INCRA para a Casa Civil (INCRA, 2018b).

Os dados de projetos criados nos anos de 2017 e 2018, conforme informado no Relatório de Gestão do INCRA/2017-18, revelam que, dos 107 projetos, 92 têm origem em reconhecimento de projetos de Remanescentes de Quilombos, que são computados como projetos criados pelo INCRA no SIPRA quando do término do processo de implantação de trabalhos iniciados em anos anteriores, não sendo esforços dispendidos nesse governo.

Importante destacar que o número de famílias assentadas, apresentados como oficiais até o ano de 2016 são inflados, pois o INCRA não diferenciou família assentada em assentamentos novos daquelas famílias oriundas da regularização de lotes que foram vendidos, abandonados, permutados, fruto da supervisão ocupacional e que atendem aos normativos que regulamentam os PA. O número correto de famílias assentadas só foi corrigido pelo órgão a partir de 2017, como pode ser verificado no *site*⁸, o qual apresenta informações até a data de 31 dez. 2017, última atualização do sistema. Nesse sentido, verifica-se o total de 972.289 famílias assentadas, que somados às 8.940 famílias assentadas em 2018, resulta num total

⁸ Disponível em: <http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>.

de 981.229 efetivamente assentadas. Porém, não foram disponibilizados os dados corrigidos por período, apenas o total geral.

Esse breve histórico mostra que a Reforma Agrária no Brasil só ocorreu por meio de muita luta dos movimentos sociais e que, a cada mudança de governo, sofre ação de descontinuidade, o que possibilita confirmar que ela não é tratada como uma política de Estado.

A próxima seção apresenta o comportamento da essência da Política de Reforma Agrária, a Política de Assentamentos Rurais. Alguns parágrafos desta seção foram utilizados na elaboração do artigo publicado pela pesquisadora e seu orientador na Revistas Grifos, o qual compõe as referências bibliográficas.

2.3 POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

A Política de Assentamentos Rurais deriva da Política de Reforma Agrária. Fabrini (2000, p.67), afirma que este termo, assentamento “surgiu no interior do Estado e refere-se às ações que tem por fim ordenar ou reordenar recursos fundiários com alocações de populações para solução de problemas socioeconômicos [...]”. Nesse conceito estão inclusos os projetos de colonização realizados principalmente na Amazônia, que não serão o foco desse trabalho.

Nesse sentido, é importante destacar que os projetos de colonização que foram criados em terras devolutas transcritas em nome da União Federal no período de 1985 a 1989, diferem dos que foram criados a partir da política de criação de PAs por meio de desapropriação ou compra e venda que são tratadas com áreas realmente reformadas (FABRINI, 2000).

Também não são iguais as formas de obtenção de terras, pois para a criação dos Projetos de Assentamentos, dá-se a preferencia para a desapropriação por interesse social para a Política de Reforma Agrária, sendo diferentes os níveis de participação e decisão. Para os projetos de colonização são distribuídas terras devolutas, nos projetos de assentamentos, é a pressão dos movimentos sociais que provoca o Estado a obter os imóveis rurais. (*Idem*, 2000).

De acordo com Fabrini (2000, p. 68) “Os assentamentos de reforma agrária são conquistas alcançadas pela organização e mobilização dos trabalhadores envolvidos”. Ou seja, foi por meio da luta firmada pelos movimentos sociais que

ocuparam as terras, obrigando o governo a obter os imóveis rurais para a criação de assentamentos de famílias.

Isso vai se confirmando quando, nos levantamentos realizados para o presente estudo, não se verifica iniciativas próprias do órgão em fiscalizar uma área e colocá-la à disposição para a criação de um PA. As áreas adquiridas nos processos que foram analisados na pesquisa têm como origem, na pressão dos movimentos sociais que ocuparam ou ameaçaram ocupar. Todavia, o órgão tem os meios para se antecipar às ocupações, bastando utilizar os dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que detém todas as informações de imóveis rurais do país e emitir um relatório, selecionando os imóveis com baixa produtividade para serem fiscalizados.

Assim, as críticas realizadas por estudiosos como Monte (2013) afirmam que faltou uma atuação proativa do INCRA, com vistas à melhoria da performance institucional para enfrentar a complexidade e a importância da Política de Reforma Agrária. Além disso, Monte (2013, p. 184) aponta que “[...] é de se ressaltar que ainda hoje o apoio do Estado a essa política pública não tem se dado com a atenção adequada às suas reais possibilidades de indução do desenvolvimento sustentável no meio rural [...]” (MONTE, 2013, p.184).

Nesse sentido, o autor expõe que a Reforma Agrária carece de atuação mais efetiva do Estado brasileiro, o que aumenta a pressão dos movimentos sociais, na maioria das vezes, com grandes conflitos e até mortes no campo. A Política de Assentamentos Rurais tem, portanto, uma história de luta de famílias que buscam conquistar seu espaço no campo para a produção de seu sustento.

Vale destacar, no entanto, que a Política de Assentamentos Rurais não se limita a isso. Monte (2013) dedicou um capítulo de sua tese de doutorado para estudar a natureza e as características dessa política, além da trajetória do INCRA dentro dela e defende que, apesar de acontecer em meio a muitos conflitos, sob a responsabilidade do Incra, a Política de Assentamentos Rurais tem permitido o acesso à terra a milhares de trabalhadores rurais além, é claro, do acesso às ações estruturantes, como: infraestrutura básica, luz, água, estradas, e medidas de apoio a financiamentos, a atividades produtivas e de fomento à agroindústria, à comercialização e atividades pluriativas e solidárias, que dão sustentabilidade a essas unidades, favorecendo à melhoria da capacidade de produção e renda dessas famílias (MONTE, 2013).

A Política de Assentamentos passou a ser concebida como uma medida de preservação de populações tradicionais, como é o caso dos assentamentos de realocação de populações atingidas pela construção de hidroelétricas, assentamentos agroextrativistas de populações de seringueiros e ribeirinhos, as reservas extrativistas (RESEX), principalmente na Amazônia (MONTE, 2013).

Em função dessa atuação heterogênea do INCRA em vários territórios e regiões do país, existem também vários tipos de assentamentos rurais criados e reconhecidos pelo INCRA, os quais o órgão dividiu em grupos de atuação (cf. os Quadros 3 e 4).

Para uma melhor compreensão disso, é importante destacar que todos esses tipos de assentamentos se enquadram num modelo de política de obtenção de terras, quais sejam: adjudicação, cessão, compra, confisco, desapropriação, doação, incorporação, reconhecimento e transferência.

O Quadro 3 apresenta a modalidade dos projetos criados e as características de atuação do INCRA. Os PAs, os Projetos de Assentamento Agroextrativistas (PAEs), e Projetos de Desenvolvimento Sustentáveis (PDSs) são de responsabilidade exclusiva do INCRA, e ao órgão cabe: adquirir o imóvel, criar o projeto, desenvolver e titular. Já nos demais, a aquisição pode ser feita em conjunto com estados e municípios e órgãos ambientais como: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO).

Quadro 3 – Modalidades de projetos criados pelo INCRA atualmente
GRUPO 1 - Modalidades de Projeto criados pelo Incra atualmente

| MODALIDADE | SIGLA | CARACTERÍSTICAS |
|--|--------------|---|
| Projeto de Assentamento Federal | PA | Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, através do INCRA; Aporte de recursos do Crédito Apoio à Instalação e do Crédito de Produção: responsabilidade da União; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica): responsabilidade da União; Titulação (Concessão de Uso/Título de Propriedade): responsabilidade da União. |
| Projeto de Assentamento Agroextrativista | PAE | Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União, através do Incra; Aporte de recursos do Crédito Apoio à Instalação e do Crédito de Produção: responsabilidade da união; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica): responsabilidade da União; Titulação (Concessão de Uso): responsabilidade da União; Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas ou de atividades ambientalmente diferenciadas. |

| | | |
|--|------|---|
| Projeto de Desenvolvimento Sustentável | PDS | Projetos de Assentamento estabelecidos para o desenvolvimento de atividades ambientalmente diferenciadas e dirigido a populações tradicionais (ribeirinhos, comunidades extrativistas etc.); Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários: responsabilidade da União, através do INCRA; Aporte de recursos do Crédito Apoio à Instalação e do Crédito de Produção (PRONAF A e C): responsabilidade do Governo Federal; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica): responsabilidade da União; não há a individualização de parcelas (Titulação coletiva – fração ideal) e a titulação é de responsabilidade da União. |
| Projeto de Assentamento Florestal | PAF | É uma modalidade de assentamento voltada ao manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte; a produção florestal madeireira e não madeireira no PAF deverá seguir as regulamentações do IBAMA para o Manejo Florestal Sustentável, considerando as condições de incremento de cada sítio florestal; tais áreas serão administradas pelos produtores florestais assentados, por meio de sua forma organizativa, associação ou cooperativas, que receberão o Termo de Concessão de Uso; O INCRA, em conjunto com o IBAMA, os órgãos estaduais e a sociedade civil organizada, indicarão áreas próprias para a implantação dos PAF's. |
| Projeto de Assentamento Casulo ⁹ | PCA | Projeto de Assentamento criado pelo município ou pela União; A União pode participar com os meios para a obtenção de recursos fundiários, podendo ser a terra do município ou da União; Aporte de recursos do Crédito Apoio à Instalação e do Crédito de Produção (PRONAF A e C): responsabilidade do Governo Federal; Infraestrutura básica (estradas de acesso, água e energia elétrica): responsabilidade dos governos Federal e Municipal; Diferencia-se pela proximidade a centros urbanos e pelas atividades agrícolas geralmente intensivas e tecnificadas; A titulação é de responsabilidade do município. |
| Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável | PDAS | Modalidade descentralizada de assentamento destinada ao desenvolvimento da agricultura familiar pelos trabalhadores rurais sem-terra no entorno dos centros urbanos, por meio de atividades economicamente viáveis, socialmente justas, de caráter inclusivo e ecologicamente sustentável; As áreas serão adquiridas pelo INCRA por meio de compra e venda ou ainda doadas ou cedidas pelos governos estaduais e municipais; Os lotes distribuídos não podem ter área superior a dois módulos fiscais ou inferior à fração mínima de parcelamento em cada município; O desenvolvimento das atividades agrícolas deve garantir a produção de hortifrutigranjeiros para os centros urbanos; O INCRA e o órgão estadual ou municipal de política agrária ou equivalente, deverão firmar o Acordo de Cooperação Técnica visando garantir as condições mínimas necessárias para que as famílias assentadas tenham acesso às políticas públicas para o desenvolvimento do futuro projeto de assentamento. |
| Observação: Além das modalidades acima, o INCRA já criou e tem cadastrado no SIPRA os Projetos de Colonização (PC), os Projetos Integrados de Colonização (PIC), os Projetos de Assentamento Rápido (PAR), Projetos de Assentamento Dirigido (PAD), Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) e Projetos de Assentamento Quilombola (PAQ). Todas essas modalidades deixaram de ser criadas a partir da década de 1990, quando entraram em desuso. | | |

Fonte: INCRA, (2018c).

⁹ Modalidade revogada pela Portaria INCRA nº 414, de 11 de julho de 2017, publicada no Diário Oficial da União em 12 de julho de 2017

O Quadro 4 apresenta a modalidade dos projetos reconhecidos pelo INCRA. O objetivo do reconhecimento é permitir o acesso das famílias assentadas às políticas públicas do PNRA (INCRA, 2018c). Dentre esses projetos, constam: os Projetos de Assentamento Estaduais (PE), os Projetos de Assentamento Municipal (PAM), as Reservas Extrativistas (RESEX), os Territórios Remanescentes Quilombola (TRQ), os Assentamentos de Fundo de Pasto (AFP), os Projetos de Reassentamentos de Barragem (PRB), Floresta Nacional (FLONA) e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).

Quadro 4 – Modalidades de áreas reconhecidas pelo INCRA

| Grupo 2 - Modalidades de áreas reconhecidas pelo INCRA | | |
|---|--------------|--|
| MODALIDADE | SIGLA | CARACTERÍSTICAS |
| Projeto de Assentamento Estadual | PE | Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários são de responsabilidade das Unidades Federativas; Aporte de recursos de crédito e infraestrutura: responsabilidade das Unidades Federativas, segundo seus programas fundiários; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, Crédito Apoio à Instalação e produção (PRONAF A e C) mediante convênio; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à infraestrutura básica; O INCRA reconhece os Projetos Estaduais como Projetos de Reforma Agrária, viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos no Programa de Reforma Agrária; A titulação é de responsabilidade das Unidades Federativas. |
| Projeto de Assentamento Municipal | PAM | Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários são de responsabilidade dos municípios; Aporte de recursos de crédito e infraestrutura: responsabilidade dos municípios; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à obtenção de terras, Crédito Apoio à Instalação e produção (PRONAF A e C) mediante convênio; Há a possibilidade de participação da União no aporte de recursos relativos à infraestrutura básica; O INCRA reconhece os Projetos Municipais como de Reforma Agrária, viabilizando o acesso dos beneficiários aos direitos básicos estabelecidos no Programa de Reforma Agrária; A titulação é de responsabilidade dos municípios. |
| Reservas Extrativistas | RESEX | Reconhecimento pelo INCRA como PA, viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos estabelecidos no Programa de Reforma Agrária; A obtenção de terras não é feita pelo INCRA, mas pelos órgãos ambientais federal ou estadual quando de sua criação. |
| Território Remanescentes Quilombola | TRQ | Decretação da área pela União visando à regularização e ao estabelecimento de comunidades remanescentes de quilombos; Aporte de recursos para a obtenção de terras, créditos e infra-estrutura feito pela União, por meio de ações integradas com a Fundação Palmares e outras instituições. |
| Reconhecimento de Projeto de Assentamento de Fundo de Pasto | PFP | Projetos criados pelo Estado ou Municípios; Esses projetos são reconhecidos pelo INCRA como beneficiários do PNRA, viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem ao PRONAF A. |

| | | |
|--|-------|---|
| Reassentamento de Barragem | PRB | A implantação é de competência dos empreendedores e o INCRA reconhece como beneficiário do PNRA quando eles passam a ter direito ao PRONAF A, Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES) e PRONERA. |
| Floresta Nacional | FLONA | A obtenção de terras não é feita pelo INCRA, mas pelo órgão ambiental federal quando da criação das FLONAS. |
| Reserva de Desenvolvimento Sustentável | RDS | De competência do IBAMA; São unidades de conservação de uso sustentável reconhecidas pelo INCRA como beneficiárias do PNRA, viabilizando o acesso das comunidades que ali vivem aos direitos básicos como créditos de implantação e produção (PRONAF A); O reconhecimento de RDS como beneficiária do PNRA, feito por analogia, à portaria de reconhecimento das RESEX. |

Fonte: INCRA, (2018b).

As modalidades com maior quantidade são o PAs e os PEs, originados nas ações dos movimentos sociais de trabalhadores rurais, na sua maioria por meio de ocupações, e que depois da obtenção são destinados a esses agricultores.

Conforme o exposto, o PA é implantado pelo governo federal e o PE pelos governos estaduais. Após a implantação dos PEs pelos governos estaduais, eles são reconhecidos pelo Governo Federal. Os demais (cf. os Quadros 03 e 04) têm funções como: terras ocupadas por comunidades tradicionais (PFP, PAM, TRQ, PCA), promoção do desenvolvimento sustentável; terras com forte apelo ambiental (FLONA, PAE, PAF, PDS, RDS e RESEX); colonização (PAC, PDA, PIC e PC); compensação por passivos sociais (PRB) etc (FIGUEREDO; SILVA, 2020).

Cumprir destacar que a presente pesquisa vai se atém ao estudo dos PAs que são de estrita responsabilidade do INCRA, desde a obtenção do imóvel e a criação do projeto até sua emancipação. São esses projetos, chamados *reformadores*, que proporcionam maior alteração na estrutura fundiária, desconcentrando a terra.

Nesse sentido, Girardi; Fernandes (2008, p. 84) analisaram o que eles chamam de “potencialidade reformadora dos diversos tipos de assentamentos rurais”, os quais levam em conta a origem da terra para a criação dos assentamentos para caracterizá-los como reformadores e não reformadores.

Desse modo, o grupo dos assentamentos reformadores compreende os tipos cujas terras têm origem, em grande parte, na desapropriação, são terras pagas pelo governo federal. O grupo de não reformadores tem origem no reconhecimento de terras e beneficiários¹⁰, as de caráter ambiental, os projetos de colonização de novas

¹⁰ Por beneficiários, designamos as formas de assentamentos em que o acesso à terra não foi possibilitado pelo Estado, que atuou principalmente com o *reconhecimento* do direito de uso ou de propriedade. Os beneficiários são contabilizados como *assentados* pelo fato de terem direito a recursos financeiros de estabelecimento na terra e créditos direcionados à agricultura familiar.

áreas; a titulação de posses, e compensação de passivo social (GIRARDI e FERNANDES, 2008). Assim,

No caso dos assentamentos *não reformadores* o campesinato se territorializa sem que haja a desterritorialização do latifúndio. Para os assentamentos *reformadores* as terras são arrecadadas geralmente a partir de desapropriação [...]. Através da criação desses tipos de assentamentos é cumprido o artigo 186 da Constituição e a estrutura fundiária é *de fato* desconcentrada: com os assentamentos reformadores o campesinato se territorializa a partir da desterritorialização do latifúndio e isso é reforma da estrutura fundiária (GIRARDI e FERNANDES, 2008, p.86).

Pode-se considerar como exemplo de projeto não reformador, os PAE'S, localizados na Amazônia, no estado do Pará e no Amazonas, que foram criados para atender as populações tradicionais ribeirinhas, principalmente no arquipélago do Marajó.

Nesse sentido, Girardi e Fernandes (2008) concluíram que os governos não alteraram a estrutura fundiária em regiões de ocupação consolidada como a Amazônia, pois o modelo utilizado foi o não reformador, como os PAEs, RESEXs, PDSs *etc.* que, em estados como o Pará e o Amazonas, são mais de 50% do total de projetos criados em todas as modalidades, já em relação às outras regiões do país, a alegação é de que não há reforma agrária, ante o preço das terras.

No entanto, é certo que a reforma agrária avançou nas últimas décadas, não tanto como esperavam os movimentos sociais de agricultores, mas houve sim uma multiplicidade de intervenções governamentais nas ações fundiárias por meio do INCRA que, segundo Monte (2013, p. 66),

Consustancia uma nova relação do homem do campo e sua família com a posse e uso dos recursos naturais, que se traduz na melhoria da organização socioeconômica da população assentada e das condições ambientais e de sustentabilidade dos assentamentos, concorrendo, por extensão, para uma nova feição agrária.

A Reforma Agrária de certa forma avançou nas últimas décadas, não tanto como os movimentos sociais de agricultores gostariam, porém aconteceu várias intervenções governamentais nas ações fundiárias, por meio do Incra.

E assim, pode-se dizer que a criação dos Projetos de Assentamentos sob a responsabilidade do Incra, tem, numa visão política, o reconhecimento das lutas e conflitos legítimos daquelas populações que por muito tempo e por várias vezes foram

esquecidas, dando a elas o acesso à terra e aos seus direitos que lhes são conferidos pela CF/88 (FIGUEREDO; SILVA, 2020).

Uma vez criados, os assentamentos estão submetidos aos efeitos da gestão institucional do Incra, que tem sob sua responsabilidade o dever de provê-los com a estrutura necessária à sua viabilização, requerendo todos os esforços administrativos e técnicos que promovam o seu desenvolvimento, a sua consolidação, com eficácia, eficiência e efetividade (FIGUEREDO; SILVA, 2020).

Para isso, é primordial que o órgão estruture adequadamente: as ações de base, como a seleção, cadastro e homologação das famílias; a supervisão ocupacional, para que possa disponibilizar ações de desenvolvimento aos projetos (com políticas de crédito produtivo assistência técnica, educação, meio ambiente dentre outros), tudo isso com o necessário controle exigido na legislação que dá suporte à política, apresentada na próxima seção.

2.4 O PROCESSO LEGAL

É importante destacar que, como toda política, a Reforma Agrária foi criada e legitimada por meio de lei, com a edição, nos anos 1960, da Lei de Reforma Agrária, Lei. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e efetivamente aplicada a partir da CF/88 que descreve – nos artigos 184 a 191 do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), Capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária)–, o objetivo de assegurar os direitos sociais e individuais, também buscando a garantia do direito à propriedade da terra, ao atender a sua função social.

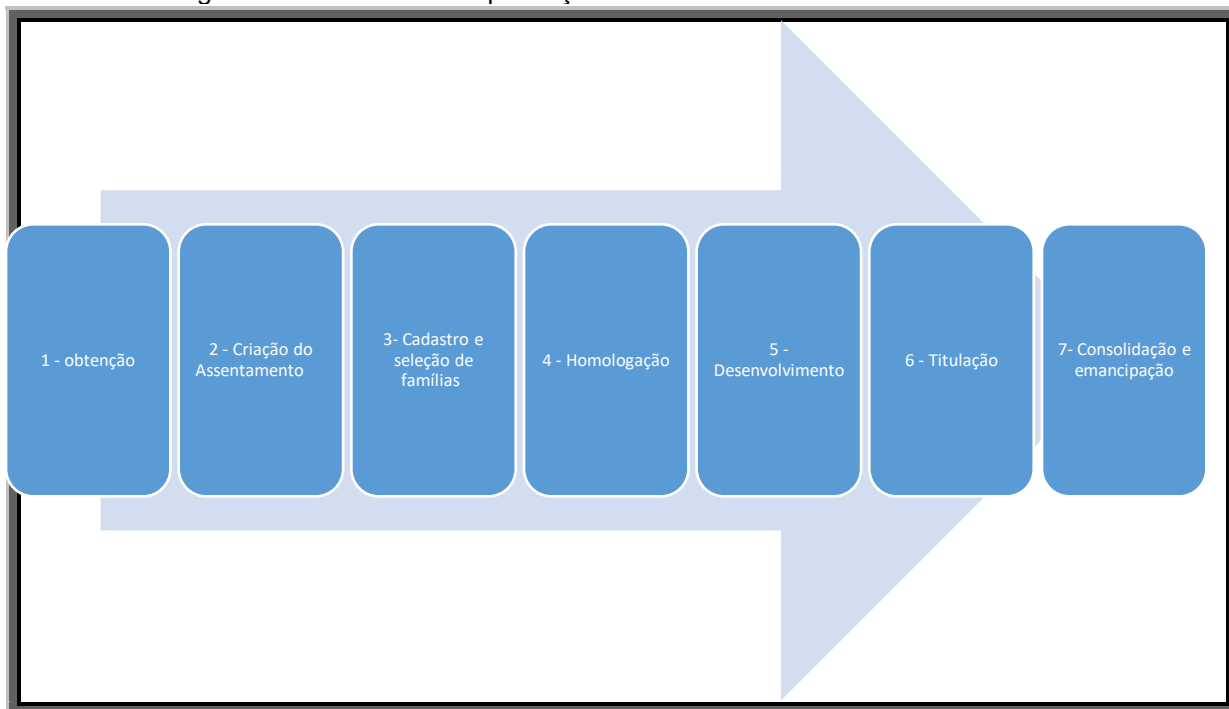
A regulamentação desses artigos constitucionais ocorreu com a publicação da Lei nº 8.629/93. A partir daí muitas normativas foram implantadas e modificadas durante todos esses anos que afetaram a Política de Assentamentos Rurais.

Conforme os normativos que tratam da Política de Assentamentos Rurais, ela é realizada sempre após os atos de obtenção do imóvel. O processo é executado pelo INCRA, seguindo a sequência, conforme a Figura 1.

Ou seja, o INCRA obtém o imóvel e se imite na posse. Então, formaliza o processo de criação e depois o processo de cadastro e seleção das famílias. Em seguida, homologa as famílias no SIPRA. A partir da homologação das famílias, inicia o processo de desenvolvimento, com ações de infraestrutura, estradas, créditos,

dentre outros. Cumpridos os requisitos normativos, titula e depois pode consolidar e fazer a emancipação do projeto.

Figura 1 – Processo de Implantação da Política de Assentamentos Rurais



Fonte: elaborado pela autora.

2.4.1 Primeiro processo: obtenção do imóvel;

De acordo com INCRA (2019) a obtenção de terras para a reforma agrária é realizada de várias maneiras: desapropriação, compra e venda, adjudicação, cessão, compra, confisco, doação, incorporação, reconhecimento e transferência, sendo a desapropriação a principal forma.

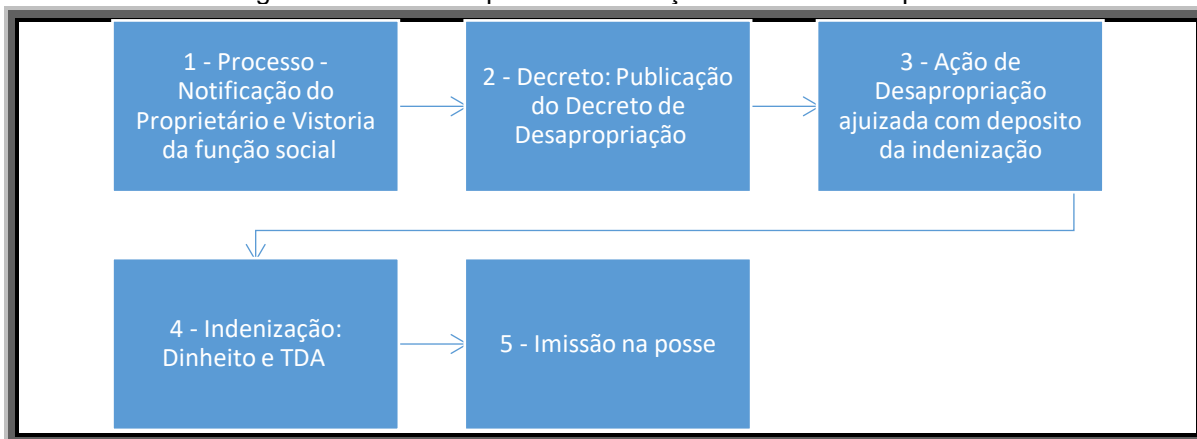
O aparato legal que constitui esse processo é bem extenso e para isso o INCRA criou, por meio da Procuradoria Federal Especializada, o Índice de Legislação Agrária, o qual ele disponibiliza em seu site¹¹, contendo toda a legislação agrária por temas, com breves explicações sobre cada uma delas, listando atos normativos de diversos níveis.

Os problemas ou gargalos que o INCRA enfrentou para dar andamento a esse processo (obtenção de imóveis) não é objeto de discussão deste trabalho, porém,

¹¹ http://www.Incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/leis/indice_cga-convertido.pdf

para que se possa conhecer um pouco do processo, apresentamos a seguir o Fluxograma 1 com o passo a passo administrativo, seguido pelo INCRA.

Fluxograma 1 – Passo a passo da obtenção de imóvel rural pelo Incra.



Fonte: INCRA (2019)

A partir da posse do imóvel, o INCRA inicia os procedimentos para criação do PA, cadastro das famílias candidatas e então seleciona as famílias cadastradas¹², discutidos a seguir.

2.4.2 Segundo processo: criação do projeto, cadastro e seleção, legitimação e homologação das famílias

a) criação do projeto

As informações levantadas pelo INCRA indicam que os primeiros assentamentos foram criados em 1985, entretanto, o órgão não disponibiliza as informações da forma como foram criados, nem qual normativa interna amparava a criação naquela época, tem-se que a base foi o Decreto 59.428/1966, utilizado para a criação dos núcleos de colonização.

As normativas utilizadas nesse processo até o advento da Instrução Normativa (IN) 96/2017 eram: a Norma de Execução (NE) n. 37/2004, revogada pela NE n. 69/2008, com algumas citações na INs n. 02/2001 e n. 15/2004.

¹² Até 2017, não havia famílias cadastradas, o Incra obedecia a uma lista fornecida pelos movimentos sociais, onde a ouvidoria agrária mantinha em planilhas, e isso não ocorria em todas as superintendências. A partir da lei 13.465/17, o Incra convoca as famílias por meio de edital - município de jurisdição do imóvel onde será implantado o Projeto de Assentamento.

A IN/02/2001 fixou normas gerais para a implementação do Programa Nacional de Reforma Agrária, abrangendo as ações de assentamento de trabalhadores rurais e a atividade complementar de regularização fundiária. Com a necessidade de separar as ações de regularização fundiária o INCRA revogou essa Instrução e publicou a IN/15/2004, regulamentando as atividades desta com a publicação da NE/37/2004, que orientou os atos administrativos de criação de projetos como: a formalização e os documentos que devem conter no processo até a Portaria de criação do projeto de assentamento.

A NE/37/2004, por sua vez, foi revogada pela NE/69/2008, para que fossem incluídos os atos exigidos pelos órgãos ambientais, como a Licença Prévia Ambiental, antes da implantação dos projetos. De acordo com a NE/69/2008, os procedimentos técnicos e administrativos para a criação e reconhecimento de projetos de assentamento em área de Reforma Agrária Federal e de outras instituições públicas a serem reconhecidas pelo INCRA devem ser reguladas por esta norma.

Sob a responsabilidade da Divisão de Obtenção, faz-se a formalização do processo administrativo que receberá todos os documentos referentes àquele imóvel, como: cópia do decreto que declara a área de interesse social para fins de reforma agrária, Auto de Imissão na Posse, escritura pública, certidão imobiliária, laudo agrônômico, licença prévia ambiental, dentre outros, além da Portaria de criação do projeto, que contém todas as informações do projeto que deverão ser inseridas no SIPRA.

Após a inserção no SIPRA deverá ser emitido o Relatório de Informações do Projeto, o qual deve ser juntado ao processo de criação para que sejam iniciados os procedimentos de seleção, cadastro e homologação das famílias, com a emissão da Ordem de Serviço, criando a equipe de seleção, regulamentada pela NE/45/2005, que trata da seleção, cadastro e homologação das famílias.

b) cadastro, seleção e legitimação de famílias

O cadastro e seleção de famílias para beneficiários¹³ da Reforma Agrária é um dos atos que estruturam a política de Reforma Agrária. Deve ser realizada de

¹³ São os(as) candidatos(as) reconhecidos(as) formalmente pelo INCRA, após terem sido selecionados(as) e homologados(as), conforme processo seletivo para participar do Programa de

forma transparente atendendo a quem realmente está buscando terra, especialmente aqueles que têm relação com ela e aqueles que não a possuem. Nesse sentido, já descrevia: “II - Exerçam, ou queiram efetivamente exercer, atividades agrárias e tenham comprovada vocação para seu exercício” (BRASIL, 1966), o qual era um dos principais critérios para seleção de famílias que, naquela época, chamavam de projetos de colonização.

Para a implantação de um Projeto de Assentamento da Reforma Agrária, é necessário que o INCRA selecione pessoas, famílias, obedecendo aos critérios capitulados em lei e candidatos com esse perfil. Isso ocorre tanto na implantação quanto na regularização de lotes que foram reintegrados (INCRA, 2019).

Essa etapa da política é um dos pontos considerados mais sensíveis e um dos maiores focos dos acórdãos do TCU, como podem ser verificados nos acórdãos 391/2004 e 775/2016 no Anexo VI em que se problematiza a falta de gestão adequada, principalmente quando confrontam os resultados com a legislação que norteia essa atividade.

O INCRA não dispõe, no seu índice de legislação, de normativas internas anteriores a 2001. Conforme a NE n. 18/2001, havia uma norma anterior, Norma SEASC n. 01 de 19 out. 1988, que obedecia ao que determinava o Estatuto da Terra, Lei n. 4.504/64, Decreto n. 59.428/66, ou seja, anterior ao evento da CF/88.

Atualmente o processo de seleção de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária deve ser realizado por projeto de assentamento, com ampla divulgação do Edital de convocação pelo INCRA na internet, no município em que será instalado o projeto de assentamento e nos municípios limítrofes, conforme Decreto n. 9.311/2018 de 15 mar. 2018 e IN n. 96/2018 de 17 dez. 2018.

Sempre que há alteração na Lei que rege a política, ela é regulamentada por um decreto e, depois disso, o INCRA deveria elaborar uma IN, seguida de uma Norma de E. Entretanto, o que se constata é que isso não ocorreu de forma sistemática, como pode ser verificado no Quadro 5, o qual demonstra que a IN para seleção de famílias foi elaborada somente em 2018, com o advento do decreto n. 9.311/2018. Destaque-se que, anteriormente, só havia uma orientação de como deveria ser realizada a inscrição de candidatos para a Reforma Agrária: o art.4º, §2º, da Instrução Normativa

Reforma Agrária, constantes na Relação de Beneficiários (RB), com direitos e deveres que estarão expressos em contrato de concessão de uso.

n. 15/2004, que dispõe sobre o processo de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamento de reforma agrária.

Quadro 5 – Legislação do processo de seleção de famílias para Reforma Agrária

| LEGISLAÇÃO | DESCRIÇÃO |
|--|--|
| LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEV. DE 1993. | Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Art. 19 e 20 |
| DECRETO Nº 9.311, DE 15 DE MAR. DE 2018 | Regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, para dispor sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária. Art. 3º a 14 |
| DECRETO Nº 6.135, DE 26 DE JUN. DE 2007. | Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. |
| INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 96, DE 17 DE DEZ. DE 2018 | Dispõe sobre o processo de seleção das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA). Revoga a Norma de Execução nº 45 de 25 de agosto de 2005. Torna sem efeito a Instrução Normativa nº 93, de 17 de dezembro de 2018. |
| NORMA DE EXECUÇÃO Nº 45, DE 25 DE AGO. DE 2005. (REVOGADA) | Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária. Revogada pela Instrução Normativa nº 96 de 17 de dezembro de 2018. |
| NORMA DE EXECUÇÃO Nº 38, DE 25 DE AGO. DE 2005. (REVOGADA) | Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária |
| NORMA DE EXECUÇÃO Nº 18, DE 19 DE OUT. DE 2001. (REVOGADA) | Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos a assentamento em áreas de Reforma Agrária. |
| PORTARIA N 141, DE 11 DE MAI. DE 2016. | Estabelecer situações excepcionais para o deferimento de inscrição de candidato a beneficiário do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA - em razão da especificidade de suas condições ou da prestação de serviços de interesse comunitário, desde que compatível com a exploração da parcela. |
| PORTARIA MDA 06/2013 | Esta Portaria estabelece os parâmetros a serem observados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no estabelecimento da ordem de prioridade territorial para as ações de obtenção de terras para a reforma Agrária e os critérios, requisitos e procedimentos básicos para a seleção de candidatos a beneficiários da reforma agrária. |

Fonte: INCRA (2019).

A Legislação acima é complementada pelo Decreto n. 6.135/2007 que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), um dos requisitos para aquele que se candidata a um lote de Reforma Agrária desde então. A Portaria n.141/2016 que, após alguns acórdãos do TCU, foi elaborada para atender aos critérios de seleção de candidato ocupante de cargo público, em que estabelece que somente aqueles que prestam serviço especial de interesse comunitário, direta ou indiretamente, à comunidade rural assentada ou sua vizinhança, desde que compatível com a exploração da parcela, pode ser selecionado.

O serviço público considerado especial deve ser nas áreas de saúde e educação, como agentes comunitários de saúde e professores, merendeiros, condutor de transporte escolar. No entanto, esse critério recebeu críticas, pois não está em lei.

Quanto à Portaria MDA n. 06/2013, essa recebeu diversas críticas dos órgãos de Controle que, inclusive nas auditorias, desconsideraram alguns artigos, concluindo que

O art. 3º, § 2º da Portaria MDA 6/2013 não foi adotado como critério para a obtenção do presente indício, uma vez que contraria o disposto nos normativos citados no parágrafo anterior, definindo exceção não prevista em Lei: Art. 3º - Não poderá ser beneficiário do programa de reforma agrária quem: I – for servidor ou exercer função pública, autárquica, em órgão paraestatal ou se achar investido de atribuições parafiscais. (...) § 2º - Não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV deste artigo (BRASIL, 2016, p. 13).

Principalmente o TCU vem alertando que o INCRA tem legislado criando dispositivos não previstos nas leis que regem a Reforma Agrária para sanar problemas na sua gestão, o acórdão n. 775/2016 trouxe isso em seu bojo.

A NE/45/2005 (ANEXO V) dá a base para a presente pesquisa, pois a IN/96/2018 foi publicada em dezembro de 2018 a qual não foi utilizada no órgão até o início desta pesquisa. Os parâmetros analisados estão nos artigos que orientam a seleção das famílias, a classificação e a homologação, conforme o Quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Parâmetros para seleção, classificação e homologação das famílias – NE/45/2005

| Parâmetros | Seção/Artigo |
|--|-------------------------|
| Composição da equipe seleção por OS | Seção III, Art. 7º e 8º |
| Divulgação do processo de seleção | Seção III, Art. 7º e 8º |
| Lista ou Sistema para Inscrição de candidatos | Seção III, Art. 7º e 8º |
| Listas: classificados, aprovados e eliminados | Seção III, Art. 7º e 8º |
| Ata de reunião para divulgação dos resultados | Seção III, Art. 7º e 8º |
| Documentação da divulgação dos resultados | Seção III, Art. 7º e 8º |
| Pré-Relação de beneficiários | Seção III, Art. 7º e 8º |
| RB com resultado da pesquisa dos critérios de eliminação | Seção IV Art. 10º |

Fonte: NE/45/2005

A equipe de seleção é responsável por todo o processo de seleção até a homologação das famílias, elaborando, a partir daí, os processos individuais dos assentados e fazer a transição desses à Divisão de Desenvolvimento, que é a

responsável pelas próximas etapas de desenvolvimento dos projetos até a sua emancipação.

a) homologação das famílias,

A homologação das famílias ocorre após o processo de cadastro, seleção e legitimação, realizado no SIPRA, o qual gera a Relação de Beneficiários (RB), executado em Brasília pela Diretoria de Obtenção de Imóveis.

Após a análise de documentos e levantamentos realizados sobre esse sistema, verifica-se que ele apresenta inúmeros problemas e é um dos maiores gargalos na gestão da Política de Reforma Agrária. Esse ponto em específico é detalhado no capítulo 4.3, que trata dos gargalos encontrados nessa política.

Como um dos problemas que motivaram esta pesquisa foi a constante alteração na legislação, torna-se importante apresentar as alterações que ocorreram desde a sua implementação, tendo em vista que, após a leitura e análise da legislação que trata da Política de Assentamentos Rurais, notam-se alterações importantes como o local de seleção e o cadastro, a forma de realização da seleção, e os critérios de eliminação que foram sendo alterados conforme explicitados a seguir:

- a) seleção e cadastro: no início, a norma permitia que fosse realizado em caráter nacional, com a classificação na área de atuação de cada superintendência, e atualmente, deve ser realizado no município onde será instalado o projeto de assentamento.
- b) forma de realização da seleção: no início ocorria em parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) ou outra instituição que vier a ser credenciada, depois com parcerias com instituições credenciadas para tal fim utilizando o formulário de Inscrição de Candidato (SIPRA), e atualmente por meio de edital.
- c) critérios de eliminação – pré-cadastro: as principais alterações foram nos limites de idade, pois no início exigia-se que se estivesse de acordo com o código civil brasileiro, e no período de 2004 até 2018, não constou essa exigência. Quanto à participação de funcionário público, houve a alteração pela Portaria n. 141/2016, que passou a permitir que servidores públicos atuem em atividades de interesse comunitário. Aos portadores de deficiência, a exigência atual é que estejam no CadUnico. A participação de estrangeiros, na última

norma, deixou de ser critério de eliminação e não trouxe nenhuma orientação de como será tratado este critério. Outro importante critério que a nova legislação dispensou, é o de antecedentes criminais com sentença definitiva transitada em julgado e pena pendente de cumprimento, porém sem orientar como será tratado o assunto.

Antes da Lei n. 13.465/17 havia um critério segundo o qual a família, para ser assentada, tinha que residir e explorar direta e pessoalmente a parcela da terra. Com a nova lei, entretanto, a família compromete-se a explorar a parcela conjuntamente com os integrantes da família que devem estar declarados no CadUnico e no formulário de inscrição de famílias candidatas ao PNRA, independente dela residir no imóvel.

Como podem ser observadas, importantes mudanças na legislação que alteram a execução das ações são realizadas constantemente e modificam o andamento da política de reforma agrária.

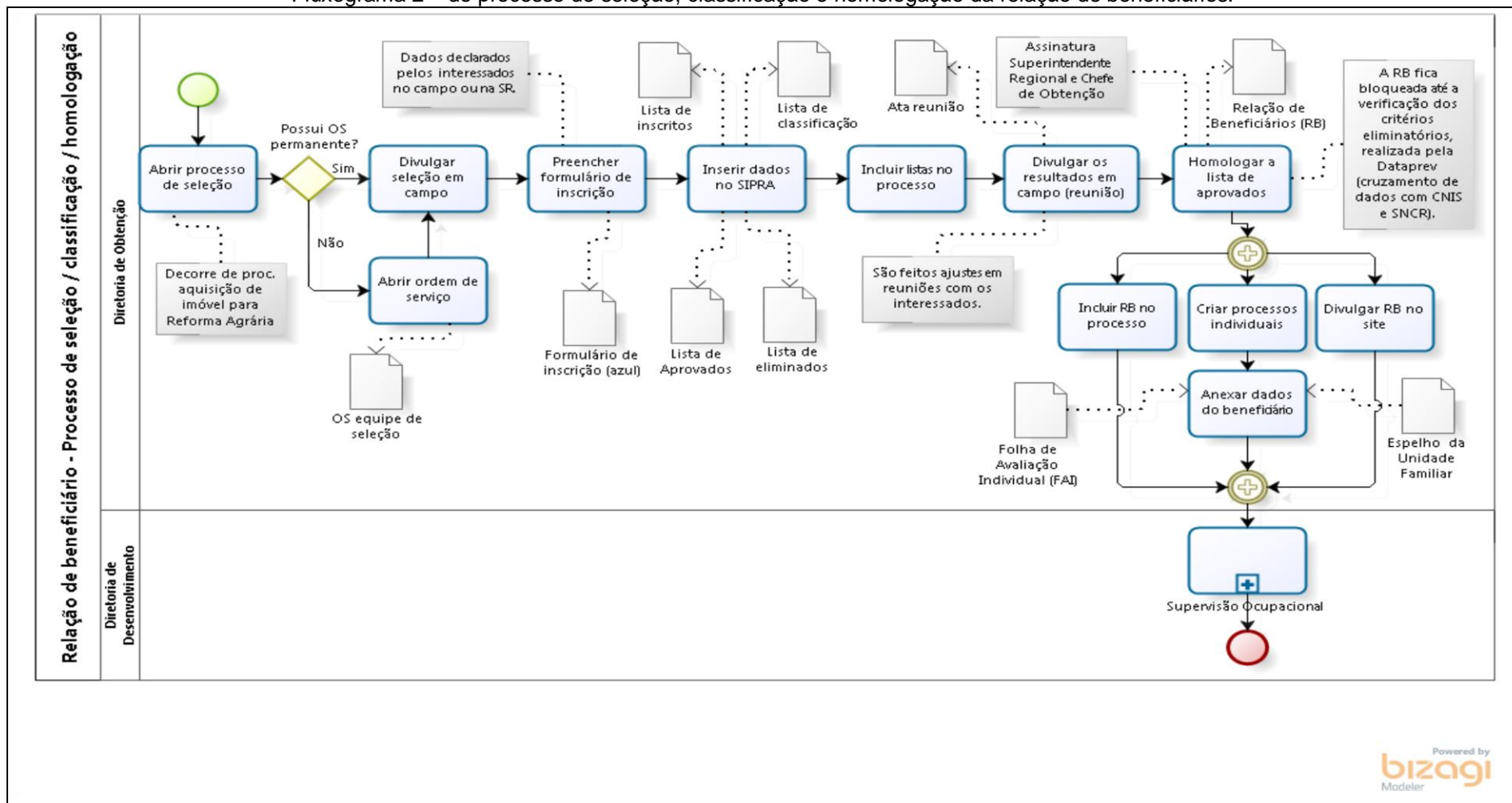
Porém, é importante destacar que a legislação atual não teve efeito prático no INCRA. Isso porque o INCRA não deu conta de solucionar todas as irregularidades apontadas nos Acórdãos do TCU. Assim, o presente estudo levou em consideração a operacionalização executada pelo órgão em consonância com a Lei n. 8.629/1993, atualizada em 2001, pela Medida Provisória n. 2.183-56/2001, NE n. 45/2005 e IN n. 71/2012, que trata da supervisão ocupacional dos PAs.

Cumprida a etapa de criação do PA, conforme a NE 69/2008, a sequência processual continua com o processo de seleção, classificação e homologação dos beneficiários, obedecendo às determinações da NE n. 45/2005 conforme Anexo V, que deve ser executado operacionalmente pela Divisão de Obtenção,

Quanto a obrigação da divulgação do processo de seleção, é importante lembrar que qualquer ato administrativo nas instituições públicas, são obrigatórios, como descrito nos art. 37 da CF/88 e no art. 2, inciso V, da Lei n. 9.784/99.

O Fluxograma 2, processado no *software Bizagi Process Modeler*, apresenta as etapas do processo.

Fluxograma 2 – do processo de seleção, classificação e homologação da relação de beneficiários.



Fonte: Elaborado pela autora

2.4.3 Terceiro processo: desenvolvimento dos projetos de assentamento

Após a criação e implantação do projeto de assentamento, vem a fase de estruturação, com as ações de infraestrutura e desenvolvimento, como crédito inicial de apoio, habitação, abertura de estradas, energia elétrica, créditos produtivos e assistência técnica, gestão ambiental, que são ações estruturantes para a titulação e consolidação dos projetos.

No INCRA, essas ações estão dentro do Programa 2066 (Reforma Agrária e Governança Fundiária), que envolve todas as áreas do órgão com maior ou menor número de ações, mas todas importantes para o desenvolvimento dos projetos. Isso, porém, não será objeto deste estudo.

O acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das cláusulas resolutivas do contrato de concessão de uso e/ou título definitivo segue a legislação, conforme já demonstrado, que foi complementada historicamente pelas instruções normativas n. 47/2008, n. 71/2012 e atualmente pela IN n. 97/2018, os quais amparam a ação de Supervisão Ocupacional dos lotes de terras nos projetos de assentamento.

A ação de Supervisão Ocupacional faz parte deste estudo, porque ela é a essência da gestão dessa política, como aponta INCRA (2015, p. 4):

Trata-se de atividade essencial ao processo de desenvolvimento das áreas de reforma agrária. Os servidores da autarquia, com arrimo na IN/ 071 de 17/05/2012, promovem a supervisão da ocupação de parcelas dos assentamentos com a intenção de garantir que as terras públicas estejam, de fato, ocupadas por famílias de trabalhadores rurais oficialmente autorizadas. Em caso de flagrante ocupação irregular, de ofício, o Incra toma as medidas administrativas com vistas à sua regularização ou retomada das parcelas, além da consequente destinação da área. Ações possessórias são ajuizadas pela Procuradoria Especializada, em caso de descumprimento das decisões administrativas para ocupação regular da área.

Diante disso, obedecendo à legislação por meio da IN n. 71/2012, que normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo INCRA nos casos de constatação de irregularidades nos projetos de assentamento, sob a responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento, o processo deveria ser desenvolvido rotineiramente, porém, por falta de servidores e recursos financeiros, ela é executada na maior parte das vezes por demanda recebida no INCRA por meio de denúncias originadas nos

próprios projetos, por determinação dos órgãos de controle ou notificada por qualquer servidor do órgão que esteja em diligência no PA por qualquer serviço.

Esporadicamente é realizado um plano de ação para execução em forma de força tarefa ou visando à atualização de dados para emissão de Contrato de Concessão de Uso (CCU) ou Título Definitivo (TD).

A IN n. 71/2012 é bastante extensa, por isso foi disponibilizada em forma de anexo, relacionada na seção específica como Anexo III.

Para facilitar o entendimento do processo, foi elaborado o Fluxograma 3, apresentado a seguir, contendo o fluxo básico do processo de supervisão ocupacional que deve ser observado pelos técnicos do INCRA em campo e administrativamente, seguindo os parâmetros de norma resumidos, lembrando que a fiscalização é realizada por demanda ou plano de ação elaborado, e que o produto dela será descrito no relatório circunstanciado da situação encontrada na área vistoriada, conforme o caput do art. 4º da IN n. 71/2012.

Em qualquer um dos casos, demanda ou plano de ação, o trabalho tem que ser realizado pelos técnicos nominados na Ordem de Serviço (OS), conforme art.4º, parágrafo único da IN n. 71/2012.

A IN orienta que sejam verificados a situação ocupacional conforme a lista de verificação discriminadas no Quadro 7 a seguir:

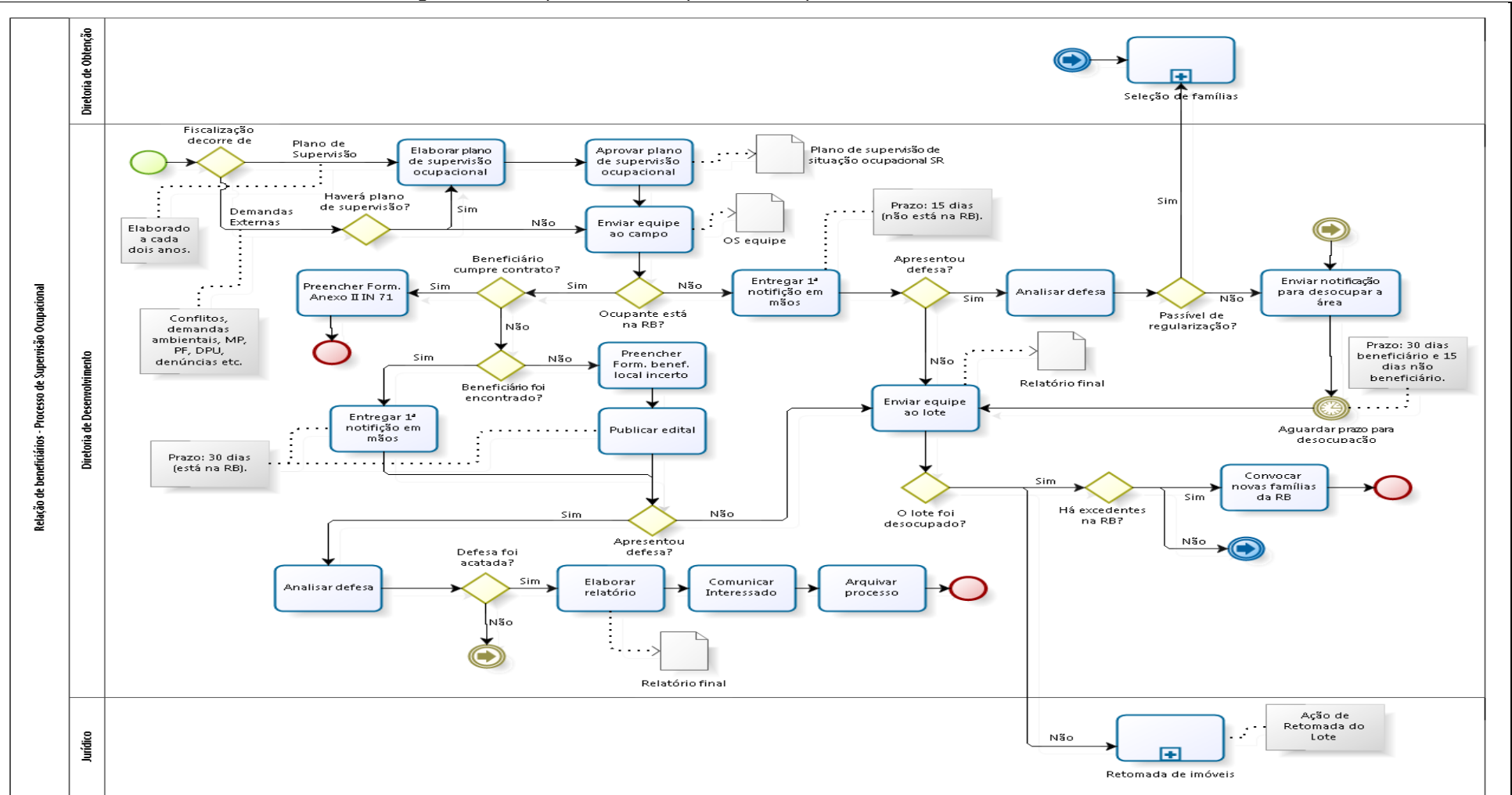
Quadro 7 – Lista de verificação em campo:

| Tratando de beneficiário | Tratando de Ocupante Irregular |
|--|---|
| <p>a) verificar se o beneficiário cumpre o contrato, se sim, emitir relatório circunstanciado da situação encontrada e inserir no processo individual – arquivar o processo;</p> <p>b) se não cumpre – notificar com prazo de defesa de 30 dias, emitir o relatório circunstanciado e encaminhar à chefia da divisão para os próximos trâmites.</p> <p>c) acatada a defesa, emitir despacho com o resultado da análise que acatou a defesa, inserir no processo individual – arquivar o processo.</p> <p>d) se não acatada, notificar novamente e ele recorrer ao Conselho de decisão regional (CDR), se acatada, inserir decisão no processo e arquivar, se não acatada, inserir a decisão no processo e encaminha-lo à Procuradoria Federal Especializada (PFE), para retomada do lote, que vai executar os trâmites na justiça.</p> | <p>a) preencher formulário do ex-beneficiário em local incerto e não sabido e encaminhar para o edital de chamamento, se ele não atender ao edital, encaminhar o processo para a exclusão do mesmo do PNRA.</p> <p>b) o ocupante deve ser notificado para que desocupe o lote em 15 dias. Porém, ele tem ampla defesa e pode encaminha-la dentro do prazo. Se acatada, ele vai ser regularizado e homologado no SIPRA, seguindo toda a instrução do cadastro e seleção de famílias, se não acatada, deve-se notificar e aguardar o prazo para desocupação do lote. A equipe vai a campo e verifica se o lote foi desocupado, se foi, encaminha a divisão de obtenção para convocar família em lista de excedentes, se não foi desocupado o lote, o processo é encaminhado à PFE para os trâmites de retomada e se aguarda a decisão judicial.</p> |

Fonte: Elaborada pela autora

Na eventual retomada do lote, o processo deve seguir os mesmos procedimentos da seleção inicial, lembrando o que preconiza a norma de seleção, de que a seleção de beneficiários deve se estender durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos projetos de assentamento, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da Supervisão Ocupacional dos lotes.

Fluxograma 3 – do processo de supervisão ocupacional dos assentamentos



Fonte: Elaborado pela autora

2.4.4 Quarto processo: a titulação

Neste item são apresentadas as informações adquiridas a partir das leis e normas vigentes relacionadas às formas de titulação empregadas pelo INCRA, apresentados no Quadro 8 a seguir.

Como pode ser observado, há diferentes leis e normas que regem a emissão e orientam a execução desse processo.

Quadro 8 – Leis e normas que definem ou regem a titulação no INCRA

| Leis/Normas | Abordagem |
|--------------------------------------|--|
| Decreto-lei nº 271/1967 | Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. |
| Constituição Federal de 1988 | Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária, art. 189, determina a distribuição de imóveis rurais da reforma agrária por meio de contratos de concessão de uso e títulos de domínio. |
| Lei Federal nº 8.629/1993 (alterada) | Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. |
| Norma de Execução nº 33/2003 | Dispõe sobre procedimentos administrativos para a destinação de terras públicas da União e do INCRA. |
| Instrução Normativa nº30/2006 | Dispõe sobre procedimento Administrativo para a transferência de domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária em terras públicas de domínio do INCRA ou da União. |
| Lei nº 11.481/2007 | Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. |
| Lei nº 13.001/2014 | Altera, dentre outras, a Lei nº 8.629/1993 no que se refere a disposições acerca do TD. |
| Nota Técnica nº01/2016 – INCRA/DD | Dispõe sobre a rotina de emissão e entrega de contrato de concessão de uso para os beneficiários do Programa de Reforma Agrária. |
| Lei nº 13.465/2017 | Dentre outros aspectos, institui mecanismos acerca dos procedimentos de alienação de imóveis da União, alterando as Leis nº 8.629/1993 e nº 13.001/2014 |
| Portaria nº 338/2017 | Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA define os responsáveis por autorizar e emitir o CCU e o TD. |
| Decreto nº 9.311/2018 | Regulamenta a Lei nº 8.629/1993 e a Lei nº 13.001/2014, para dispor sobre, entre outros, o processo de titulação de famílias beneficiárias do PNRA. |
| Instrução Normativa 97/2018 | Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), |

Fonte: elaborado pela autora

A partir da análise do Quadro 8 é possível perceber que há várias normas vigentes que dispõem, de alguma forma, sobre a temática da emissão de títulos pelo

INCRA. Inicialmente, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 189, determinou que “[...] os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso”.

Posteriormente, esse dispositivo constitucional, bem como outros relativos à reforma agrária, foi regulado pela Lei n. 8.629/1993. No que se refere à distribuição de imóveis rurais da reforma agrária, essa lei reafirmou o papel do CCU e do TD de transferir, respectivamente, a titularidade provisória e definitiva aos beneficiários e dispôs sobre condições para a titulação desses imóveis por meio da IN/30. Essa lei foi alterada mais recentemente pelas leis nº 13.001/2014 e nº 13.465/2017.

Nesse sentido, os contratos podem ser descritos como:

a) contrato de concessão de uso (CCU) – configura-se, no âmbito da reforma agrária, como um contrato administrativo, de caráter temporário e gratuito, cujo objetivo é atribuir a utilização exclusiva de um bem a um particular, autorizando-o a explorá-lo segundo sua destinação específica. Isto é, para que ele, residindo e produzindo na terra, dê cumprimento à função social desse bem. O Estado mantém-se na condição de titular do domínio, detendo a posse indireta da área e transferindo a posse direta ao beneficiário. O contrato é válido por cinco anos, prorrogável por mais cinco, perfazendo o prazo de dez anos que foi estimado, no âmbito da formulação da política, como suficiente para consolidação das unidades produtivas.

b) contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) – originalmente instituído no Decreto-lei nº 271, de 1967, que dispunha sobre loteamento urbano e outras matérias, esse instrumento teve sua aplicação estendida, por meio do Artigo 7º da Lei n. 11.481, de 2007, para criar a modalidade de concessão de uso de terrenos públicos, como direito real resolúvel, em vista de objetivos específicos concernentes à “regularização fundiária”, ao “cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas e preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência” (BRASIL, 2007). A legislação que instituiu o CDRU como instrumento que protege a condição das comunidades tradicionais em relação às suas terras – como no caso dos PAEs na Amazônia Legal – e que disciplina a adoção de práticas produtivas sustentáveis em assentamentos criados em áreas preservadas – como no caso dos PDSs – não restringe sua aplicação aos projetos ambientalmente diferenciados. Atualmente, o INCRA tem a possibilidade de estender a CCDRU a outros tipos de projeto de assentamento (BRASIL, 2007). Ele tem o mesmo caráter definitivo do TD, porém só é transacionável sob anuência do INCRA e transferível por sucessão

legítima. É importante destacar, que nessa forma de titulação, a terra permanece pública.

c) título definitivo (TD) – é o Instrumento com força de escritura pública, que transfere, de forma onerosa ou gratuita e em caráter definitivo, a propriedade da parcela ou lote da Reforma Agrária ao beneficiário convertendo-o em proprietário e a terra pública em privada. Tanto o TD quanto o CCDRU são títulos definitivos, inegociáveis pelo prazo de 10 anos, contados da data de celebração de CCU ou outro instrumento equivalente, sendo regidos pelas cláusulas resolutivas constantes em seu verso, as quais dispõem sobre os direitos e obrigações das partes envolvidas (IN/97/2018).

Para que a titulação aconteça é necessário que o assentado esteja regular no lote, ou seja: cumprindo as cláusulas estabelecidas no CCU, atestado por Relatório Ciscunstanciado previsto em norma, elaborado após a Supervisão Ocupacional. Além disso, a gestão do INCRA tem que dar conta de providenciar:

- o Cadastro Ambiental Rural (CAR) do projeto;
- a planta e o memorial descritivo do imóvel georreferenciado e certificado do projeto como um todo: perímetro, lotes, estradas, reserva legal e de uso coletivo; lançá-lo no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e levá-lo a registro em cartório, providenciando matrícula atualizada em nome do INCRA;
- SIPRA, com dados do projeto e de assentados atualizados;
- código do imóvel no SNCR;
- relação de beneficiários aptos a serem titulados;
- parecer técnico atestando os requisitos do PA para fins de Titulação, além de outros documentos previstos em norma.

Quando os PAs estão localizados em faixa de fronteira, toda e qualquer titulação definitiva está sujeita a assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN). Por isso, as Superintendências que têm áreas de fronteira formalizam e instruem os processos de titulação e os encaminham à Direção Central em Brasília, a qual fará os trâmites para o CDN. No documento deverá constar obrigatoriamente o número do aviso de autorização do CDN e a data do mesmo.

Após a emissão dos títulos é necessário que as Superintendências alimentem no Sistema Sipra a entrega do título ao assentado para que os setores responsáveis acompanhem o pagamento dos títulos, o mesmo devendo acontecer em casos em

que a titulação seja cancelada.

A liberação das cláusulas resolutivas ocorrerá após a quitação dos débitos relativos ao TD, bem como dos demais débitos com o INCRA, com a emissão da certidão de baixa das condições resolutivas, que deverá ser publicada no Boletim de Serviço Eletrônico e então entregue ao beneficiário para averbação no respectivo registro de imóveis.

Após a titulação, o INCRA lançará as informações desse assentado e do lote no SNCR, tornando-o proprietário da terra, finalizando o processo de assentamento, e iniciando o tratamento daquele lote somente no SNCR como os demais proprietários de terras do país.

Como se observa, o processo da Política de Assentamentos Rurais é complexo, pois além das exigências da lei, lida com um rol de procedimentos técnicos e humanos que, se não executados com o mínimo de organização, acabam comprometendo o processo. Por causa disso, exige uma gestão de qualidade em todas as etapas, com processos bem definidos, sistemas atualizados, integração entre as áreas envolvidas e um controle extremamente rígido, sob pena de a política ser desvirtuada e o órgão sofrer as consequências como o que ocorreu com os Acórdãos do TCU.

Por isso, a importância de se estudar e implantar na gestão pública o controle, a análise e a melhoria de processos, bem como, a importância do controle feito pelos órgãos de Controle, pois são eles que forçosamente fazem com que as instituições busquem melhorar a qualidade da entrega dos serviços públicos.

2.5 CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A CF/88, em consonância as normas infraconstitucionais, mais especificamente a Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), instituíram no país o controle com caráter impositivo que trouxe um novo olhar para a responsabilidade pública, assim impondo também uma nova conduta aos agentes públicos (MOTA, 2018).

O controle interno passou a ser um dos principais elementos dentro das organizações públicas e, junto dele, o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas e pelas Controladorias, como a Controladoria Geral da União (CGU), os quais se pautam na defesa do patrimônio público e no incremento da transparência da

gestão, com ações de controle interno, como auditoria pública, correição, prevenção e combate da corrupção e ouvidoria, com ações preventivas e de orientação (MOTA, 2018).

A CF/88 deu ao TCU:

Poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades das administrações direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. Pessoas física ou jurídica, pública ou privada (MOTA, 2018, p. 465).

Por isso, o TCU tem papel fundamental no exercício do controle da Administração Pública, pois atua com independência e isenção para avaliar e julgar as contas dos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, conforme prevê o art. 70 § único, CF/88, “[...] que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, CF/88, 2019, p. 43).

De acordo com Marx (2015, p. 13), a CGU foi criada em 2003, tendo como competência “[...] assistir direta e imediatamente ao Presidente da República, tendo uma atuação gerencial ou correicional”, como já mencionado,

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária (CGU, 2019).

A experiência desta pesquisadora durante alguns anos atuando na área de planejamento, responsável pelo Relatório de Gestão e acompanhamento das auditorias realizadas pela CGU oportuniza afirmar que a CGU é um órgão de suma importância, pois atua de forma a corrigir distorções, orientando os gestores e servidores na melhoria dos processos, com vistas à transparência dos atos praticados, buscando sempre a eficácia e a eficiência da gestão.

A CGU e o TCU atuam de forma sintonizada, obrigando os gestores a implantar as correções necessárias das ações realizadas em desacordo com a legislação em vigor, muitas vezes, através de punições e penalidades, tanto aos gestores quanto às instituições fiscalizadas.

Por isso, a importância do controle interno que, no caso do INCRA, por não ter sido estabelecido adequadamente, têm sofrido muitas penalidades oriundas, principalmente, do TCU, através dos seus Acórdãos que impactam nas ações do órgão.

De acordo com Mota (2018, p. 465),

As organizações, em suas estruturas administrativas, norteiam suas ações com o referencial a Teoria Clássica da Administração, de Henri Fayol. As ações administrativas são divididas em planejamento, organização, comando, coordenação e controle. No âmbito da administração Chiavenato (1993) associa o controle a três dimensões: controle como função restritiva e coercitiva; controle como um sistema automático de regulação; e controle como função administrativa. Essas dimensões são resumidas respectivamente como: restrição e controle de desvios de condutas; execução operacional padronizada e automática; e o processo como um todo, objetivando um fim comum e previamente determinado (MOTA, 2018, p.465).

Assim, toda a organização, seja ela pública ou privada, deve ser administrada de forma organizada, com tecnologias que deem conta de atender os processos internos com foco no atendimento eficaz ao que lhe é demandado.

Todavia, não é o que se percebe no serviço público. As reformas na administração do Estado nas últimas décadas foram transformadoras em alguns aspectos, porém, estão longe de atingir a qualidade que a sociedade merece.

Não há como segregar a execução de uma política pública da gestão operacional da entidade governamental responsável por ela. Quando a gestão falha, a política não cumpre seus objetivos e quem perde é a sociedade que anseia pela política pública e pela efetivação dos seus direitos.

Por isso a importância de ações coordenadas e planejadas, que é a função da Administração, citada por Mota (2018) e dentro dela, a previsão, a organização, que envolve estratégia, planejamento, execução, monitoramento e controle e, claro, a avaliação da política, para que se possa, de modo cíclico, retroalimentar a política com elementos que demonstrem sua eficiência, eficácia e efetividade, pois é isso que a sociedade espera: menor custo, resultado e a transformação de qualquer problema em solução que a proporcione uma qualidade de vida melhor.

Logo, não há como as organizações governamentais atuarem na execução de uma política pública sem planejamento e sem controle, e o controle interno é de suma importância para que haja *accountability*¹⁴ na prestação de contas. Dessa forma,

A delegação do poder de tomada de decisão tem como contrapartida a obrigatoriedade de os governantes prestarem contas à sociedade, mediante um processo de controle político. Uma vez que os políticos recebem uma delegação para tomar decisões em nome da sociedade, eles devem ser responsabilizados pelas suas decisões (MARX, 2015, p. 20).

De todas as formas e modos, o controle está posto e não há como fugir dele, quando se trata da utilização de recursos públicos, pois há o dever de agir conforme a lei, com ética e transparência a fim de atender às finalidades públicas. Por isso,

O administrador público precisa adotar uma estrutura adequada de normas e procedimentos de controles internos para proteger o patrimônio público, obter maior precisão e confiabilidade nas informações que dão suporte aos atos de gestão e assegurar eficiência e eficácia operacional. O controle interno confere segurança para o gestor público de que as diferentes etapas dos programas públicos ou atividades realizadas pelos órgãos públicos estão sendo realizadas de forma satisfatória (ARAGÃO, 2009, p. 14).

Sem uma estrutura adequada de normas e procedimentos de controle, de avaliação e melhoria de processos, o gestor público não terá como avaliar os resultados de um programa ou de uma ação e fatalmente colocará em risco a continuidade de uma política pública.

De acordo com Aragão (2009, p. 18) o controle interno:

É de suma importância para as organizações, sejam elas públicas ou privadas, pois constituem um processo organizado, conduzido pelos seus administradores e demais empregados, com a finalidade de assegurar que a atividade controlada está ou não alcançando os objetivos ou os resultados desejados.

Mas o mais importante que o autor destaca sobre o controle e que vai ao encontro dos objetivos desta pesquisa é que o controle não está relacionado apenas

¹⁴ A *accountability*, em que pese o esforço de tradução para a língua portuguesa como responsabilidade, não possui uma tradução literal para o nosso idioma ou mesmo para outras línguas de origem latina. Todavia, pode-se afirmar que a *accountability* representa o compromisso ético e legal de se responder por uma responsabilidade delegada. Cf. ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à Auditoria Operacional. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p.15.

aos registros contábeis, mas às respectivas demonstrações, como a eficiência e eficácia da administração da organização.

E ainda,

Destaca a subdivisão do controle interno, em controles administrativos e contábeis, como segue:

controle administrativo: compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos referentes à eficiência operacional e à obediência às diretrizes administrativas, que normalmente, se relacionam apenas de forma indireta com os registros contábeis. Incluem-se controles como verificação física, controle de contratos, convênios, ações desenvolvidas, retenções e recolhimento de tributos;

controle contábil: compreende o plano de organização e todos os procedimentos diretamente relacionados com a consistência e a fidedignidade dos registros contábeis. Compreendem controles que sustentam os números apresentados nos demonstrativos elaborados pela área contábil, como os sistemas que dão suporte aos atos praticados (POUBEL, 2008, p. 61 citado por ARAGÃO, 2009, p.16).

Dessa forma, para que haja efetivo controle administrativo e eficiência operacional é necessário que as atividades estejam estruturadas dentro de um processo operacional organizado, planejado, que gere a segurança de que os atos de gestão tenham sido praticados de acordo com as leis e as normas, para que os resultados planejados sejam atingidos.

Essa estrutura das atividades de organização está situada dentro das funções administrativas, oriunda da teoria neoclássica de administração, sendo elas: Planejamento, Organização, Direção e Controle (OLIVEIRA, 2006).

Nesse sentido, destaque-se a função Organização, que trata da estruturação dos recursos disponíveis para que a execução das atividades possa atingir os objetivos propostos. Segundo Chiavenato (2007), a função Organização está relacionada ao desenho da estrutura organizacional (estratégica); da estrutura dos órgãos, cargos, rotinas e procedimentos de cada departamento (tática), e definição de métodos e processos de trabalho e de operação (operacional).

Os principais recursos utilizados para a estruturação de uma organização são os recursos físicos ou materiais; financeiros e orçamentários; humanos; mercadológicos, e administrativos. Os recursos físicos ou materiais compreendem, além do espaço físico, a tecnologia que será utilizada, bem como elaboram rotinas de trabalho, visando à implantação de sistemas que devem trazer melhores resultados,

utilizando-se de organogramas, fluxogramas dentre outros instrumentos de trabalho (CHIAVENATO, 2007).

Mais importante ainda são os recursos humanos – pois são o principal recurso para o bom andamento da organização – e os recursos administrativos, que compreendem as atividades de planejamento, organização e controle, e são responsáveis pela distribuição das informações dentro e fora da organização (CHIAVENATO, 2007).

Não é possível a segregação desses recursos das funções administrativas. Eles são essenciais para compor a análise dos resultados de qualquer organização. Para a presente pesquisa é fundamental ir além dos dados e da normatização, para entender se os problemas que a Política de Assentamentos Rurais vem enfrentando têm origem no processo administrativo operacional praticado por ela. Ademais, é importante considerar esses recursos porque, sem eles, as organizações não conseguem atingir seus objetivos, sua missão.

Para incluir esses recursos na análise, pois sem eles os resultados ficariam sem fundamentação adequada, buscou-se, na teoria de gestão por processos, a estruturação para esta pesquisa. Essa escolha se deu a partir de pesquisas sobre a gestão pública que apontaram para o uso desse modelo de gestão em alguns órgãos públicos e que estão sendo utilizados principalmente pela CGU, a qual coincidentemente, no plano de providências elaborado para SR-10 (SC), inseriu como recomendação o mapeamento dos processos executados na Superintendência, com objetivo de que apresentem as melhorias necessárias e obedeçam a um fluxo adequado para que os resultados da Reforma Agrária sejam mais efetivos.

2.5.1 Gestão Por Processos

No campo da administração, diversos autores buscaram definir o que é um processo, como por exemplo Oliveira (2013), Falcão Júnior e Santos (2016), que definem processo como sendo um conjunto estruturado de atividades sequenciadas com relação lógica entre si, a fim de atender e, preferencialmente, suplantar as expectativas e necessidades dos clientes internos e externos. Nesse sentido, entende-se que o foco do processo é direcionado ao cliente que, no caso do INCRA são tanto os beneficiários quanto os proprietários de terras.

Quando analisamos o conceito de processo no contexto de gestão pública e no âmbito do Programa GesPública do Governo Federal, o processo é definido como um conjunto de decisões que transformam os insumos em valores gerados ao cliente/cidadão (BRASIL, 2011).

Com base na administração das organizações públicas, Mendonça (2014) entende que os processos podem ser definidos como quaisquer contextos de atividades capazes de receber entradas, realizar algum tipo de transformação e gerar saídas ao ambiente na forma de bens e/ou serviços.

Nesse contexto, órgãos de controle, principalmente os da gestão pública federal, vem adotando em suas atividades a metodologia de gestão por processos de negócios – *Business Process Management* (BPM).

De acordo com Iritani *et al* (2015, p. 1),

A gestão por processos de negócio (Business Process Management – BPM) pode ser compreendida como uma abordagem para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar os processos de negócio [...].

Segundo os autores, os benefícios obtidos com essa abordagem incluem: velocidade nas melhorias e mudanças de mercado, gerando aumento da satisfação do consumidor, melhora na qualidade de produtos, reduzindo custos e conseqüentemente, trazendo uma compreensão relevante sobre as atividades executadas na organização.

Logo, pode-se dizer que esse modelo de gestão é voltado à melhor forma de organizar e gerir os processos das organizações, podendo assim, a empresa, com base nesses conceitos, planejar, identificar e controlar seus processos, o que, por conseguinte, traz os avanços necessários, por meio da melhoria contínua de seus processos.

No que se refere à gestão pública, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) disponibiliza o curso de introdução à gestão de processos, descrito em quatro manuais que tratam: dos conceitos básicos de gestão de processos, da gestão e melhoria dos processos, de como definir e planejar os indicadores e das ferramentas para gestão de processos.

Ainda sobre a gestão por processos, a ENAP (2016, p. 7), argumenta que

Atualmente, em diversas organizações ainda existem muitas atividades que não agregam nenhum valor para os resultados gerados. Falando a grosso modo, são atividades que “não servem pra nada” e, além disso, podem atrapalhar o desempenho, consumindo tempo e recursos.

Além disso, aponta que muitas vezes não há uma receptividade favorável na hora de eliminar essas atividades que não agregam valor à organização, principalmente no serviço público, no qual nem sempre existe cobrança por resultados, tampouco a busca por qualidade de gastos. Aliado a isso, “[...] a falta de vontade política e a acomodação de alguns servidores, representam fatores que motivam a manutenção de atividades inúteis, que infelizmente proporcionam à ineficiência dos serviços” (ENAP, 2016, p. 7). Vale destacar que, segundo a ENAP (2016, p. 7) “[...] em muitos casos, as questões políticas se sobrepõem à racionalidade, impossibilitando o servidor de fazer algo para reverter determinada situação”.

Porém, é necessário que as organizações busquem direcionar seus esforços a aqueles a quem deve agradar, ou seja, atuar alinhada às necessidades dos seus clientes/beneficiários (PIRES; MACEDO, 2006).

No âmbito do setor público, as instituições funcionam em meio a um elevado nível burocrático que envolve o cumprimento de regras, regulamentos, normas e leis, e por isso a gestão por processo, quando implantada corretamente, gera benefícios tanto para o público interno, quanto para o externo (PIRES; MACEDO, 2006).

Entretanto, segundo Pires e Macedo (2006) as organizações públicas apresentam especificidades que são determinantes na definição de seus processos internos, como por exemplo: “[...] na relação com a inovação e mudanças internas, formação de valores, cultura e crenças e na constituição de recursos humanos[...]” (PIRES; MACEDO, 2006, p. 96) que, segundo os autores, são resquícios de um modelo burocrático patrimonialista que ainda tem efeitos na administração pública brasileira.

Citam ainda, como evidências dessas especificidades, o centralismo, a supervalorização da hierarquia, a aversão ao empreendedorismo, a burocracia, o paternalismo, o reformismo e o corporativismo (PIRES; MACÊDO, 2006).

Segundo Pires e Macedo (2006), essas evidências mostram que nas organizações públicas há uma excessiva verticalização da estrutura hierárquica e centralização da decisão, o que pode acarretar um engessamento da gestão e uma

lentidão dos processos, contribuindo para que as mudanças não ocorram de forma a mudar o modelo de produção atual.

Destacam, também, que interesses políticos dominantes interferem, pois o controle da movimentação de pessoal e da distribuição de cargos demonstra o paternalismo dessas instituições.

A burocracia exacerbada traz para o setor público a presença do reformismo, que desconsidera os avanços conquistados, gerando assim a descontinuidade administrativa – decorrente de mudanças na gestão realizada pelo grupo político que está no poder –, a perda de tecnologia e o corporativismo, “[...] um obstáculo à mudança e um mecanismo de proteção à tecnocracia” (CARBONE, 2000, p. 03), e também, segundo Pires e Macedo (2006), a descrença generalizada dos indivíduos em relação às ações promotoras de mudanças e melhorias nos processos.

Pires e Macedo (2006), afirmam que as organizações públicas se apresentam como estruturas altamente estáveis, resistentes a mudanças de procedimentos e implantação de novas tecnologias e com uma composição estrutural organizada em áreas funcionais excessivamente departamentalizadas, o que impossibilita aos servidores uma visão do todo, prejudicando assim os resultados organizacionais.

Dessa forma, é possível perceber que essas características da gestão pública representam obstáculos ao desenvolvimento dos processos nas organizações públicas, que se somam a alguns pontos que podem se mostrar críticos quando se fala em processos nas organizações públicas, pontos esses que são apresentados na seção seguinte.

2.5.1.1 Mapeando e identificando os pontos críticos para os processos nas organizações públicas.

Dentro da gestão por processos, o mapeamento surge como uma importante ferramenta de controle e acompanhamento dos processos organizacionais. De acordo com Costa e Moreira (2018, p. 167) “[...] o mapeamento é uma atividade com o objetivo de desenhar, executar, documentar, monitorar e controlar a melhoria dos processos com vistas a alcançar os resultados pretendidos na instituição”.

Nesse sentido, o mapeamento de processos

“[...] se utiliza de diferentes técnicas e apresenta diferentes enfoques, por isso a correta interpretação dessas técnicas é fundamental durante esse processo. Podem ser utilizadas individualmente ou em conjunto, depende do que será mapeado” (COSTA; MOREIRA, 2018, p. 167).

De acordo com os autores, o mais comum apresenta-se na forma de um fluxograma. Assim,

O fluxograma é fundamental para a padronização e posterior entendimento do processo, facilitando a visualização ou identificação dos fluxos, dos clientes e fornecedores internos e externos do processo, das funções, das responsabilidades e dos pontos críticos, descrevendo graficamente um processo existente ou um novo proposto, identificando cada evento na sequência de atividades por meio de símbolos, linhas e palavras (COSTA; MOREIRA, 2018, p. 168).

O presente estudo utilizou a técnica de fluxograma para mapear o que os normativos determinam para o fluxo do processo de implantação dos PAs, da supervisão ocupacional e da titulação, pois essa técnica facilita para os leitores o entendimento da operacionalização das atividades, bem como, o fluxograma favorece a análise, pois coloca em evidência tanto os pontos positivos do processo, quanto os críticos.

De acordo com (SILVA, 2014, p. 77), “As organizações públicas, em comparação ao setor privado, enfrentam mais empecilhos para gerenciar seus processos”. São esses empecilhos que podem ser considerados como pontos críticos em decorrência das especificidades das organizações públicas.

Alguns estudiosos ainda apontam, além da legislação, que é considerada um ponto de engessamento das atividades, cinco das principais dificuldades na implantação do BPM nas organizações públicas, as quais: o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura (SANTOS, 2012; CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013).

Quanto ao alinhamento estratégico, os autores indicam que estão relacionados às prioridades organizacionais e aos processos, ou seja, a estratégia geral da organização deve estar alinhada à gestão por processos, assim como as organizações criam o valor do que estão produzindo ao garantir a eficácia dos seus processos internos (SANTOS, 2012; CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013).

O alinhamento estratégico deve ainda considerar os recursos organizacionais que dispõe, tanto materiais como humanos, o que envolve gestores comprometidos que engajem e envolvam todos os atores,

[...] levando-os a atuar de forma integrada e harmonizada. Processos administrativos e produtivos devem incluir o desenvolvimento de valores humanos que alcancem os indivíduos e os tornem peças principais nos seus processos fazendo com que o caminho trilhado seja desenhado por todos (GONÇALVES et al, 2013, p. 36).

De acordo com de Garcia (2000, citado por GONÇALVES; ANTUNES; OLIVEIRA, 2013, p. 35), os inibidores do alinhamento estratégico na esfera pública são “a improvisação, intenções vagas, ausência de indicações de como realizar as ações, interesses político-partidários dos vencedores das eleições, desinteresse dos altos escalões, entendimento do planejamento público como planejamento econômico”.

Quanto à governança, Santos (2012); Ceribeli, de Pádua, Merlo (2013) defendem que a gestão por processos exige uma responsabilidade compatível e transparente em qualquer nível organizacional, forçando a criação de padrões, estruturas, papéis e responsabilidades com o objetivo de medir, gerenciar e melhorar a eficiência do negócio.

Quanto aos métodos, Ceribeli, de Pádua, Merlo (2013) asseveram que se enquadram no BPM como um conjunto de ferramentas que sustentam e possibilitam atividades ao longo do ciclo de vida do processo e em iniciativas de BPM nas organizações bem estruturadas. Em relação à tecnologia da informação, os autores ressaltam a sua importância para a implantação de BPM nas organizações, principalmente no que se refere à compreensão dos softwares quanto aos processos e como eles devem ser executados, porém, afirmam que “[...] a tecnologia por si só não garante melhoria nos processos de negócios da organização e no nível de satisfação dos clientes” (CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013, p. 111).

Ou seja, não basta desenvolver o sistema, pois ele tem que ser alimentado rotineiramente, para que seja capaz de dar suporte aos processos de negócios da organização e, concomitantemente, prover os gestores com informações relevantes sobre o desempenho dos processos (CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013).

Quanto às pessoas, sem elas não é possível implantar o BPM nas organizações e por isso são apontadas como um elemento central para o desenvolvimento contínuo do BPM, tendo em vista que as pessoas fazem parte da cultura organizacional (CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013). Desse modo, “[...] mais do que um conjunto de regras, de hábitos e de artefatos, cultura significa

construção de significados partilhados pelo conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social” (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 83).

Pires, Macêdo (2006) asseveram ainda que a cultura é responsável por um forte impacto na implementação da gestão por processos nas organizações, pois os valores determinantes dessa organização podem contribuir ou não para iniciativas como essas. Assim, “À medida que um grupo de pessoas se reúne para desenvolver uma determinada atividade, esse grupo inicia também a construção de seus hábitos, sua linguagem e sua cultura” (PIRES; MACÊDO, 2006, p. 83).

Segundo Santos (2012), é por isso que nas organizações públicas a gestão por processo pode encontrar alguns entraves para ser implantada, visto que um fator crítico é a resistência à mudança por parte das pessoas que trabalham nas organizações públicas, além da burocracia, dos recursos tecnológicos, da capacitação especializada e do engessamento da gestão. Ademais, o setor público é conhecido pela lentidão dos processos. Tornou-se um aspecto cultural. Há um entendimento de que as pessoas que compõem as organizações públicas são apegadas aos procedimentos e já absorveram a lentidão e a complexidade dos processos administrativos como algo natural.

Santos (2012) aponta ainda a legislação como uma dificuldade para o aperfeiçoamento de processos. De acordo com o autor, muitas vezes as normas estão obsoletas e defasadas em relação aos recursos tecnológicos disponíveis na organização ou são alteradas sem que esses recursos acompanhem as inovações.

É importante destacar que o fator crítico na gestão pública é o político. Segundo Santos (2012), o impacto da mudança de governo em virtude das eleições afeta diretamente a gestão nas organizações públicas. Em seus estudos, o autor identificou como queixas de servidores a descontinuidade de projetos tanto de gestão quanto das políticas públicas, pois cada governo privilegia projetos novos e de curto prazo, fato que no INCRA é notadamente importante.

Assim, apresentado o referencial que norteia este estudo, o próximo capítulo passa a discorrer acerca da metodologia utilizada durante a investigação, visando atingir os objetivos propostos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo objetiva descrever os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa, buscando instrumentos que visam produzir uma reflexão sobre as possibilidades de superação dos possíveis problemas na operacionalização da Política de Assentamentos Rurais, sob a responsabilidade do INCRA, que como já demonstrado, apresenta indicadores nada positivos.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Como estratégia, a presente pesquisa se encontra baseada na metodologia de estudo de caso que, segundo Yin (2005), apesar das limitações, é o método mais adequado para conhecer em profundidade todas as nuances de um determinado fenômeno organizacional. Para Yin (2005, p. 32), portanto, “[...] o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”.

O desenvolvimento da presente pesquisa ocorre no ambiente de trabalho da pesquisadora, e foca na Política de Assentamentos Rurais, analisando três ações que dão suporte ao andamento da política, quais sejam: as ações de criação, inscrição, seleção e homologação de famílias; de supervisão ocupacional, e de titulação dos lotes, tendo como unidade de análise a Superintendência Regional de Santa Catarina, que serviu de base para a investigação da operacionalização da Política executada pelo INCRA.

Fundamenta-se no aparato da legislação que dá suporte à execução da política. Para tanto, com vistas a tornar mais fácil e compacta a visualização e o entendimento dos parâmetros normativos utilizados no processo de criação, inscrição, seleção e homologação de famílias e de supervisão ocupacional, optou-se pela criação de fluxogramas por meio do *software Bizagi Process Modeler*, já utilizado nas instituições públicas federais.

Justifica-se a escolha desse *software* para construir os fluxogramas dos processos definidos no estudo por entender que essa é uma ferramenta já consolidada no âmbito da gestão e mapeamento de processos e que passou a ser

utilizado na SR-10 (SC), no trabalho de mapeamento dos processos, atendendo à determinação da CGU.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

No processo de assimilação e compreensão da realidade, estão incluídas concepções teóricas juntamente com técnicas definidas pelo pesquisador para alcançar respostas ao objeto de estudo proposto. Nesse sentido, “É a metodologia que explicita as opções teóricas fundamentais, expõe as implicações do caminho escolhido para compreender determinada realidade e o homem em relação com ela” (MINAYO, 1994, p. 22).

Dessa forma, pode-se dizer que a metodologia é um conjunto de procedimentos lógicos e de técnicas operacionais que vão permitir ao pesquisador o acesso às respostas e às causas do fenômeno observado.

Para esta pesquisa, foram utilizados os procedimentos metodológicos necessários e adequados à literatura, utilizando teorias e conceitos voltados a políticas públicas, ao controle e à gestão de processos, focados especificamente na Política de Assentamentos Rurais.

A abordagem metodológica, do ponto de vista de sua natureza, será por meio de pesquisa aplicada que tem como objetivo “[...] gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da ciência sem aplicação prática prevista. Envolve verdades e interesses universais” (KAUARK, 2010, p. 26), o que vai ao encontro do objetivo desta pesquisa de gerar conhecimento para aplicação prática, a fim de atender às necessidades de melhorias no processo operacional da Política de Assentamentos Rurais no INCRA. Do ponto de vista de seus objetivos, conta com uma abordagem metodológica de pesquisa exploratória.

Sobre a pesquisa exploratória, tem-se que ela busca o aprofundamento da investigação de determinado assunto, buscando respostas ao problema levantado, o que, de acordo com Gil (2006), permite uma maior familiaridade com o problema, possibilitando torná-lo explícito, permitindo também a construção de hipóteses sobre ele. Assim, “Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso” (GIL, 2006, p. 43). O autor ainda aponta que é por meio do estudo exploratório que se busca conhecer com maior grau

de profundidade o assunto, tornando-o mais claro, construindo assim questões importantes para conduzir a pesquisa.

Além disso,

Objetiva a maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito, ou à construção de hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de Pesquisas Bibliográficas e Estudos de Caso (KAUARK, 2010, p. 28).

Portanto, neste estudo, o escopo é um maior aprofundamento sobre o problema, a partir do material disponível nas áreas que estão envolvidas diretamente na execução das ações.

Ainda do ponto de vista dos métodos, no referencial teórico foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, a partir de livros, artigos, teses e dissertações, assim como material disponível na Internet, e a toda sorte de informações disponibilizada pelo INCRA, que se inserem dentro das políticas públicas, como a da Reforma Agrária e de Assentamentos Rurais.

Além disso, tendo em vista que a pesquisadora atua no órgão, a utilização da técnica de observação foi oportunizada. Assim, em razão da abordagem do problema a ser pesquisado, esta caracteriza-se como pesquisa quali-quantitativa. Por fim, levando em consideração a complexidade do tema, torna-se necessário a triangulação metodológica. Nesses termos,

Nada impede que o pesquisador, em estudo de casos, inicie a investigação com uma pesquisa qualitativa e não obstante, se necessário, finalize a investigação validando as evidências obtidas por meio de uma pesquisa quantitativa. Este tipo de pesquisa em que se mesclam métodos de pesquisa é chamada triangulação metodológica, ou, mais recentemente, de *mixed-methodology*, baseada no uso combinado e sequencial de uma fase de pesquisa quantitativa seguida de uma fase qualitativa, ou vice-versa [...] (FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 9).

Portanto, os dados quantitativos foram utilizados para alicerçar os resultados das observações feitas, das entrevistas informais e semiestruturadas, com vistas a reforçar a análise qualitativa dos pontos que foram levantados e deram corpo ao rol de gargalos que afetam a política.

Quanto à abordagem qualitativa, Silva (2005, p.20) considera que:

Há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem

Desse modo, como o presente estudo está focado no fluxo dos processos, entende-se que o estudo qualitativo permite uma compreensão e descrição mais detalhada de seu funcionamento na SR-10 (SC).

Nesta seção, procurou-se descrever as características do estudo. Contudo, também é necessário esclarecer acerca dos procedimentos de coleta e análise dos dados para solucionar o problema de pesquisa. Portanto, na próxima seção, descreve-se como foi formado o *corpus*, quais foram as técnicas de coleta de dados utilizadas e seus critérios de validade e confiabilidade.

3.3 CONSTRUÇÃO DO *CORPUS*

Sabe-se que em qualquer pesquisa social, é necessário justificar a seleção de todo o aparato de documentos e técnicas que vai embasar a investigação, “[...] descrição, demonstração, prova ou refutação de uma afirmação específica” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 39). Desse modo, optou-se pela construção de um *corpus* como uma alternativa de coleta de dados.

Desse modo, “A palavra *corpus* vem do latim e significa corpo, reforçando a ideia de um conjunto de elementos” (BAUER; GASKELL 2002, p. 44). Relacionando a definição com a seleção de dados na pesquisa científica, *corpus* os autores dizem que um corpo é composto por uma coleção de escritos ou coisas parecidas, ou seja, é um conjunto de textos de trabalho com a mesma natureza, e que são coletados e organizados.

Assim, neste estudo, o *corpus* foi constituído a partir da transcrição das entrevistas realizadas com servidores da SR-10 (SC) envolvidos nos processos de criação, cadastro, seleção e homologação das famílias assentadas, de supervisão ocupacional e de titulação, por meio das notas escritas durante a observação da

execução das atividades que compõem esses processos, bem como pelo conteúdo das normas e regulamentos relacionados. Também foram examinados os demais documentos disponibilizados pelos atores participantes dos processos no decorrer da investigação a fim de compor o *corpus*.

Sua construção obedeceu a tipologia utilizada por Bauer e Gaskell (2002), com o delineamento do *corpus*, utilizando os seguintes critérios: relevância, homogeneidade e sincronicidade.

Os materiais selecionados para compor o *corpus*, foram escolhidos a partir de sua importância e convergência aos objetivos da pesquisa. Considerando que os materiais de um *corpus* devem ser homogêneos (BAUER; GASKELL, 2002), foram utilizados somente materiais textuais (transcrição das entrevistas, anotações do roteiro de observação e documentos selecionados).

Ademais, “[...] o *corpus* é uma interseção da história. Os materiais a serem estudados devem ser escolhidos dentro de um ciclo natural: eles devem ser sincrônicos” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 56), ou seja, deve haver sincronicidade no ciclo de coleta dos dados. Por isso, a coleta de dados, obedecendo a este critério, foi realizada no período entre abril e julho de 2019.

Assim, seguindo as orientações de Bauer e Gaskell (2002), o *corpus* foi composto adequadamente para uma seleção qualitativa. Primeiramente, foi coletado o material preliminar; depois esse material foi analisado. Após a análise, foi refeita a coleta, visando à ampliação do *corpus* de dados, até que não se verificou mais variação ou atingiu-se o ponto de saturação desejado, permitindo a obtenção de dados suficientes para fundamentar a parte analítica do estudo.

Apresentada a construção do *corpus*, é importante discorrer sobre os instrumentos de coleta de dados que foram adotados na pesquisa, os quais são discriminados na próxima seção.

3.4 COLETA DE DADOS

Com a disponibilização feita pela direção central do INCRA de todo o aparato documental e de sistemas para a pesquisa, a análise tem como objetivo principal verificar o processo de implantação dos PAs, a Supervisão Ocupacional e a titulação dos lotes, desconsiderando as ações de infraestrutura que ocorrem na fase de

desenvolvimento dos assentamentos, assunto que pode ser estudado futuramente. Assim, esta seção se vale dos esclarecimentos de como foi realizado o trabalho de campo, no intuito de alcançar os objetivos propostos.

De acordo com Yin (2005), num estudo de caso é importante selecionar várias fontes de evidências, isso é essencial para sua qualidade, validade e confiabilidade. Desse modo, a coleta de dados é essencial para a análise ponto a ponto sobre os fatos e fenômenos que ocorrem numa organização (GIL, 2006). Sem essa etapa, não é possível descobrir fatos e dados pertinentes para a resolução de um problema.

Coletar dados, nesses termos, significa “[...] juntar as informações necessárias ao desenvolvimento dos raciocínios previstos nos objetivos” (SANTOS, 2006, p. 90). É a fase da investigação que reúne informações necessárias para que os objetivos traçados sejam alcançados.

Dentre as formas de coleta de dados, optou-se pelos tipos de entrevista semiestruturada e de observação não participante, aliadas à análise dos documentos em triangulação com os dados quantitativos levantados para a pesquisa.

Os documentos selecionados para a construção dos dados quantitativos colaboraram para a construção dos resultados do primeiro objetivo da pesquisa – os quais estão resumidos no Quadro 9 – e serviram para responder ao segundo objetivo da pesquisa, fornecendo as informações para apontar os gargalos na execução da Política de Assentamento e apontando os principais pontos críticos dos processos estudados.

Quadro 9 – Resumo do levantamento de dados quantitativos

| Objetivo específico: Descrever como ocorre o fluxo do processo da Política de Assentamentos Rurais no INCRA/SR-10 (SC) | |
|---|---|
| Levantamento | Material utilizado |
| Processo Legal | Índice de Legislação Agrária / site do INCRA / <i>software Bizagi Process Modeler</i> |
| Situação dos PAs | SIPRA/Relatórios/INCRA |
| Parâmetros de seleção, classificação e homologação das famílias | Processos administrativos de criação dos PAs |
| Organograma da Superintendência | Site do INCRA |
| Situação dos beneficiários no PA | SIPRA/Relatório de famílias assentadas nos PA's (XXX) |
| Supervisão Ocupacional: laudo entregue, detalhamento da execução | Módulo monitoramento; Relatórios de Gestão e plataforma wiki.INCRA - planilhas de detalhamento das ações. |

Fonte: Elaborado pela autora (2019).

Para a construção do processo legal¹⁵, foi realizado o levantamento da legislação que norteia a Política de Assentamentos Rurais (disponibilizada no site do INCRA), tal como das notas técnicas dos arquivos das divisões na SR-10 (SC). Os ajustes foram discutidos com o procurador-chefe da Superintendência.

Após a leitura da legislação, foi construído o fluxograma do processo de criação dos projetos; cadastro e seleção; legitimação e homologação das famílias, e do processo de supervisão ocupacional, considerando as normativas válidas até o ano de 2018.

A base para a construção do fluxo do processo iniciou-se com o levantamento dos dados sobre os PAs implantados na SR-10 (SC), contendo as informações: da forma como foram obtidos, desapropriação, compra e venda, e demais formas como a doação e reversão de domínio; área atingida; capacidade de assentamento; número de famílias assentadas, e tempo de criação dos PAs, considerando o prazo de 5 anos para que o INCRA execute a titulação definitiva dos lotes (cf. a seção 4.1.1), estipulado pela lei.

Além do levantamento documental, utilizou-se a observação não participante em todos os processos deste estudo. Observou-se como efetivamente se desenvolvem as atividades que compõem esses processos, com o intuito de descrever e identificar os gargalos existentes.

Na observação, os objetivos são aplicados atentamente. A observação é considerada uma coleta de dados para conseguir informações sobre determinados aspectos da realidade. De acordo com Lakatos (1996, p. 79) a observação ajuda o pesquisador a “[...] identificar e obter provas a respeito de objetivos sobre os quais os indivíduos não têm consciência, mas que orientam seu comportamento”. Essa técnica também obriga o pesquisador a ter um contato direto com a realidade estudada.

Sobre a observação não participante, Marconi e Lakatos (2003, p. 193), asseveram que

[...] o pesquisador toma contato com a comunidade, grupo ou realidade estudada, mas sem integrar-se a ela: permanece de fora. Presencia o fato, mas não participa dele; não se deixa envolver pelas situações; faz mais o papel de espectador. Isso, porém, não quer dizer que a observação não seja consciente, dirigida, ordenada para um fim determinado. O procedimento tem caráter sistemático.

¹⁵ Cf. a seção 2.4.

Dessa forma, foram realizadas observações sistemáticas do fenômeno por meio das quais foram anotados num roteiro de observação (Apêndice B) os fatos mais relevantes para responder aos propósitos da pesquisa.

Com os temas pautados pela pesquisadora, após ter compilado os dados quantitativos das ações em estudo, bem como da leitura realizada da legislação que norteia as ações, confrontando os resultados apontados pelo TCU e pela Direção central do INCRA, foi elaborado o roteiro das entrevistas semiestruturadas, conforme (Apêndice A).

Foram selecionados e entrevistados três técnicos da Divisão de Obtenção que atuam no processo, conforme o Quadro 10 contendo todos os entrevistas na SR(10)/SC. As questões levantadas junto aos técnicos do SIPRA focaram-se nos resultados obtidos no levantamento das questões relacionadas no Quadro 7, que mantém relação direta com os resultados dos acórdãos do TCU, utilizadas para o levantamento dos processos administrativos de criação dos PAs, bem como dos pontos críticos relacionados na seção 2.5.1.1.

Na Divisão de Desenvolvimento, a escolha dos entrevistados se deu considerando a participação de cada um nas atividades diretamente ligadas a cada um dos processos, quais sejam: de supervisão ocupacional e de titulação. Um dos entrevistados conforme Quadro 9, foi a chefia da divisão, que propôs utilizar alguns pontos da pesquisa no projeto que estão elaborando para atender a recomendações do Plano de Providências da CGU.

O Plano de Providências da CGU tem, em seu bojo, temas convergentes com os deste estudo e assim os resultados, como o uso do fluxograma dos processos elaborados pela pesquisadora foram utilizados no mapeamento dos processos, recomendados no plano.

Quadro 10 – Dados dos selecionados para entrevistas informal e semiestruturadas

| Entrevistado/Participantes | Sexo | Grau de Formação | Setor/Divisão |
|-----------------------------------|-------------|-------------------------|----------------------------------|
| E1 | M | Superior | Obtenção/Chefe |
| E2 | M | Nível Médio | Obtenção/Supra |
| E3 | M | Nível Médio | Obtenção/Supra |
| E4 | M | Superior | Desenvolvimento/Chefe |
| E5 | M | Superior | Desenvolvimento/Supervisão Campo |
| E6 | M | Superior | Desenvolvimento/Supervisão Campo |
| E7 | F | Superior | Desenvolvimento/Supervisão Campo |
| E8 | F | Superior | Desenvolvimento/Titulação |

| | | | |
|----|---|----------|---------------------------|
| E9 | F | Superior | Desenvolvimento/Titulação |
|----|---|----------|---------------------------|

Fonte: Elaboração própria (2019).

Como pode ser observado no Quadro 10, foi traçado o perfil dos entrevistados, visando o registro da situação da coleta de dados. Foram selecionados 6 técnicos da Divisão de Desenvolvimento: o chefe da divisão, 3 técnicos que atuam na ação de supervisão ocupacional, e 2 da titulação (únicos), sendo 3 mulheres e 3 homens, todos com nível de ensino superior. Na Divisão de Obtenção foram realizadas as entrevistas com a chefia da divisão, que tem nível superior e os 02 técnicos que atuam no setor do SIPRA, com nível médio.

Sobre os tipos de entrevista existentes, a entrevista semiestruturada foi a escolhida, pois proporcionou certa liberdade aos entrevistados em discorrer sobre os pontos propostos pela pesquisadora, facilitando assim a captura de seus pontos de vista. Dessa forma, “O entrevistador permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas, quando este se desvia do tema original, esforça-se para a sua retomada” (GIL, 2008, p. 131).

Para isso o roteiro de entrevista (Apêndice A) foi elaborado de modo que a ordem das questões pudesse ser alterada ou mesmo novas questões fossem acrescentadas no decorrer da entrevista, se assim fosse necessário. A entrevista pode assumir diferentes formatos (GIL, 2008), por isso essa flexibilidade é basilar em função da importância para o entrevistado conseguir construir o conhecimento necessário para responder ao problema que está sendo discutido.

Após selecionar os entrevistados e definir os roteiros, foram realizadas as entrevistas em profundidade, com duração média de uma hora, no período de abril a julho de 2019. De modo que, a coleta de dados, por meio das diversas fontes utilizadas, permitiu a construção do entendimento acerca do desenvolvimento dos processos de: cadastro, seleção e homologação das famílias; supervisão ocupacional, e titulação da SR-10 (SC).

Não é excessivo lembrar que, considerando que a verbalização tem correspondência com uma fonte de documento, toda a fala dos servidores foi analisada em relação aos dados colhidos em todo o material disponibilizado pelo INCRA e conceitos teóricos apresentados no marco teórico, para construção do discurso na elaboração dos resultados, ou seja, a estratégia de triangulação de dados,

utilizando-se de múltiplas fontes, garantiu a validade e a confiabilidade dessa coleta de dados.

Portanto, foram várias estratégias para manter a validade e a confiabilidade das informações levantadas: o referencial teórico, dados quantitativos, entrevistas e a observação não-participante, na qual a pesquisadora buscou observar a execução das atividades ligadas aos processos em estudo, tomando notas e utilizando o protocolo de observação, porém, sem participar diretamente deles.

Por fim, vale lembrar que a partir dos resultados das entrevistas houve a validação, em uma segunda conversa realizada com os entrevistados, visando garantir sua confiabilidade.

Descrita a forma como os dados foram coletados, a próxima seção define a técnica de análise de dados para esta pesquisa.

3.5 ANÁLISE DE DADOS

Esta seção se propõe a mostrar como foram examinadas as evidências obtidas na coleta de dados de acordo com os objetivos definidos para este estudo. Nesse sentido, sob a ótica de Gil (2008), foi adota a técnica de análise de conteúdo, segundo a qual:

O grande volume de material produzido pelos meios de comunicação de massa e a criação de técnicas para sua quantificação determinaram o desenvolvimento da análise de conteúdo, que é definida por Berelson (1952, p. 13) como: "uma técnica de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações" (GIL, 2008, p. 152).

Desse modo, segundo Gil (2008), ela se desenvolve em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (inferência e a interpretação).

De acordo com o teórico, a análise de conteúdo se destina a classificar e organizar qualquer tipo de conteúdo, "[...] o que é feito mediante o seu agrupamento em certo número de categorias" (GIL, 2008, p. 157).

De acordo com Calomagno e Rocha (2016), afirmam que, por mais intuitivos que possam parecer, as categorias não podem ser amplas para abarcarem coisas

diferentes em uma mesma categoria afim colaborar com os resultados. Devem ser mutuamente excludentes, mantendo certa exclusividade. O conteúdo de uma não pode ser classificado em mais de uma categoria. E também,

Depois de criadas as categorias, é usual a criação de uma categoria “outro”. Por mais precisas que sejam suas categorias, sempre há algum conteúdo que não se encaixa em nenhuma – para isto serve esta categoria. Contudo, ela precisa ser residual, isto é, apenas sobras [...]. Sem subjetivismos (confiabilidade) (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016, p. 178).

Seguindo essa regra, os documentos selecionados são adequados enquanto fonte de informação, de maneira que colaboraram com a consecução dos objetivos propostos para o estudo. Na análise do conteúdo a grade de categorias não comportou a categoria “outros”, por isso a grade utilizada foi elaborada com questões fechadas em função do conhecimento prévio da pesquisadora, obtido por meio do referencial sobre a gestão por processos, considerando os pontos críticos como base para a categorização do conteúdo, além dos dados quantitativos levantados antes das entrevistas.

Isso posto, no Quadro 11 são demonstradas as categorias que foram pré-definidas para este estudo, de acordo com os objetivos específicos relacionados no primeiro capítulo.

Quadro 11 – Categorias pré-definidas para os objetivos específicos

| Objetivo 1) Apresentar o processo legal que fundamenta as ações de implantação de Assentamentos, supervisão ocupacional e titulação definitiva; | | | |
|--|--------------------------|---|--|
| Macro Categoria | Categorias | Subcategorias | Referências |
| Processos | Legislação | Leis, Normas e Instruções, Procedimentos. | Índice de Legislação Agrária; INCRA; CF/88; TCU; MDA; BRASIL(2007); |
| Objetivo 2) Descrever o fluxo do processo da Política de Assentamentos Rurais, no INCRA SR-10 (SC): Implantação dos PAs, supervisão ocupacional e titulação definitiva; | | | |
| Macro Categoria | Categorias | Subcategorias | Referências |
| Processos | Fluxo dos Processos | Recursos/controle | Oliveira (2006-2013), Iritani <i>et al</i> (2015), Carvalho <i>et al</i> (2005), ENAP (2016) Santos (2012), Mota (2018) CF/88, CGU (2019), Marx (2015), Aragão (2009), Chiavenato (2007) |
| | | Resultados | |
| | | Atividades - improviso | |
| | | Cliente Final | |
| Pontos Críticos e/ou Dificuldades | Tecnologia da Informação | Equipamentos | Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013) |
| | | Sistemas | |

| | | | |
|------------------------|--|---|---|
| | Governança | Planejamento estratégico | Pires; Macedo (2006), Silva (2014), Santos (2012), Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013) |
| | | Estrutura da Organização | |
| | Métodos | Descontinuidade | Costa; Moreira(2018), Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013) |
| | | Gestão | |
| | Alinhamento estratégico | Participação do corpo funcional | Santos (2012), Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013), Gonçalves Antunes; Oliveira (2013) |
| | | Comunicação | |
| | Legislação | Insegurança jurídica | Índice de legislação agrária/INCRA, Santos (2012) |
| | Pessoas e Cultura | Falta de funcionários / Resistência à mudança | Pires; Macedo (2006), Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013) |
| | | Influência Política - descontinuidade | Santos (2012) |
| | Objetivo 2) Identificar os principais gargalos de implementação da política, comparando a execução com a legislação | | |
| Macro Categoria | Categorias | Subcategorias | Referências |
| Gargalos | | | Resultados obtidos nas seções anteriores |

Fonte: Elaboração própria (2019).

Além dos apontamentos realizados pela pesquisadora durante as observações, as entrevistas foram gravadas e depois transcritas em texto por meio de um *software* utilizado pela área de informática da SR-10 (SC) que colaborou com a pesquisadora, executando essa atividade.

Dessa forma, após cada entrevista, realizou-se a transcrição e a inserção de cada documento transcrito e categorizado em planilha do Excel, elaborada para receber essas informações, que foram sistematizadas conforme a categoria, semelhança e diferenças e seu interrelacionamento.

Feito isso, a pesquisadora passou a fazer uma leitura profunda, analisando frase a frase de cada entrevista à medida que eram realizadas, transcritas e inseridas, comparando essas informações com os registros das observações, os documentos coletados e o referencial teórico. Esses procedimentos foram realizados sucessivamente a cada entrevista, a fim de verificar a existência de algumas das categorias pré-definidas ou surgimento de novas. Após compiladas e definidas as afirmações relevantes, retornou-se aos entrevistados para serem confirmadas e assim aproveitadas nos resultados.

A análise das três ações foi realizada comparando a execução com as determinações de cada uma delas emanadas na legislação. Os dados oficiais colhidos nos sistemas, nos processos administrativos e demais documentos; os resultados das entrevistas e das observações feitas pela pesquisadora; as informações levantadas nos trabalhos junto aos projetos por ela desenvolvidos, deram o aporte de informações para apontar os gargalos na execução da Política de Assentamento, obtendo assim os principais pontos críticos dos processos estudados.

Avaliar o processo de implementação da Política de Assentamentos Rurais da Reforma Agrária no campo institucional, mesmo que parcialmente, é um desafio, pois nesse ambiente é possível defrontar-se com situações obscuras, vontades e egos que formaram a cultura administrativa do INCRA, conforme observado pela pesquisadora durante os anos de atuação no órgão.

Assim, procurou-se manter a ética e o bom senso, com os devidos cuidados nas ações que foram tomadas para o levantamento das informações junto às pessoas envolvidas, bem como o senso crítico num estágio de compreensão segundo o qual o que se deseja é a melhoria do processo com consequências diretas nas famílias assentadas, nos gastos financeiros e na imagem do INCRA.

4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Neste capítulo procura-se descrever os processos que são o alicerce da Política de Assentamentos Rurais: a implantação dos PAs, a supervisão ocupacional e a titulação. Mas antes é importante apresentar como funciona o órgão no qual se opera essa política, no âmbito administrativo organizacional.

Conforme o art. 1º do Regimento Interno, o INCRA é uma Autarquia Federal, integrante do conjunto das instituições federais com as atribuições e as competências estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, e jurisdição em todo o território nacional, com sua estrutura regimental aprovada pelo Decreto nº 8.955, de 11 de janeiro de 2017 (INCRA, 2018f).

No aspecto organizativo, a Autarquia tem representação jurídica administrativa em todo o território nacional, e sua estrutura regimental é constituída pela Presidência, órgãos de assessoramento direto (chefia de gabinete, Procuradoria, e Auditoria Interna), órgãos seccionais de normatização (Diretorias), e de órgãos descentralizados, executivos (Superintendências Regionais e Unidades Avançadas)¹⁶ (MONTE, 2013).

É de sua responsabilidade a implementação da Política de Reforma Agrária e do ordenamento fundiário nacional, com a competência para a fiscalização do cumprimento da função social da propriedade e para a execução da desapropriação por interesse social prevista no art. 184 da Constituição Federal, regulamentado pelo Art. 2º da Lei nº 8.629/93, aos imóveis rurais que não atendam simultaneamente aos requisitos previstos no diploma constitucional que assegura os direitos fundamentais.

Assim, cabe ao INCRA todo o processo social e político e o estabelecimento das regras formais relativas à execução e coordenação dos assentamentos rurais no país. Desse modo,

No tocante à política de assentamento as atribuições do Incra estão voltadas para o desenvolvimento das ações programáticas e operacionais relativas à obtenção de terras, à criação e implantação dos assentamentos rurais e às

¹⁶ Cf. o Anexo I – Organograma.

atividades estruturantes (desenvolvimento), subsequentes de: concessão de créditos às famílias assentadas; implantação de infraestrutura; prestação de serviços de assistência técnica e capacitação; manejo dos recursos naturais; fomento à agroindústria, à comercialização e atividades pluriativas e solidárias; recuperação, qualificação, até a titulação definitiva e emancipação de projetos de assentamento (MONTE, 2013, p. 70).

Não desconsiderando as múltiplas dimensões que possuem o meio rural, as relações sociais e temporais dos assentamentos, o trabalho restringe-se, todavia, à investigação do processo administrativo que exigiram as ações do Órgão e um esforço operacional.

Como já afirmado no capítulo anterior, não são objetos deste estudo os processos desenvolvidos pelo órgão que atendem a outras situações de intervenção fundiária que possuem dinâmicas sociais e políticas diferenciadas como as áreas adquiridas por programas de compra e venda de terras como o, Cédula da Terra, o Banco da Terra e o Crédito Fundiário, bem como as áreas de terras contempladas com a ação de outros entes governamentais (estaduais e municipais) e as situações de reconhecimento de posse e uso de recursos naturais.

Neste capítulo, portanto, apresentam-se os resultados obtidos a partir da coleta de dados e informações, os quais foram analisados e discutidos sob a ótica da questão norteadora da pesquisa: quais gargalos existem no processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais que podem estar contribuindo para esses resultados?

O trabalho deve sempre ser executado obedecendo a legislação, pois é sabido que no serviço público tudo é regido por lei, ou seja, no serviço público só é permitido àquilo que está expresso em lei. Assim, foi possível comparar a forma como esse processo foi previsto e como ele efetivamente está sendo executado na SR-10 (SC).

Feito isso, tornou-se possível identificar os principais gargalos de implementação da política, o que responde ao segundo objetivo específico do trabalho (cf. a seção 4.2), e por último, então, as considerações finais.

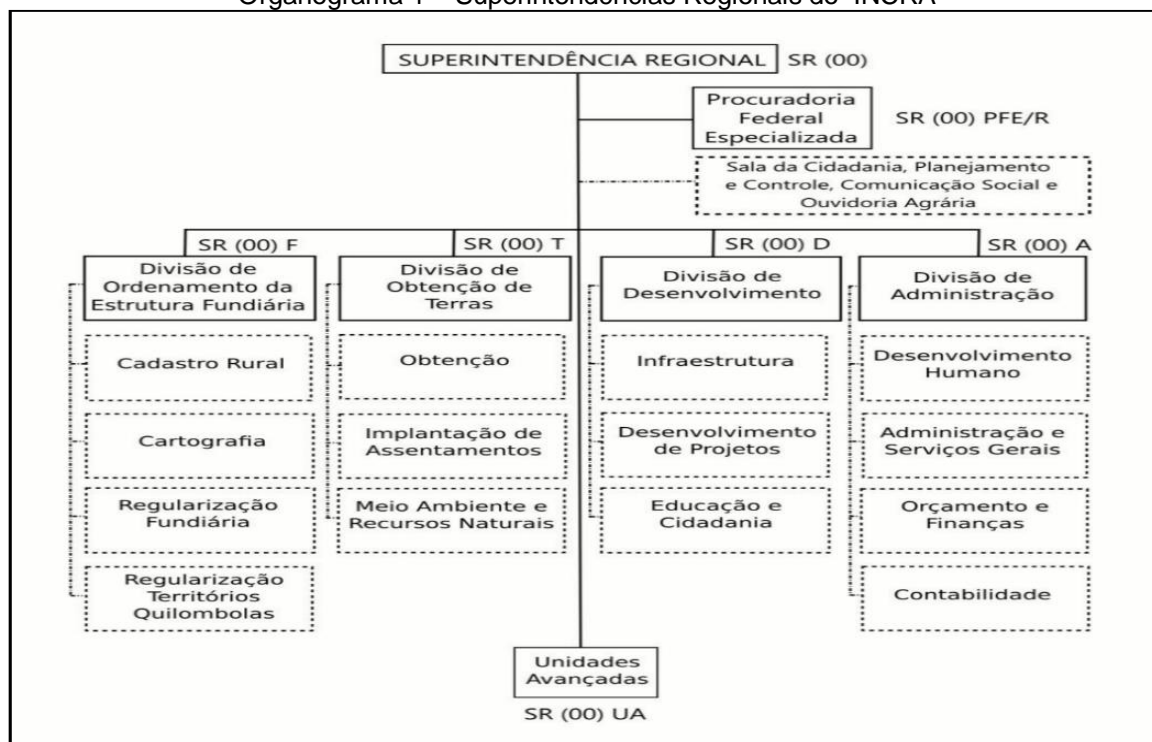
Vale salientar, que não foi analisado o processo de desenvolvimento dos PAs, como as ações de infraestrutura, crédito, dentre outras que o INCRA executa.

4.1 FLUXOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE IMPLANTAÇÃO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO

Esta seção apresenta primeiramente a estrutura do órgão nas Superintendências (cf. o Organograma 1), detalhando o modelo de estrutura implantada no INCRA, e como essas se integram na execução dos processos de criação de assentamento, supervisão ocupacional e a titulação definitiva, que são as ações que fundamentam este estudo.

As Superintendências estão organizadas em divisões e setores que, por sua vez, são especializados e responsáveis por suas funções dentro da Superintendência. Caracterizando essa estrutura organizacional como um modelo tradicional e divisional (WOOD JR; CALDAS, 2019). Os setores são muitas vezes formados por equipes com servidores não especializados em suas atividades dentro da organização, pois há muitas mudanças na gestão e com isso há certa rotatividade de servidores que transitam de um setor para outro, sem receber uma capacitação adequada.

Organograma 1 – Superintendências Regionais do INCRA



Fonte: INCRA (2019).

As atividades que compõem a Política de Assentamentos Rurais são executadas na divisão de Obtenção nos setores de Implantação de Assentamentos

que, como o próprio nome diz, é responsável por todo o trabalho de seleção, cadastro e homologação das famílias e pelo Sistema SIPRA. O setor do Meio Ambiente e Recursos Naturais é responsável pelas ações ambientais dos projetos. Na divisão de Desenvolvimento todos os setores se envolvem com a Política nos Assentamentos em algum momento. A divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária é responsável pelo SNCR e, por isso, deve manter os dados dos imóveis rurais atualizados nesse Sistema; além disso, toda a parte de cartografia e georreferenciamento é de responsabilidade desta divisão. A divisão de Administração, além da parte financeira, é responsável pelo acompanhamento e cobrança dos títulos emitidos às famílias assentadas.

De acordo com o Regimento Interno do INCRA, essas divisões possuem funções interligadas, às vezes com ações conjuntas, em outras com ações individuais, como são os casos da cobrança dos títulos, realizada pela divisão de administração; o georreferenciamento e a demarcação topográfica, realizados pela divisão de Ordenamento Fundiário.

Porém, de acordo com observações durante a pesquisa, essa integração é dificultada em algumas ações, e não acontece de maneira adequada, característico de organizações com essa forma divisional e burocrática, a qual, segundo Wood Jr.; Caldas (2019), é um modelo prejudicial ao desenvolvimento dos processos, pois não favorece à integração entre os setores e divisões e a consequência disso, é a de que os atores acabam executando suas atividades de forma isolada. Isso não ocorre só nas Superintendências, mas também na sede do INCRA em Brasília, entre as diretorias que são responsáveis pela coordenação e normatização da PNRA e do Ordenamento Fundiário.

4.1.1 Características da SR-10 (SC)

A SR-10 (SC) opera na gestão da malha fundiária do Estado de Santa Catarina, com sede em São José, região metropolitana de Florianópolis, que possui, segundo dados do SNCR, 387.191 imóveis rurais em uma área de 9.505.272,7088 ha. A gestão executa uma série de atividades que vão desde o cadastro, monitoramento, fiscalização dos imóveis, até a desapropriação e destinação de terras, esta última atendendo à Política de Assentamentos Rurais (INCRA, 2018d).

Por meio do Programa Nacional de Reforma Agrária, atua na criação, implantação e desenvolvimento de PAs, o que envolve a seleção de famílias, a implantação de infraestrutura, além da garantia dos serviços de Crédito, Assistência Técnica e Educação. Essas ações atendem, no Estado de Santa Catarina, 162 Projetos de Assentamento (sendo 141 federais), um total de 5.076 famílias, com uma área aproximada de 104 mil ha (SIPRA), e ainda desenvolve ações de estudo, delimitação, reconhecimento e titulação de áreas de comunidades remanescentes dos quilombos (INCRA, 2018d).

As referidas atividades são desenvolvidas via execução direta (em contato direto com o público-alvo do Programa Nacional de Reforma Agrária), em parceria com prefeituras e universidades ou por meio de contratos com empresas prestadoras de serviços. A SR-10 (SC), no final do exercício de 2018, contava com 85 servidores, sendo 66 efetivos, os demais são de Direção e Assessoramento (DAS), externos e servidores anistiados (cedidos de outros órgãos), para atender à sede e à Unidade Avançada no município de Chapecó.

Como este estudo se fundamenta somente nos PAs, foi necessário o levantamento dos dados desses PAs na SR-10 (SC), com os resultados dos principais indicadores com vistas à triangulação de informações para a construção da análise dos resultados das ações definidas para o estudo.

Na SR-10 (SC) há 162 PAs, que atingem uma área de 104.916,5510 ha, atendendo a 5.076 famílias (SIPRA, 27 set. 2019). Desses, 141 são PAs Federais, foco do presente estudo. Os demais foram incorporados pelas modalidades de reconhecimento, doação, e transferência, (PDS, PE, PRB e RESEX).

Os PA's atingem uma área de 94.523,7191 ha, atendendo 4.737, famílias. O Quadro 12 apresenta as informações dos PAs implantados na SR-10 (SC):

Quadro 12 – Situação atual dos PA'S na SR-10 (SC)

| FORMA DE OBTENÇÃO | ÁREA ha | CAPACIDADE | FAMÍLIAS ASSENTADAS | IDADE < 5 ANOS | IDADE > 5 ANOS |
|---|--------------------|-------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Desapropriação | 75.429,2028 | 4.417 | 3.789 | 01 | 110 |
| Compra e Venda | 16.444.9977 | 983 | 817 | 0 | 21 |
| Demais formas (doação, reversão de domínio) | 2.649,5186 | 158 | 131 | 0 | 9 |
| Total | 94.523,7191 | 5.558 | 4.737 | 01 | 140 |

Fonte: SIPRA RELATÓRIOS/INCRA – Dados de 27 set. 2019 – Elaborado pela autora.

De acordo com os dados apresentados no quadro acima, somente um PA,

não está apto à titulação definitiva na SR-10 (SC) e a maioria deles já tem mais de 20 anos de idade, o que contradiz a legislação que regulamenta a titulação, que determina o prazo de 10 anos.

Os dados acima revelam um dos primeiros problemas na operacionalização da política, pois, considerando a capacidade de assentamento dos PAs com o número de famílias efetivamente assentadas, há 821 lotes disponíveis para assentamento de famílias. Porém, de acordo com as informações levantadas junto à Divisão de Obtenção, essa diferença se deve à falta de retificação das Portarias de criação dos projetos, que foram publicadas com o número de parcelas previstas no laudo agrônômico que embasou a obtenção do imóvel.

A retificação das Portarias é um procedimento natural após a elaboração do Plano de Desenvolvimento do PA, no entanto na SR-10 (SC), não foi efetivo, pois ainda constam alguns PAs sem a devida retificação.

Este trabalho apresenta o processo a respeito da ordem do mapeamento feito na seção 4.1.2. Como já dito, o primeiro processo, que é a obtenção dos imóveis, não foi objeto de discussão, desta forma, inicia-se a descrição do fluxo do segundo processo que é a Criação do Projeto, Cadastro e Seleção, legitimação e Homologação das Famílias.

4.1.2 Criação do projeto, cadastro e seleção, legitimação e homologação das famílias;

Para essa ação, os responsáveis devem formalizar um processo administrativo de criação do PA e, dentro dele, devem ser inseridas todas as informações, respeitando os critérios e parâmetros definidos na legislação que fundamenta a ação. Este item compreende os parâmetros descritos na seção 4.1.1, letra b, que fundamentaram a construção do fluxograma representado no Fluxograma 1.

Ou seja, na SR-10 (SC), após a instrução processual para a criação do PA, deve-se inserir a documentação no referido processo, comprovando que: constituiu-se uma equipe de seleção; fez a divulgação do processo de inscrição e seleção; elaboraram-se as listas de inscritos, classificados, aprovados e eliminados, bem como a ata da reunião de divulgação dos resultados, pré-relação de beneficiários, e relação de beneficiários com o resultado da pesquisa dos critérios de eliminação.

Para análise então, utilizando os dados de relatório extraídos do SIPRA,

constatou-se que foram criados, na SR-10 (SC), 16 PAs de 2004 a 2018 e são os processos desses PAs que foram analisados para a verificação do uso ou não dos parâmetros e critérios de seleção dos beneficiários.

Os parâmetros foram organizados em planilha e alimentados com os dados da análise realizada em todos os processos dos 16 PAs criados a partir da publicação da NE 45/2005 e 15/2004, que foram elaboradas e publicadas a partir do Acórdão 391/2004, o qual cobrava do INCRA a execução dessa política adequada à legislação. Como já descrito anteriormente, o corte foi realizado porque está comprovado pelos acórdãos do TCU que os PAs criados anteriormente à norma não obedeceram a legislação.

Concernente à planilha que foi utilizada para registrar essas informações, o Quadro 13 mostra o resultado do levantamento, sendo que para cada parâmetro a resposta deveria ser: sim ou não. Nesse sentido, como pode ser verificado, o não prevaleceu em todas as questões de todos os 16 processos analisados.

Quadro 13 – Análise dos Parâmetros para seleção, classificação e homologação das famílias

| CODIGO PA: XXXXXXXXX | | NOME DO PA: XXXXXXXXX | |
|---|--|-----------------------|--|
| Nº do Processo Administrativo | | XXXXXXXXXX | |
| Tem OS compondo equipe seleção? | | NÃO | |
| Tem documento divulgando o processo de seleção? | | NÃO | |
| Tem Lista ou Sistema para Inscrição de candidatos? | | NÃO | |
| Tem listas: classificados, aprovados e eliminados? | | NÃO | |
| Tem ata de reunião para divulgação dos resultados? | | NÃO | |
| Tem os documentos de divulgação dos resultados? | | NÃO | |
| Tem a Pré - Relação de beneficiários? | | NÃO | |
| Tem a RB com resultado da pesquisa dos critérios de eliminação? | | NÃO | |

Fonte: Elaborado pela autora

Analisados os processos dos 16 PAs criados a partir de 2004, poucos atenderam aos parâmetros normativos, sendo que apenas um processo tinha um ou dois parâmetros atendidos. Ou seja: se manteve o *status quo*, levantado pelo acórdão do TCU em 2004, que culminou com o acórdão n. 775/2016, apontando o inadequado processo de seleção das famílias, que não corresponde aos critérios da legislação.

Da análise nos processos e das observações extraídas durante reuniões com técnicos que atuaram nesse período e nessa atividade constata-se que a metodologia inexistia na SR-10 (SC), portanto:

- A superintendencia não emitiu OS criando a equipe de seleção. As inscrições ocorreram por meio do formulário azul, realizado por um servidor da divisão de

obtenção escolhido pela chefia;

- Não foi realizada a divulgação do processo de seleção, pois o PA era criado por pressão dos movimentos sociais que já estavam em acampamentos, dessa forma o cadastro era realizado nos acampamentos.

- Por isso não se encontram disponíveis as listas de inscritos, classificados, aprovados nos processos, pois o cadastro das famílias era realizado diretamente com aquelas que estavam definidas pelos movimentos sociais a fazerem parte daquele assentamento. Se, por ventura, uma era desclassificada no SIPRA, o INCRA cadastrava outra.

Segundo a fala do E3 “em raras exceções, o INCRA, de posse da Relação de Beneficiários dos aprovados, fazia o sorteio dos lotes, porém eles nunca fizeram uma ata de reunião da forma que a legislação pede, acho que nem sabiam desse rito”.

Ou seja, a determinação de quem seria assentado vinha dos movimentos sociais. Ao INCRA cabia apenas o preenchimento do “formulário Azul” e o único critério adotado, forçosamente pelo SIPRA, era o da *classificação* das famílias, conforme os parâmetros estabelecidos na norma: Tamanho da família; Força de trabalho da família; Idade do candidato; Tempo de atividade agrícola; Moradia no imóvel; Moradia no município; Tempo de residência no imóvel; Renda anual da família, e de homologação, pois obrigatoriamente é necessário que os homologados sejam apresentados na Relação de Beneficiários – RB.

Destaque-se que, na análise de alguns processos administrativos individuais de assentados, está inserido o documento chamado: Folha de Avaliação da Unidade Familiar, o qual registra a classificação do assentado, pelo que se deduz que há no SIPRA a possibilidade de emissão dessas informações, e que essas listas deveriam fazer parte do processo de criação, seleção e homologação das famílias. Pode-se dizer que a não utilização dos procedimentos normativos para esse processo acabou contribuindo para os problemas apontados pelo TCU. Ademais isso vai se confirmando, quando questionados os técnicos que atuaram na área nesse período, e estes afirmam que:

[...] o processo era direto nos acampamentos, em alguns casos, os sindicatos apresentavam algumas pessoas que queriam ir para a terra, o que não significou que estas participaram do processo, que iam alguns servidores a campo, cadastravam as pessoas que estavam acampadas próximas, ou já na área desapropriada, através do formulário azul, que depois era digitado no Sipra que fazia a classificação apenas com aqueles parâmetros acima citados

(E2 e E3).

O acórdão do TCU, além desses parâmetros, analisou se os critérios de eliminação definidos no art. 20 da Lei n. 8.629/1993, art. 25, caput e § 3º da Lei n. 4.504/1964 c/c art. 64 do Decreto n. 59.428/1966, bem como os da NE n. 45/2005, foram observados pelo INCRA para a seleção dos beneficiários da Reforma Agrária, sendo eles:

Consoante, não poderá ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária:

- I - funcionário público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;
- II - o agricultor e agricultora, quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;
- III - proprietário, quotista, acionista ou coparticipante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;
- IV - ex-beneficiário ou beneficiários de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo Incra, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei nº 8.629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro, salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do Incra;
- V - proprietário de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;
- VI - portador de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola, ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;
- VII - estrangeiro não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro;
- VIII - aposentado por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro se estes não forem aposentados por invalidez;
- IX - condenado por sentença final definitiva transitada em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais (NE/45/2005).

A forma utilizada pelo INCRA para verificar esses critérios é bastante arcaica, pois a Superintendência solicitava certidões negativas dos candidatos encaminhando a lista com os nomes às instituições, Instituto de Identificação da Secretaria de Segurança Pública, Junta Comercial, para verificar se estavam enquadradas nos critérios de eliminação. Algo extremamente difícil e demorado, o que acabava, em muitos casos, nem sendo levado em conta para homologação.

As demais consultas eram feitas no próprio SIPRA e no SNCR. A partir de 2007, segundo as informações obtidas na divisão de Obtenção, a lista de cadastrados

no SIPRA era encaminhada a Dataprev, que fazia o “batimento¹⁷” junto ao Siape, Polícia Federal *etc* e devolvia ao INCRA, contendo alguns casos a serem eliminados do programa, o que deixou de ser feito porque o INCRA não tem mais convênio com essa empresa.

Isso tudo se deve à falta de comunicação do SIPRA com as instituições que mantêm essas informações. Um esforço que, segundo os técnicos, não seria necessário se o INCRA modernizasse o sistema. Dessa forma, infelizmente, “[...] muita coisa é realizada no improviso, é mais fácil jogar a responsabilidade para as Superintendências, que ficam buscando saídas para cumprirem a legislação, a Sede não resolve isso nunca”, disse um dos técnicos.

Além disso, analisou-se “formulário azul” com o intuito de verificar se ele é capaz de traçar um perfil do candidato. Assim, constatou-se que não se observa questões que possam definir se uma pessoa é ou não um agricultor, se ele atende aos critérios de eliminação, pois o formulário fornece apenas as informações para utilização dos parâmetros de classificação.

Nesse sentido, um técnico da divisão de obtenção manifestou:

[...] com técnicos capacitados que o Incra tem, como os agrônômicos, técnicos agrícolas, engenheiros florestais, dentre outros, para avaliar o perfil de um candidato a um lote de terra, ou seja, se ele tem as habilidades para assumir a gestão de um lote, se ele se relaciona bem com a terra, o formulário para classificar um candidato deveria ser outro, e esta é uma das razões de muita evasão, o assentado que não tem relação com a terra, não fica na terra, ele vende e vai embora (E1).

Para fundamentar melhor a conclusão desse técnico, analisou-se a situação de um PA, implantado em 2011, considerado um dos mais novos PAs, com capacidade para 39 famílias. Nele já foram homologadas 60 famílias e, dessas, 21 já deixaram o PA. Sendo 16 já no ano de 2013 e 5 até 2017. Ou seja, se houvesse um planejamento adequado, se fosse desenvolvido um formulário embasado nas questões agrárias para as entrevistas de seleção, poderia-se evitar a entrada de pessoas que não se relacionam com a terra.

O relatório que foi utilizado do SIPRA está disponibilizado no ANEXO III, no qual se expõe apenas as informações da situação do assentado, protegendo nome e documentação para não expor informações pessoais.

¹⁷ A confrontação de dados entre os sistemas de controle com outros órgãos.

Assim, verifica-se que essa é uma reclamação que a Divisão de Desenvolvimento faz: a forma que as famílias são selecionadas. Conforme explicado por E4, o processo de seleção não é adequado, “[...] a obtenção faz a seleção e joga o problema no colo da nossa divisão, que já começa os trabalhos de desenvolvimento tendo que ir para o enfrentamento, tirando famílias que não tem perfil para a reforma agrária”. Segundo E4, é sabido que o processo de seleção é constante, mas o número de irregulares é alto em alguns PAs já no momento em que ele é entregue à divisão, e que um processo adequado de seleção provavelmente evitaria vários problemas que o INCRA enfrenta, tanto com o retrabalho, que gera custos, quanto com os órgãos de controle.

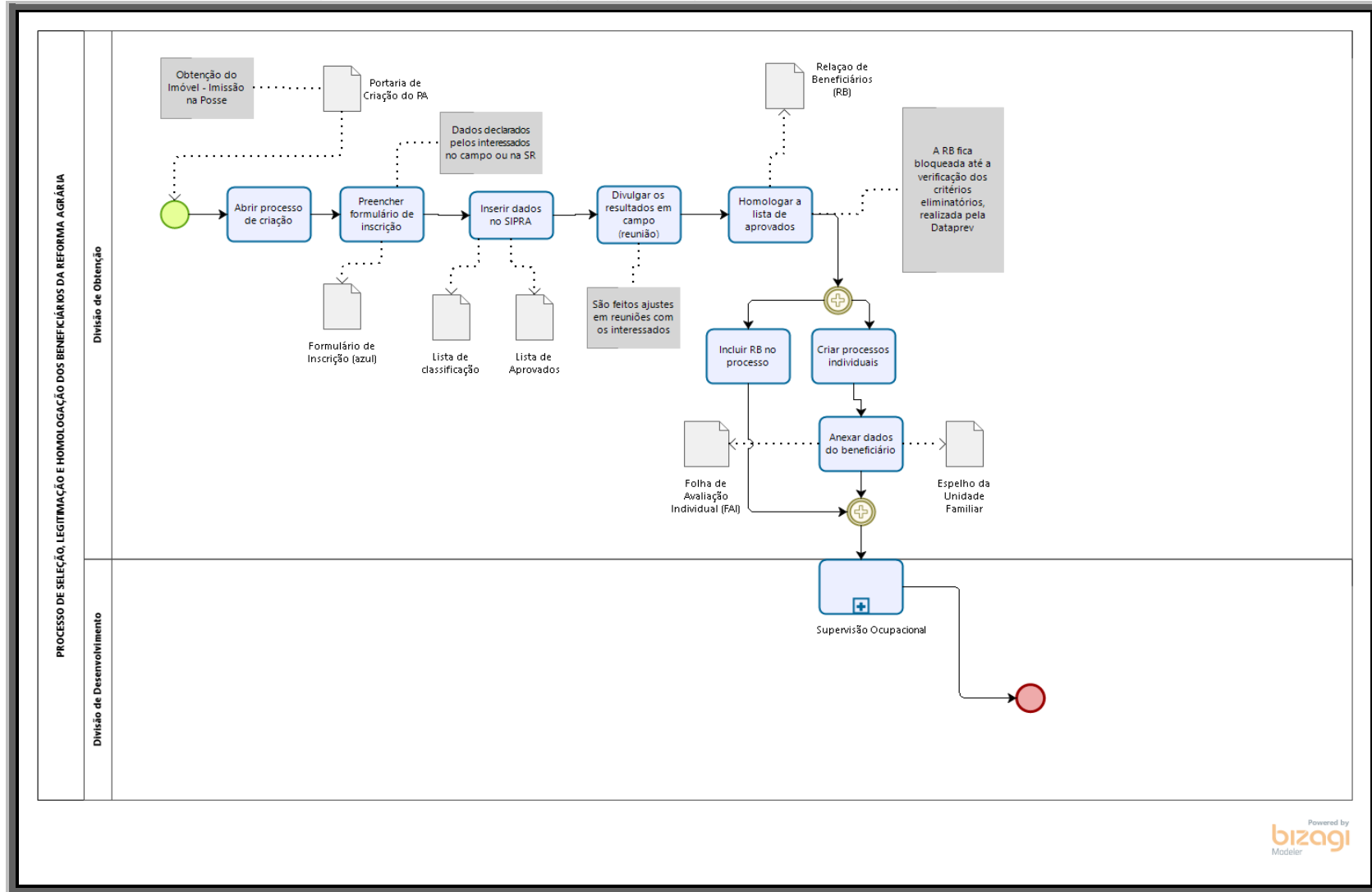
A SR-10 (SC) cumpriu a primeira etapa do processo na formalização do processo de criação do PA, porém a etapa de seleção se apresenta frágil, pois não seguiu o fluxo normativo, deixando o processo vazio.

A partir disso, elaborou-se o Fluxograma 3, que mostra esses resultados, nos quais se conclui que há um enorme gargalo na execução dessa ação.

Quando comparado o Fluxograma 2, que corresponde ao fluxo do processo desenhado conforme a legislação, ou seja, como o processo deveria ser executado, ao Fluxograma 3, que corresponde ao que foi executado na prática, verifica-se que não foi inserido no processo: a emissão de OS de constituição de equipe de seleção; a divulgação do processo de seleção; a lista de inscritos, eliminados e excedentes; a ata da reunião para divulgação dos resultados da seleção, por fim, não se observou a lista de aprovados para a homologação assinada pelo Superintendente, constando apenas uma RB com os assentados homologados e, como dito anteriormente, em um processo, foi observado um ou dois documentos, como uma lista de classificação e uma de aprovados, que não representou absolutamente nada porque não foram atendidos os demais parâmetros.

É possível verificar no Fluxograma 3 que o processo cai de 12 para 8 atividades, e que de 10 passa a 7 documentos utilizados pela superintendência para instruir o processo de seleção até a homologação das famílias.

Fluxograma 3 – Execução do processo de seleção, classificação e homologação da relação de beneficiários na SR(10)/SC



Os atos que foram sendo praticados não estão ordenados de forma que possam ser consultados de maneira prática dentro do processo administrativo de criação dos projetos. Se por ventura algum parâmetro foi utilizado à época, restou prejudicado pela ausência de comprovação dos processos. Ou seja, não há um rito processual adequado, nem se visualiza isso da forma normativa, o que leva à conclusão de que há problemas no fluxo desse processo que precisam ser redesenhados, pois são atos significativos para o resultado da política.

O que se percebeu durante a pesquisa é que os técnicos detêm muitas informações importantes que não foram transformadas em dados disponíveis, até porque não há um sistema capaz de receber essas informações.

Como determina a legislação, o processo de seleção dos beneficiários do programa se estende durante todo o processo de implantação e desenvolvimento dos Pas, sempre que houver disponibilidade de vagas nos lotes, cuja ocupação é verificada por meio da supervisão ocupacional.

Tendo em vista que os procedimentos de seleção e de manutenção dos beneficiários devem atender aos critérios estabelecidos na legislação, a próxima seção descreve o fluxo do processo de Supervisão Ocupacional, ação que faz parte do Terceiro Processo - Desenvolvimento dos Projetos de Assentamento.

4.1.3 Supervisão ocupacional

Como descrito na seção 4.3.1: o desenvolvimento dos assentamentos é composto por várias ações estruturantes, mas a que é objeto desta pesquisa, complementando o segundo processo, é a ação de Supervisão Ocupacional dos PAs.

Ela é uma atividade essencial do processo de desenvolvimento nas áreas reformadas, pois é por meio dela que o INCRA obtém o retrato do que acontece dentro dos projetos, fazendo cumprir as cláusulas resolutivas estabelecidas do contrato de concessão de uso e/ou título definitivo estabelecido aos assentados.

Nas Superintendências, essa atividade é de responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento de Assentamentos, no serviço de desenvolvimento de assentamentos. Anteriormente, era amparado pelas IN n. 47/2008, n. 71/2012 e atualmente pela IN n. 97/2018, esta última não é objeto de análise porque ainda não teve efeito prático internamente, passando a ser utilizada somente em 2019.

Conforme essas instruções o INCRA, por meio da supervisão ocupacional deve: identificar e caracterizar as situações irregulares nas áreas situadas em PAs da reforma agrária; efetivar a retomada das áreas e parcelas em situação de irregularidade e promover sua adequada destinação, e estabelecer os requisitos para regularização das parcelas ocupadas sem autorização do INCRA.

De acordo com a IN/71/2012 (Anexo III), as fiscalizações em áreas situadas em PAs serão promovidas pelo INCRA de ofício, ou sempre que houver denúncia, com emissão de relatório circunstanciado, que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas. As vistorias deverão ser realizadas por servidor da autarquia e/ou de outra instituição pública, cuja atuação junto ao INCRA esteja devidamente respaldada em instrumento jurídico próprio.

Consoante ao disposto no citado normativo considera-se irregulares aquelas áreas ocupadas por beneficiários, nos projetos de assentamento, que estejam em desacordo com as cláusulas estabelecidas no contrato celebrado com o Incra, na legislação, e também por não beneficiários que ocupem ou explorem essas áreas sem a autorização do Incra.

Tratando-se de beneficiário que alienou ilegalmente ou abandonou o lote, esse será notificado para regularizar a situação sob pena de rescisão do contrato. No caso de ocupação por não beneficiário da reforma agrária, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área no prazo de 15 dias. Assim, quando constatado o não cumprimento dos compromissos assumidos pelos beneficiários ou a detecção de ocupação ilegal por terceiros que não se adequam aos critérios da seleção, será promovida a retomada do lote.

Porém, essa ação só é efetivada após a realização de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos que assegurem a ampla defesa e a transparência no ato de reversão da posse do lote para o INCRA. As substituições nem sempre são por irregularidades, podem ocorrer casos de desistência, percebidos por motivos legais.

Também, por intermédio da supervisão ocupacional nos PAs são identificadas as famílias que não possuem título e que estão aptas a recebê-lo; os beneficiários que descumprem a legislação agrária e/ou ambiental, bem como os que estão ocupando de forma irregular terras destinadas aos beneficiários da reforma agrária.

Quanto ao contraditório e a ampla defesa, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, a esses princípios, tendo como base a Lei n. 9.784/1999.

Desse modo, nos processos decorrentes do programa de reforma agrária, o candidato, o assentado e/ou o ocupante em situação irregular têm direito à ampla defesa e ao contraditório, podendo no prazo legal, apresentar sua defesa, que deverá ser analisada e julgada pela autoridade competente.

De acordo com a IN n. 71/2012, após apresentado o pedido de regularização, o processo é encaminhado à Divisão de Obtenção de Terras, que deve verificar se há lista de excedentes, pois esses têm a preferência para o assentamento, por isso a importância do correto processo de seleção de famílias.

Destaque-se que não houve casos nos quais foram utilizadas lista de excedentes, até porque, como demonstrado no fluxo da seleção de famílias, essas listas não foram elaboradas. Logo, até o advento do acórdão do TCU n. 775/2016, no geral, a família que se encontrava ocupando o lote, era regularizada.

Após análise, e executados todos os demais procedimentos, se se constatar que o ocupante do lote não corresponde aos requisitos impostos pela legislação, incluindo a sua ampla defesa, o pedido de regularização é indeferido, e em caso de não desocupação da parcela espontaneamente, o INCRA procede à retomada da parcela, ingressando com processo na justiça federal.

Ao apresentar os principais fundamentos da ação de Supervisão ocupacional, é importante descrever o indicador desta ação na SR-10 (SC). Vale dizer que, em termos nacionais, o monitoramento dessa ação, só se iniciou em 2010. Essa informação foi levantada por um documento elaborado pela Divisão de Monitoramento e Avaliação da Sede em Brasília¹⁸, utilizada pelo Órgão para concentrar a publicação de toda sorte de informação produzida, tanto pelas diretorias quanto pelas superintendências, chamada de Execução Física: Histórico 1995 a 2016, que trouxe informações para o Relatório de Gestão, o Indicador da Ação de Supervisão Ocupacional.

Não há nenhum registro oficial que mostre se anteriormente a 2010 o Órgão acompanhava essa ação, porém, quando da análise de processos individuais de assentados em PAs, verificam-se despachos de técnicos, datados de anos anteriores, indicando que essa ação era executada de alguma forma, porém isso não foi registrado em nenhum sistema.

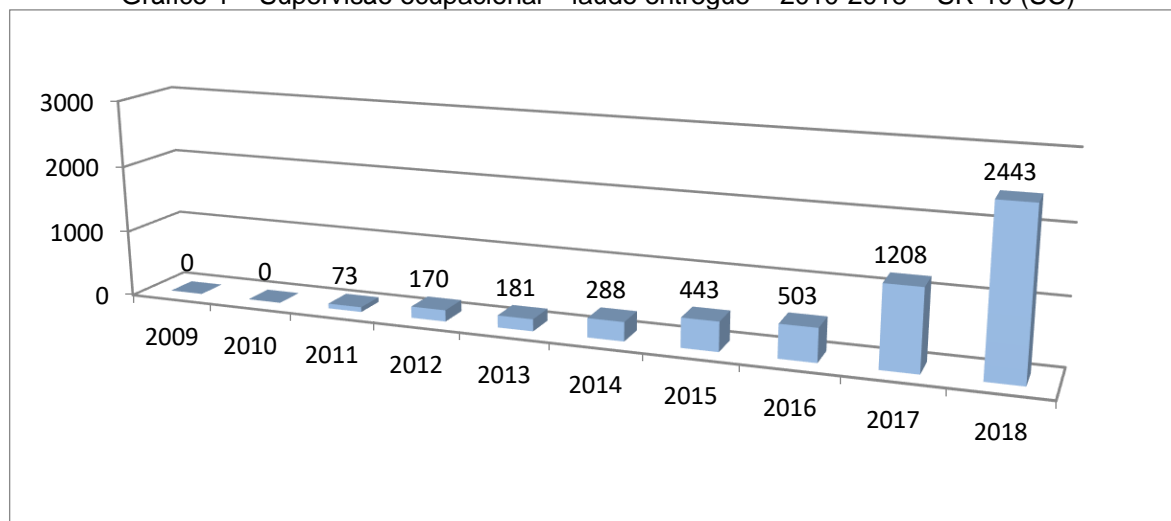
¹⁸ Cf. a plataforma wiki.INCRA.

Este indicador reflete o número de lotes/parcelas supervisionadas com o “laudo entregue”, ou seja, independentemente da situação encontrada nos trabalhos de campo realizados pelo INCRA (regular ou irregular), conforme apresentado no Gráfico 2.

Os resultados de 2017 e 2018 se devem ao trabalho que o INCRA desenvolveu para atender o acórdão n. 775/2016, objetivando o desbloqueio das famílias.

Destaque-se ainda que não há um sistema de acompanhamento dessa ação. Para comprovar esses resultados seria necessário o acesso aos processos individuais dos assentados, com vistas a verificar se neles contém o relatório circunstanciado, documento obrigatório, conforme a IN n. 71/2012, da supervisão realizada no lote.

Gráfico 1 – Supervisão ocupacional – laudo entregue – 2010-2018 – SR-10 (SC)



Fonte: INCRA, (2018c).

A SR-10 (SC) tem convênio com quase todas as prefeituras municipais de Santa Catarina, as chamadas Unidades Municipais de Cadastro (UMC). Por meio desse convênio, as prefeituras disponibilizam servidores para atenderem a algumas atividades aos assentados. Uma delas é o monitoramento dos PAs. Assim, eles vão informando ao INCRA sobre abandono, venda de lotes, dentre outras atividades, pois estão próximos aos PAs. Com esse auxílio também foram notificados todos os assentados que tiveram seu cadastro bloqueado pelo Acórdão e, após isso, foi feita uma força tarefa que, por meio de uma reunião estruturada com documentos como, Ata de Reunião, Lista de presença e preenchimento de laudos, reuniu os assentados nos centros comunitários, onde foram recolhidas todas as defesas e feitos os

encaminhamentos para o desbloqueio das famílias no SIPRA.

Além disso, com auxílio das UMCs e representantes dos assentados, foram identificadas os ocupantes irregulares, em cujos lotes foram realizadas vistorias, bem como naqueles que não compareceram nas reuniões, nem apresentaram suas defesas para o desbloqueio.

Conforme a IN n. 71/2012: é necessária a emissão do relatório circunstanciado para comprovação da supervisão, isso não ocorreu para os que foram considerados regulares, porém, como assinaram a lista de presença foram contabilizados como supervisionados, pois fizeram parte da Ata na qual foram tratados vários assuntos relacionados ao PA, por isso, o número expressivo dos últimos anos, apresentados no Gráfico 1.

Essa atividade exige recursos financeiros e humanos. Isso é o que o INCRA não dispõe suficientemente. Por conta disso, ela não é realizada com frequência e nem como deveria ser realizada. Por isso a importância de alternativas como esse convênio com as prefeituras e as reuniões nos centros comunitários dos PAs. Dessa forma, é possível monitorar mais rotineiramente os PAs e atender os assentados, atualizando informações cadastrais, entregando documentos, dentre outras ações.

A divisão de desenvolvimento da SR-10 (SC) dispõe de 10 técnicos para executar a supervisão ocupacional, atendendo a todos os 162 projetos com 5.076 famílias assentadas, numa enorme gama de ações, como crédito, infraestrutura, projetos produtivos, dentre outras. Para atender esses técnicos, a SR-10 (SC) conta com apenas quatro motoristas.

Ou seja, é praticamente impossível a vistoria lote a lote. Além disso, esses mesmos técnicos fazem o trabalho de campo e administrativo. Continuando a situação dos Recursos Humanos dessa forma no INCRA, os trabalhos sempre estarão prejudicados. As atividades são bastante burocráticas e complexas para que um número tão pequeno de servidores atue de forma a atender a todas as demandas dos assentamentos.

Pode-se concluir que muitos dos problemas enfrentados pelo INCRA estão na sua capacidade operacional. A insuficiência de recursos humanos para atender às demandas operacionais do INCRA não é problema novo. Como demonstrado por Monte (2013, p. 105): “[...] historicamente o INCRA tem sido submetido a um processo de redução drástica no seu quadro de pessoal, decrescendo de 9, mil servidores

desde a sua criação para os atuais 5,917 mil, representando um encolhimento de aproximadamente 37% na sua força de trabalho”.

Destaque-se que, de 2013 até 2018, não houve recomposição da força de trabalho no órgão, como explicitado pelo Incra Nacional, no Relatório de Gestão de 2018, a baixa capacidade operacional devido ao reduzido quadro de servidores ocasionado pelas aposentadorias dos últimos anos sem a reposição do quadro. Esse é um gargalo que afeta a Política de Assentamentos Rurais de várias formas, com um quadro funcional que só reduz, não há como avançar no desenvolvimento da política aos patamares esperados pelo público da Reforma Agrária.

Além disso, os recursos e metodologias utilizados na execução das atividades não são adequados. Participando de reuniões da divisão de desenvolvimento, observam-se muitas reclamações dos técnicos que fazem o trabalho de supervisão, de que para supervisionar um lote, os formulários utilizados são extensos e nada objetivos, com informações desnecessárias que o INCRA nunca utiliza, dificultando o trabalho.

Reclamam também das constantes mudanças nesses documentos que utilizam no trabalho, o que gera descontinuidade nos procedimentos, provocando reanálises por falta de uma metodologia uniforme, com objetivos claros, um processo estruturado em que quem faz o trabalho de campo não atue na parte administrativa da forma como está.

De acordo com a entrevista com E4, além dessas deficiências, ele observou que o fato dos assentamentos serem localizados, quase na sua totalidade, longe da sede, dificulta ainda mais a presença dos técnicos rotineiramente nos PAs, pois isso gera custos, os quais o INCRA não tem capacidade orçamentária nem de recursos materiais suficiente para atender, pois a frota de veículo é antiga e apresenta problemas seguidamente.

Ademais, as decisões políticas que afetam os trabalhos contribuem para o quadro, como por exemplo, a decisão do presidente do INCRA em 2014, que por meio do memorando n. 110 de 12 de março de 2014, suspendeu os serviços de supervisão em campo, só os retomando efetivamente em 2017. Após o acórdão do TCU, isso gerou inúmeros problemas que se acumularam, gerando retrabalho e atrasos no atendimento às famílias.

Muitos processos que foram deferidos pela autoridade competente se deram por pressão dos movimentos sociais. Os que foram indeferidos, de acordo com

informações da Procuradoria Federal Especializada, foram ingressados com os processos na justiça federal, alguns já foram retomados, outros estão em andamento, pois se trata de um processo lento e exaustivo.

Nesse sentido, de acordo com E6: “[...] o maior problema da supervisão ocupacional, era com a forma que ela foi conduzida pelos vários chefes que passaram pela divisão. Demandavam trabalhos, e depois de realizado não havia cobrança dos resultados dos técnicos”.

Ou seja, os números eram fornecidos por cada técnico para que a chefia alimentasse o módulo monitoramento, que é o sistema de acompanhamento da execução de metas. Não era observado, assim, se os processos individuais foram alimentados com essas informações e por isso em muitos deles não se encontram informações sobre essa ação.

Para comprovar essas informações, foi realizado o levantamento na plataforma wiki.Incra, na qual são depositadas as planilhas de detalhamento das metas e comparadas com os dados lançados no módulo monitoramento, que é o sistema que acompanha, em números, a execução de várias ações. Para melhora interpretação destes dados, foi construído o Gráfico 1. No detalhamento, constam todas as informações como PA, município, OS, início e término dos trabalhos, nome dos técnicos que executaram a fiscalização, lotes a serem vistoriados, lotes vistoriados e quantidade de parcelas vistoriadas com relatório circunstanciado entregue, dentre outras.

Por amostragem foram utilizados os dados de 2016 e 2017, conforme Figuras 2 e 3, na qual se ocultaram informações que poderiam proporcionar exposição de técnicos, contendo o cabeçalho da planilha, e os totais dos dados, postada na plataforma wiki.Incra, e analisou-se 10% dos processos individuais dos PAs apontados como supervisionados, sendo 45 processos do ano de 2016 e 128 de 2017.

Nos processos do ano de 2016 constatou-se que só existem documentos nos processos que apresentaram algum tipo de irregularidade que obrigaram o andamento dos processos a fim de regularização. Nos processos de assentados regulares, não consta nenhuma informação sobre a supervisão realizada.

Nos processos do ano de 2017, dos 102 processos analisados, 10% deles constam os relatórios de viagens do técnico, nos demais, a situação é a mesma de 2016: são documentos para a regularização daqueles em que constavam irregularidades.

Figura 2 – Detalhamento da execução da supervisão ocupacional SR-10 (SC) - 2016

| ACOMPANHAMENTO DO TRABALHO DE ESCRITÓRIO E RESULTADOS | | | | | | | | 2016 | |
|---|-------|----|-----------|-----------------------------------|------------------------------|---|---|-------------------------------|--|
| SR | SIPRA | PA | MUNICÍPIO | Nº DA ORDEM DE SERVIÇO (Nº/aaaa)* | TÉCNICO DO INCRA RESPONSÁVEL | QUANTIDADE DE PARCELAS VISTORIADAS - RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO ENTREGUE | DATA DE FINALIZAÇÃO DO RELATÓRIO (dd/mm/aaaa) | PARCELAS REGULAMENTE OCUPADAS | PARCELAS ENCAMINHADAS PARA REGULIZAÇÃO |
| | | | | | | 455 | | 1538 | 111 |
| * quando houver | | | | | | | | | |

Fonte: INCRA, (2019)

Como pode ser observado, os resultados apontados na Figura 2 não condizem com os dados numéricos alimentados no módulo monitoramento. O mesmo ocorre quando analisados os dados entre a quantidade de parcelas vistoriadas com o relatório circunstanciado entregue (455 parcelas) e os dados das parcelas regularmente ocupadas (1.538 parcelas), confirmando assim que os técnicos só emitiram relatório de supervisão daqueles lotes com algum tipo de irregularidade.

Figura 3 – Detalhamento da execução da supervisão ocupacional SR-10 (SC) - 2017

| ACOMPANHAMENTO DO TRABALHO DE ESCRITÓRIO E RESULTADOS | | | | | | | | 2017 | |
|---|-------|----|-----------|-----------------------------------|------------------------------|---|---|-------------------------------|--|
| SR | SIPRA | PA | MUNICÍPIO | Nº DA ORDEM DE SERVIÇO (Nº/aaaa)* | TÉCNICO DO INCRA RESPONSÁVEL | QUANTIDADE DE PARCELAS VISTORIADAS - RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO ENTREGUE | DATA DE FINALIZAÇÃO DO RELATÓRIO (dd/mm/aaaa) | PARCELAS REGULAMENTE OCUPADAS | PARCELAS ENCAMINHADAS PARA REGULIZAÇÃO |
| TOTAL | | | | | | 1208 | | 840 | 368 |

Fonte: INCRA, 2019

Em 2017, os dados estão fechados entre parcelas com relatório entregue, os regularmente ocupados e encaminhado para regularização, pois foi realizado em forma de força-tarefa para atender às determinações do acórdão do TCU, que bloqueou o cadastro dessas famílias, impossibilitando-as de acessar qualquer benefício do INCRA. Mesmo assim, a situação dos processos analisados é a mesma de 2016, existem documentos nos irregulares e nenhuma informação da supervisão realizada nos regulares.

Esses resultados vão ao encontro de uma observação feita numa reunião da divisão de desenvolvimento que tratava do plano de ação para atender o acórdão do

TCU, na qual alguns técnicos afirmaram que:

“[...] o acórdão do TCU impactou fortemente as atividades no Incra, porque interrompeu ações importantes para as famílias, como o pagamento de crédito, a assistência técnica, necessários para o desenvolvimento do assentamento, mas significativo para que o processo de supervisão começasse a melhorar, e ser realmente monitorado pela Sede, o que obrigou os chefes fazerem o acompanhamento dos trabalhos, cobrando a atualização dos dados dos assentados nos processos individuais e no Sipra, exigiu um mínimo de organização do fluxo desse processo”.

Com o advento da implantação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI) no final de 2017, pode-se constatar novamente que havia um elevado número de processos individuais dos assentados sem a adequada instrução e atualização. A atualização só era realizada quando os técnicos encontravam um ocupante irregular. Como há vários projetos antigos, anteriores à implantação do SIPRA, os dados dos processos antigos não foram atualizados no sistema.

Essa afirmação foi constatada na análise dos processos dos assentados de nove assentamentos, nos quais a pesquisadora passou a atender em 2018. No trabalho de campo houve muita reclamação dos assentados que solicitaram trabalhos ao INCRA, encaminharam documentos por mais de quatro vezes, mas nunca foram atendidos.

Tal situação é resultado daquilo que Santos (2012) afirma acerca da capacitação especializada e engessamento da gestão na administração pública. Muitas vezes, os técnicos que vão a campo são altamente especializados em sua formação, mas têm dificuldades com as pessoas, com a parte administrativa e os resultados nem sempre são satisfatórios, pois o perfil do técnico, muitas vezes não é o adequado para aquele trabalho.

Essa relação do técnico com as famílias assentadas durante o trabalho é bastante subjetiva. Na supervisão realizada em alguns assentamentos, as famílias reclamaram da preferência dada por alguns técnicos a pessoas ligadas aos movimentos sociais.

Sobre essa relação de servidores do INCRA com os movimentos sociais, Penna; Rosa (2015, p. 63) apontam que os movimentos sociais não ganharam força pela conquista de terras, mas por influenciar a política de Reforma Agrária como um todo:

A capacidade que os movimentos sociais têm de influenciar políticas de reforma agrária passa pela compreensão do papel da burocracia e das formas de interação que se estabeleceram ao longo do tempo entre os servidores do Incra e as lideranças de movimentos, atualmente referidas por ambos como “relação de parceria”.

Essa parceria, quando utilizada de forma não técnica, pode influenciar negativamente na política e, se praticada fora dos padrões administrativos, leva à subjetividade, beneficiando uns e prejudicando outros, como o relatado por famílias nos trabalhos realizados pela pesquisadora, e que é de difícil gerenciamento pelos gestores.

Vale destacar que, na maioria das vezes, as famílias assentadas têm uma relação de dependência e submissão tanto com movimentos sociais, quanto com o INCRA. Isso faz parte de uma cultura que se desenvolveu ao longo do tempo e não é mérito de apenas uma região no país. Nesse sentido,

Não há nenhuma regra escrita que diga que famílias a serem beneficiadas pelo programa de reforma agrária devem estar associadas a movimentos sociais ou que devem estar acampadas. Na prática, contudo, esses critérios informais são amplamente respeitados pelos servidores da SR27. Cada servidor os conhece bem e age em conformidade com eles. Os movimentos são os interlocutores do INCRA por excelência, processo que se construiu ao longo do tempo a partir da ação dos movimentos de organização dos trabalhadores rurais, que culminou na própria criação da demanda por reforma agrária, cristalizada nas categorias “sem terra”, “acampados” e “movimento”, a partir das quais as políticas públicas de reforma agrária são formuladas e executadas. Famílias sem-terra, como clientes potenciais da reforma agrária, só têm acesso à autarquia por meio dos movimentos. (PENNA; ROSA, 2015, p. 182).

Ou seja, essa relação entre INCRA e lideranças dos movimentos, de certa forma, faz transparecer uma certa autonomia no processo, gerando certos receios nas famílias que, na maioria dos casos, tiveram que se associar a algum movimento para ter a sua demanda por terra atendida.

Sobre isso, Penna e Rosa (2015, p. 182) também afirmam que:

[...] a associação de famílias individuais aos movimentos implica a necessidade de que elas participem de um acampamento. Mesmo que não haja nenhuma regra formal que prescreva isso, os clientes do INCRA são inicialmente selecionados pelos movimentos, assim como o são as propriedades a serem desapropriadas. Sobre isso é importante notar que uma das análises que parte dos servidores da SR faz sobre a relação de parceria com os movimentos sociais é a de que, sem a atuação deles, não haveria políticas de reforma agrária.

Tudo isso colabora para que as famílias, mesmo já tendo a sua parcela de terra, pensem que o movimento ainda detém certo domínio sobre elas, e a relação de servidores do INCRA com algumas lideranças amplia esse receio, quando essas famílias não são bem orientadas em seus direitos.

Sobre isso ainda, um estudo sobre a Reforma Agrária Brasileira, realizado por Mello (2012), faz uma análise, que ele chama de *brokerage*¹⁹, aplicada em duas situações que ocorreram em assentamentos do INCRA na Bahia e no Rio Grande do Sul, ele comenta acerca dessa dependência das famílias em função da influência dos movimentos nos PAs e da situação organizacional do INCRA, afirmando que:

Procedimentos, atos semioficiais, atmosfera opressiva e um medo que por vezes não encontra concretude em atos oficiais, mas na desvalorização simbólica das pessoas, conformam o dia a dia de assentados e servidores em sua *via crucis* no interior da instituição, nos meandros das políticas públicas do setor. No caso dos assentados, o desafio adicional é dar conta do duro regime concorrencial que, não raro, viceja dentro dos próprios assentamentos (MELLO, 2012, p. 431).

Isso se agrava quando a relação entre os atores fortalece mais o lado político em detrimento da gestão mais voltada para os procedimentos técnicos.

Penna e Rosa (2015, p.60) argumentam ainda, que esta relação se firmou em razão de que “[...] militantes de movimentos têm prestado concurso público para trabalhar no Órgão, passando a desempenhar suas funções burocráticas e de direção”.

Isso é percebido no ambiente interno da SR-10 (SC) em reuniões de trabalho, nas quais as discussões são sempre acaloradas. De um lado os servidores que defendem a parceria com os movimentos sociais e de outro aqueles que são contra essa relação e a forma como esses servidores trabalham individualmente. Algo que, como já mencionado, é difícil de ser gerenciado.

Nesse sentido, Penna e Rosa (2015, p. 62) afirmam que no INCRA,

Os clientes são organizados em movimentos sociais, que participam do processo de formulação e de implementação de políticas públicas. Os burocratas do órgão, do nível de rua ao mais alto escalão, se relacionam diretamente com lideranças desses movimentos. Além disso, o Incra é uma autarquia pouco insulada, e altamente permeável à interferência político-

¹⁹ A ação do *broker*, a *brokerage*, é um negócio. O capital do *broker* é sua rede de relações pessoais. Seus canais de comunicação são governados pela noção de reciprocidade, pois a tarifa raramente é especificada, sendo geralmente paga depois (MELO, 2012, p.435)

partidária, o que está relacionado ao ponto anterior. Vale lembrar que as lideranças dos movimentos que organizam os beneficiários estão conectadas aos partidos políticos, em laços que perpassam o Incra e o transbordam.

Essa relação dos movimentos com partidos políticos que têm o domínio do órgão provoca certa inércia nos servidores, que acabam aceitando aquela cultura de momento e não discutem, alguns deixam de executar ações para não entrar em conflitos. Isso reflete no desempenho do processo e, conseqüentemente, nos resultados da política.

No mundo ideal, essa relação seria apenas saudável, infelizmente há muito que ser melhorado para que essas ações sejam executadas obedecendo àquilo que é determinado para o serviço público: fazer somente o que está na lei.

A quantidade de servidores já é insuficiente para atender à demanda do INCRA e alguns mudam de setores por não concordarem com a forma de operacionalização e decisões que são tomadas, outros saem por exigência do grupo político que está no poder no momento. Isso é uma situação observada na pesquisa, confirmando o que afirmaram Pires e Macedo (2006) de que interesses políticos dominantes contribuem muito para o controle da movimentação de pessoal e da distribuição de cargos, o que demonstra o paternalismo dessas instituições.

Essa movimentação de pessoal no INCRA, além da via política, ocorre também pelo relacionamento entre técnicos e direção, por isso, muitos trabalhos ficam aquém daquilo que deveriam ser.

Quanto à capacitação dos técnicos para o desenvolvimento dos trabalhos de campo, não se observou uma preocupação das chefias se eles apresentam perfil para se relacionarem com as pessoas dos assentamentos. Numa supervisão de campo realizada pela pesquisadora, foi manifestado por alguns assentados que o atendimento de alguns servidores os colocava em situações bastante delicadas.

Diante disso, foi realizado um levantamento no setor de Recursos Humanos, para verificar se há um plano de capacitação voltado para esses técnicos. A resposta é não. O INCRA não tem um plano de capacitação para seus servidores, cada servidor decide que curso vai fazer mesmo que não traga resultados efetivos para a sua área de atuação, há liberação até com licenças de 30, 60 até 90 dias.

Ademais, o fluxo do processo é trilhado conforme o Fluxograma 2, tendo apenas uma situação em que o INCRA enfrenta resistência: o momento da retomada administrativa de lotes, a qual não se observou nenhum caso registrado no histórico

da SR-10 (SC) até 2018.

O problema maior está na organização e desenvolvimento das ações no âmbito administrativo, com problemas com o SIPRA, com a falta de um sistema integrado, dificultando o controle dos trabalhos realizados, forçando o controle por meio de planilhas rudimentares, ou seja, um trabalho manual que não transmite a segurança necessária para dados e informações confiáveis, e sob o arbítrio do técnico, que pode ou não alimentar esses dados corretamente.

Em função disso, a CGU emitiu um plano de providências para que a SR-10 (SC) faça o mapeamento do processo e busque alternativas para a melhoria dos processos, avançando no controle, facilitando a execução para os técnicos, atendendo com maior rapidez às demandas das famílias.

Se a seleção de famílias e a supervisão ocupacional não forem executadas de forma eficiente, o reflexo disso vai ser altamente negativo para as demais ações que o INCRA tem para executar, uma delas é a titulação definitiva, que se discute na próxima seção.

4.1.4 Titulação definitiva

Analisando o processo legal, é possível constatar que a temática da emissão de títulos pelo INCRA teve várias normativas. Inicialmente, a CF/1988, em seu art. 189, determinou que “[...] os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela Reforma Agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso”.

Em seguida, esse dispositivo constitucional e outros relativos à Reforma Agrária, foram regulamentados pela Lei n. 8.629/1993. Referente à distribuição de imóveis rurais da Reforma Agrária, ela ratifica também, o papel do contrato de cessão de uso, que substituiu: os contratos de assentamento e o título definitivo de transferir, por, respectivamente, a titularidade provisória e definitiva aos beneficiários, dispondo ainda, sobre as condições para esses imóveis serem titulados.

Essa lei, como já dissertado, foi alterada algumas vezes e, mais recentemente, pelas leis n. 13.001/2014 e n. 13.465/2017.

Quanto à inalienabilidade dos imóveis distribuídos pela Reforma Agrária, está prevista na CF/1988 e na Lei n. 8.629/1993, as quais definem o prazo de 10 anos. Na Lei n. 13.001/2014 esse prazo também é de 10 anos, porém ela não informa a partir de quando este prazo se inicia. Já a Lei n. 13.465/2017 determina a contagem a partir

da celebração do CCU, que deixou de ter prazo de vencimento, que era de 5 anos. Ou seja, somente quando decorrido o prazo de 10 anos, a partir da emissão do CCU, obedecidas todas as cláusulas resolutivas contratuais presentes no CCU e no TD é que um imóvel da reforma agrária poderá vir a ser alienado.

No âmbito administrativo, até o advento da IN n. 97/2018, o processo de titulação foi orientado pela IN n. 30/2006 e pelo manual de titulação.

O CCU passou a ser usado na SR-10 (SC), em 2007. É uma atividade realizada sempre após a homologação das famílias, pois é um documento obrigatório para que essas famílias possam acessar ações estruturantes como crédito de apoio inicial, Ademais, não apresentou nenhum problema, a não ser pelo fato de que o INCRA não organizou o fluxo desse processo e por isso as SRs não tinham em sua rotina o hábito de alimentar o SIPRA com a data de entrega do mesmo, pois a meta de entrega de CCU era alimentada pelo número de emissão.

Isso só foi corrigido quando os órgãos de controle cobraram a entrega dos CCUs, mudando a maneira de atingimento da Meta. Isso ocorreu somente depois de alimentado o SIPRA, do qual sai o relatório de entrega para publicação. Ou seja, os CCUs são emitidos, entregues e retornam para o SIPRA alimentar a data de entrega, gerando o relatório e a publicação.

Sobre os TDs, o histórico é bem curto. Ele só aconteceu na SR-10 (SC) no ano de 2001, quando o presidente Fernando Henrique Cardoso mandou emitir títulos para todos os PAs que estavam implantados há mais de 10 anos e, segundo informações levantadas junto aos técnicos mais antigos, a entrega foi realizada via correio.

Os títulos foram emitidos com prazo de pagamento em 17 parcelas, vencidas a partir do terceiro ano. A partir daí, há um vácuo no andamento desse processo, não houve continuidade na ação e não foi emitido mais nenhum título definitivo.

Não foram encontrados registros se houve, por parte da SR-10 (SC), o monitoramento desses títulos quanto ao pagamento. Por exemplo, numa rotina normal, deveriam ser acompanhados os prazos de vencimento das parcelas, a cobrança dos inadimplentes e o cancelamento do contrato com esses assentados, conforme determina a legislação. Destaque-se que os assentados só ficam sabendo do valor da terra na emissão dos títulos, assunto que gera discussões acaloradas junto aos técnicos que não concordam com essa forma de cobrança, nem tampouco com os valores praticados.

O que se constatou na SR-10 (SC) foi o cancelamento de vários títulos em 2004. Como foi formalizado o setor de titulação, os técnicos buscaram organizar o processo e encontraram apenas a publicação em boletim de serviço do cancelamento de títulos emitidos em 2001. Não há um processo formalizado, justificando esses cancelamentos.

Nos PAs atendidos pela pesquisadora, há títulos que foram quitados pelos assentados com e sem registro em cartório, há título com apenas algumas parcelas pagas. Só em 2018, com a análise dos processos individuais, que a divisão tomou conhecimento e começou a dar o tratamento adequado a esses casos. Algo que é extremamente grave, além de um descuido com o dinheiro público e uma total falta de atenção para com as famílias que estavam aguardando a liberação das cláusulas resolutivas, para poderem buscar outros recursos a fim de melhorar a produção do seu lote, mais ainda: se libertarem, tornando-se proprietários, donos do seu destino.

De acordo com o levantamento feito por meio de conversas informais com técnicos mais antigos: “[...] isso ocorreu por determinação da direção central, vontade política à época”.

Na tentativa de fundamentar essas informações, encontrou-se, no trabalho de Sparovek (2003), realizado em conjunto com a Universidade de São Paulo (USP), o MDA, a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) e o INCRA, chamado de “A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira”. Nele são discutidas as razões de o INCRA não estar executando a ação de titulação. Para o autor,

A titulação é um dos principais pré-requisitos para a consolidação dos assentamentos. A consolidação é um atestado de maioria e significa a ruptura final com o agente executor da política agrária e fundiária. Há duas óticas sob as quais isso pode ser analisado. A primeira, é intrínseca ao processo. As regras para titulação e consolidação são definidas de forma a não representar a realidade do momento em que essas ações se fazem necessárias ou no qual elas trariam benefícios. Outro fator intrínseco seria a utilização de mecanismos institucionais de execução ineficientes. Com receio das consequências de uma ação precoce, transferindo a posse da terra em definitivo aos assentados, o processo não é priorizado. A consolidação facilita a especulação imobiliária (SPAROVEK, 2003, p. 111).

Além disso, pondera que a titulação e a consolidação seriam desejáveis com a permanência dos moradores do projeto na área, ao invés de vender a terra, o que entendem como prejuízos à ação de intervenção fundiária pela Reforma Agrária.

Desse modo,

[...] por falta de critérios mais objetivos e alicerçados na realidade, e temendo que essas ações possam reverter a eficácia da intervenção fundiária (que se mostrou de uma forma geral bastante satisfatória), *o governo prefere não emitir títulos, e consolidar (emancipar) os projetos, mantendo-os sob sua tutela por longo período de tempo (SPAROVEK, 2003, p. 111, grifo nosso).*

Por fim, Sparovek (2003) alega que seria necessário avaliar aspectos como a qualidade de vida, renda, dentre outros objetivos, para a emissão de títulos e emancipação dos projetos. Assim,

A qualidade de vida, execução operacional, organização social e aspectos de renda são parâmetros objetivos para a tomada de decisão da oportunidade de consolidação dos projetos ou a definição de investimentos adicionais necessários por parte do governo. A segunda maneira de avaliar a baixa eficiência com que a titulação e consolidação são executadas é extrínseca às regras, e se relaciona com a vontade do governo e dos assentados. Essas ações fragilizam o elo entre assentados e governo, ou pelo menos com o setor do governo responsável pela execução da política agrária e fundiária. A quebra desse vínculo pode representar, na visão dos assentados, a perda de potenciais benefícios ou vantagens (acesso facilitado a créditos, manutenção de infra-estrutura do projeto ou assistência técnica). Na visão do governo, pode representar a perda de poder político, conquistado pela relação de dependência estabelecida no ato da criação do projeto (SPAROVEK, 2003, p. 116).

Sob essa ótica, alguns servidores se ancoraram e não debateram o assunto internamente. O que o governo decidiu, está decidido. Não se considerou a vontade real da maioria dos assentados, que é a de receber o título e alcançar a segurança jurídica da posse de sua terra, e do INCRA, em cumprir com sua responsabilidade de finalizar a intervenção fundiária realizada pela Reforma Agrária.

Essa atitude fez com que o sistema judiciário fosse acionado em várias partes do país por famílias que buscaram seus direitos e foram atendidas. Desde 2017, o INCRA foi obrigado a emitir títulos de alguns PAs por determinação judicial. Em Santa Catarina, os assentados ainda não se atentaram para essa possibilidade, o que, segundo alguns técnicos, não vai demorar a acontecer se a SR-10 (SC) não criar meios para atendê-los.

Por isso, é importante destacar que a divisão de desenvolvimento, já está com o fluxo do processo de titulação administrativamente adequado à nova legislação. Nesse sentido, o INCRA já desenvolveu um manual da titulação e os problemas a serem enfrentados, sendo a falta do georreferenciamento e a atualização dos imóveis

em nome do INCRA nos cartórios que se arrasta e preocupa a nova gestão.

Essa situação, além de exigir recursos orçamentários e financeiros, depende de ações externas ao INCRA, como a dos cartórios e, em alguns casos, do judiciário, pois ainda há imóveis que estão sendo discutidos na justiça, e que, portanto, não podem ser transferidos para o INCRA.

O georreferenciamento é de responsabilidade da Divisão de Ordenamento Fundiário, que reclama diante da falta de técnicos para atender a uma demanda imensa: quase 80% dos PAs estão sem o georreferenciamento. É uma Divisão mais voltada aos proprietários de terras e por isso não está tão integrada às ações dentro dos assentamentos.

De acordo com informações levantadas junto à chefia da Divisão de Desenvolvimento, há uma grande dificuldade para que eles executem os trabalhos de georreferenciamento nos PAs por falta de orçamento, recursos humanos e priorização. Conforme E4:

Vai ser difícil cumprir as determinações de governo para a titulação dos PAs, pois além dos problemas cartoriais, enfrentamos um problema interno para a execução do georreferenciamento, que é uma atividade indispensável para os cartórios averbarem as matrículas e assim liberarem ao Incra a emissão dos títulos. Infelizmente cada divisão parece que só vê as suas atividades dentro do seu setor, não percebe que a sua atividade impacta em outros setores, é aquela questão das caixinhas.

Esse problema começa quando a direção da casa definiu que a ação de demarcação topográfica ficasse na divisão de desenvolvimento, que não executa os trabalhos, mas é responsável pelo parcelamento dos lotes. Assim, se não for executado um planejamento bem estruturado e integrado com a divisão de ordenamento fundiário, a execução fica prejudicada.

A divisão de ordenamento fundiário trabalha com proprietários de terras e a regularização fundiária de terras da União, que não estão no escopo da Reforma Agrária. A prioridade na execução das atividades se volta para as ações que estão no seu escopo de trabalho. Com sua deficiência de pessoal, acaba deixando os projetos de assentamento em segundo plano.

Logo, o ideal é que a ação de demarcação topográfica, fosse colocada no escopo das ações na divisão de ordenamento fundiário, pois os técnicos que executam os trabalhos estão nessa divisão, o que faria com que o olhar fosse outro.

Ademais, o processo de titulação, tem gerado muitas discussões quanto ao

seu andamento e também no que se refere aos valores definidos nessa última legislação, o que não é objeto desta pesquisa.

Os dados não deixam dúvidas de que esse processo não teve êxito nos últimos anos na SR-10 (SC), pois ela deve titular 100% dos PAs criados (cf. o Quadro 12), eles estão todos em condições de serem titulados, confirmando as informações apresentadas pela direção do INCRA à Casa Civil em 2017, que apontava para esse resultado (INCRA, 2018d).

Após descrever os processos, visando responder ao segundo objetivo da pesquisa da Política de Assentamentos Rurais, é importante analisar a gestão desses processos com enfoque na organização, considerando os pontos críticos observados durante a pesquisa que foram apontados por estudiosos como parte dos gargalos na execução das atividades das organizações.

4.1.5 Os pontos críticos do processo da Política de Assentamentos Rurais

De acordo com Santos (2012), Ceribeli; de Pádua; Merlo (2013) os principais pontos críticos sobre a gestão de uma organização são: o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura. O levantamento realizado por meio de entrevistas com os técnicos, a análise de relatórios, e a observação da rotina na SR-10 (SC) permitiu fazer um paralelo com a atuação da gestão no INCRA. O que se constatou desses pontos críticos, estão enumerados a seguir.

a) alinhamento estratégico:

Por mais que o INCRA tenha definido suas diretrizes estratégicas de implementação da Reforma Agrária, as quais estão disponibilizadas e podem ser consultadas em seu endereço eletrônico, isso não ecoa nos servidores. Durante as entrevistas com os técnicos e as observações realizadas no decurso da pesquisa, percebe-se que a maioria deles desconhece essas diretrizes.

Quando analisada, por exemplo, a segunda diretriz: “O Incra implementará a reforma agrária de forma participativa, reafirmando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada” (INCRA, 2019), pode-se dizer que ela foi executada em partes: a implantação dos PA’S. Mas quando se

observa os demais princípios: publicidade, eficiência, o que ficou demonstrado na seção 4.1.1 e 4.1.2, é que isso não ocorreu.

O que se observou é que toda a construção estrutural da política está centralizada em Brasília e cabe às superintendências no âmbito administrativo obedecer. Não há uma comunicação entre a gestão e os servidores como um todo. Os servidores não participam da estruturação do processo, o que muitas vezes dificulta a execução por eles. No geral, as diretorias se reúnem com os gestores das superintendências para dar publicidade ao que está se realizando, o que dificulta a discussão e a participação nos projetos.

Ou seja, a direção não alinhou adequadamente as diretrizes estratégicas, considerando os recursos organizacionais disponíveis, tanto materiais como humanos, desconsiderando aquilo que os estudiosos apontam para a eficiência e eficácia dos processos: tornar os servidores a principal peça no desenho dos processos administrativos, participando e compreendendo a definição dessas diretrizes.

Considerando o que disseram os técnicos que atuam nas divisões durante as entrevistas e as observações feitas nas reuniões em que a pesquisadora participou, percebe-se que diversos trabalhos são realizados no improviso e que há muita descontinuidade nas atividades. O que acaba confirmando a teoria de que o alinhamento estratégico tem como inibidores: a improvisação, as intenções vagas, a ausência de indicações de como realizar as ações, os interesses político-partidários dos vencedores das eleições, dentre outros.

Monte (2013, p. 109), também dissertou sobre essa improvisação no INCRA afirmando que:

Assim, nos diversos relatórios oficiais do INCRA são recorrentes os registros dos mesmos problemas de gestão da política de assentamentos rurais sem que a alta direção da Autarquia, nos vários ciclos de execução e coordenação dessa política setorial, tenha buscado alternativas para sua resolução, presa que sempre esteve às amarras do imediatismo, da improvisação, do sistema político e ainda da falta de visão de futuro.

Isso explica a falta de conhecimento dos servidores sobre as diretrizes traçadas pela alta direção da casa que, na ânsia de resolver os inúmeros problemas enfrentados na execução de suas ações agem no imediatismo, o que distancia e

dificulta a comunicação interna, fazendo com que não haja um alinhamento adequado entre o que foi projetado nas diretrizes e a execução delas no campo operacional.

b) quanto à governança:

Apesar de ter desenhado um organograma, ele não é complementado quando desce para a hierarquia dos processos na qual são executados. Isso é resultado, além de variáveis já apontadas, da falta de um planejamento operacional. O INCRA desenha seu planejamento estratégico apenas no documento chamado Caderno de Metas. A partir daí, as diretorias deveriam desenvolver um plano de ação em conjunto com as divisões nas Superintendências, estabelecendo um padrão de atuação para todo o país, definindo o papel e a responsabilidade de cada indivíduo envolvido. Houve algumas tentativas durante a gestão de alguns presidentes que tinham o planejamento como forma de ter uma maior governança, como nos anos de 2015/16, o qual não prosperou.

Os chefes de divisão projetam números com base no caderno de metas, e então decidem onde vão atuar nas várias ações de suas responsabilidades, com critérios que não estão no escopo das grandes organizações. Se não há planejamento, não há como gerenciar e melhorar a eficiência do negócio (SANTOS, 2012); (CERIBELI; DE PADUA; MERLO, 2013).

c) quanto aos métodos:

Segundo o que foi descrito no fluxo dos processos tanto da implantação dos PAs, quanto na supervisão e titulação, o INCRA precisa adotar uma metodologia sustentável para esses processos, sem muita descontinuidade, com uma estrutura que permita uma maior integração entre as áreas, para que os servidores possam compreender melhor o trabalho, tendo uma visão do todo, ou seja, esses processos precisam ser mais bem estruturados.

d) quanto à tecnologia da informação:

Durante a pesquisa, esse foi um dos temas que mais foi citado pelos técnicos como ponto crítico do INCRA, principalmente o SIPRA e os equipamentos utilizados nos trabalhos.

Porém, é importante destacar que, para a realização das atividades tanto na implantação do PAs, quanto na supervisão ocupacional e titulação, são utilizados

rotineiramente mais quatro sistemas, o SNCR, o SIGEF, o Sistema de Documentos (SISDOC) e o Sistema de Protocolo (SISPROT), substituídos em 2018 pelo SEI, além do banco de dados em planilhas do *Excel*, sem nenhuma integração entre eles, o que gera muita reclamação dos servidores.

Nesse sentido, as principais dificuldades que esses sistemas apresentam são: a falta de integração com outros sistemas, dados desatualizados, lentidão e relatórios com informações precárias.

Vivenciando no dia a dia, o SIPRA é o sistema com mais pontos críticos que dificultam as atividades dos técnicos, porque afetam diretamente as famílias assentadas.

O SIPRA foi desenvolvido com a função de gerenciar todas as informações dos PAs e dos beneficiários da Reforma Agrária, desde a criação até a emancipação. Dispõe de informações cadastrais dos assentados e de algumas políticas aplicadas nos PAs. É dividido em 13 módulos, dos quais, três foram utilizados na presente pesquisa: Titulação, Projeto e Beneficiário.

Deveria ser a base para o fluxo dos processos, porém, ele apresenta inúmeros problemas na sua estrutura de *software*. Destaque-se que o INCRA depende de técnicos de uma empresa de *software* contratada para fazer a manutenção.

Situações como uma simples emissão de CCU muitas vezes levam dias para acontecer por ele apresentar erros no banco de dados, conflitos entre os módulos, dentre outros.

Além disso, a falta das informações dos beneficiários tem origem na falta de atualização do sistema pelos técnicos. Um passivo que foi gerado porque não houve a estruturação adequada do processo de implantação dos PAs. Quando da análise dos PAs que foram destinados à pesquisadora, todos com mais de 30 anos, ficou evidenciado que os técnicos iam a campo, colhiam as informações, mas não as atualizavam no SIPRA, algo que decorre de uma cultura de que só os técnicos do "SIPRA", da divisão de obtenção, poderiam acessá-lo.

Essa cultura só foi quebrada na mudança de governo em 2016, que optou pela emissão de títulos, o acórdão n. 775/2016 do TCU, bem como, a implantação do SEI, que obrigou a atualização dos processos individuais para a inserção nesse sistema e, conseqüentemente, obrigou a atualização do SIPRA. Como os recursos humanos que atuavam no SIPRA são baixos, na SR-10 (SC) havia apenas 1 servidor

atuando, e então a diretoria decidiu liberar senhas para todos os técnicos que atuam em qualquer atividade relacionada aos PAs.

Logo, o passivo de atualização do SIPRA ainda é bem expressivo, pois o quadro de servidores atualmente não dá conta de atualizá-lo num curto espaço de tempo. Sem as informações dessa natureza, o controle da gestão sobre os beneficiários fica prejudicado.

Outros problemas do SIPRA que os técnicos enfrentam rotineiramente são lentidão, erros e quedas. No setor de titulação, por exemplo, os técnicos preferem trabalhar fora do horário normal de expediente, porque eles escapam da lentidão do sistema devido à baixa frequência de uso da rede.

Também foram identificadas algumas dificuldades tanto para incluir quanto para extrair informações do SIPRA, o que dificulta a tomada de decisão ou o desenvolvimento de um planejamento de atividades, obrigando os técnicos a manter os dados levantados em campo em planilhas de *Excel* para acompanhar os PAs. Por fim, na opinião dos técnicos, o SIPRA deveria ser reconstruído, pois consideram um gargalo para o desempenho dos processos.

e) quanto às pessoas e à cultura:

Após descrever o processo da política de assentamento, atuando diretamente em alguns deles, é possível inferir que os problemas identificados na execução dessa política, como a falta de alimentação dos dados nos sistemas, a inércia na emissão de títulos, a falta de planejamento, fazem parte de uma cultura entranhada no órgão e liderada pela gestão, diretamente relacionada à influência da política de governos.

É possível afirmar que as ações, sejam elas prioritárias ou não, mudam de acordo com a agenda do Governo Federal, confirmando a teoria de Santos (2012), segundo a qual o impacto da mudança de governo em virtude das eleições afeta diretamente a gestão nas organizações públicas, as quais sofrem a descontinuidade dos projetos, comprometendo a efetividade das ações e a motivação dos indivíduos.

O resultado é a lentidão no atendimento das demandas da sociedade, no caso do INCRA: dos beneficiários da Reforma Agrária que, segundo Santos (2012), tornou-se um aspecto cultural, tornando isso algo natural para as pessoas que compõe as organizações públicas.

Pode-se apontar também como um ponto crítico os aspectos normativos. Tendo em vista que a legislação agrária tem sido alterada seguidamente – a demora

da direção para elaborar normativos ou mesmo quando não são claros –, gera insegurança nos servidores, propiciando atrasos no atendimento às demandas das famílias. Um exemplo disso é a Lei n. 13.001 de 20 de junho de 2014, regulamentada pelo Decreto n. 9.311 de 15 de março de 2018, quase quatro anos depois. Internamente os servidores foram orientados por meio de nota técnica, o que gera desconforto e atrasos porque alguns deixam de executar as ações temendo problemas disciplinares.

4.2 OS GARGALOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS

Esta seção busca responder ao terceiro objetivo da pesquisa, que é a base da questão norteadora do trabalho: “Quais são os gargalos existentes no processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais que podem estar contribuindo para esses resultados?”, ou seja, aqui serão enumerados os problemas identificados, apresentados e discutidos nos capítulos e seções anteriores.

Como se observa no organograma da Superintendência, o primeiro problema se inicia com a forma divisional e burocrática dos setores que não é integrativa e, provavelmente por esse motivo, faz com que os atores percam a visão sistêmica do processo. A falta de integração faz com que um setor estrangule o trabalho do outro. Os trabalhos são fragmentados em setores, realizados sem observar o resultado para o órgão como um todo. Isso ficou evidenciado nas observações feitas por servidores, que reclamaram da forma como a Divisão de Obtenção entrega os projetos de assentamento à Divisão de Desenvolvimento; nas dificuldades apontadas em relação à falta de integração com a Divisão de Ordenamento nas atividades de georreferenciamento nos PAs. O resultado dessa falta de integração das áreas recai sobre as famílias assentadas, sobre a imagem do INCRA frente a sociedade.

É necessário rever o organograma e adequá-lo a uma forma mais moderna de gestão, integrando as áreas tanto nas superintendências quanto nas diretorias em Brasília.

No que se refere aos processos de implantação dos PAs, supervisão ocupacional e titulação, ficou demonstrado que eles podem estar contribuindo com os problemas apontados pelos órgãos de controle, dados os números negativos da

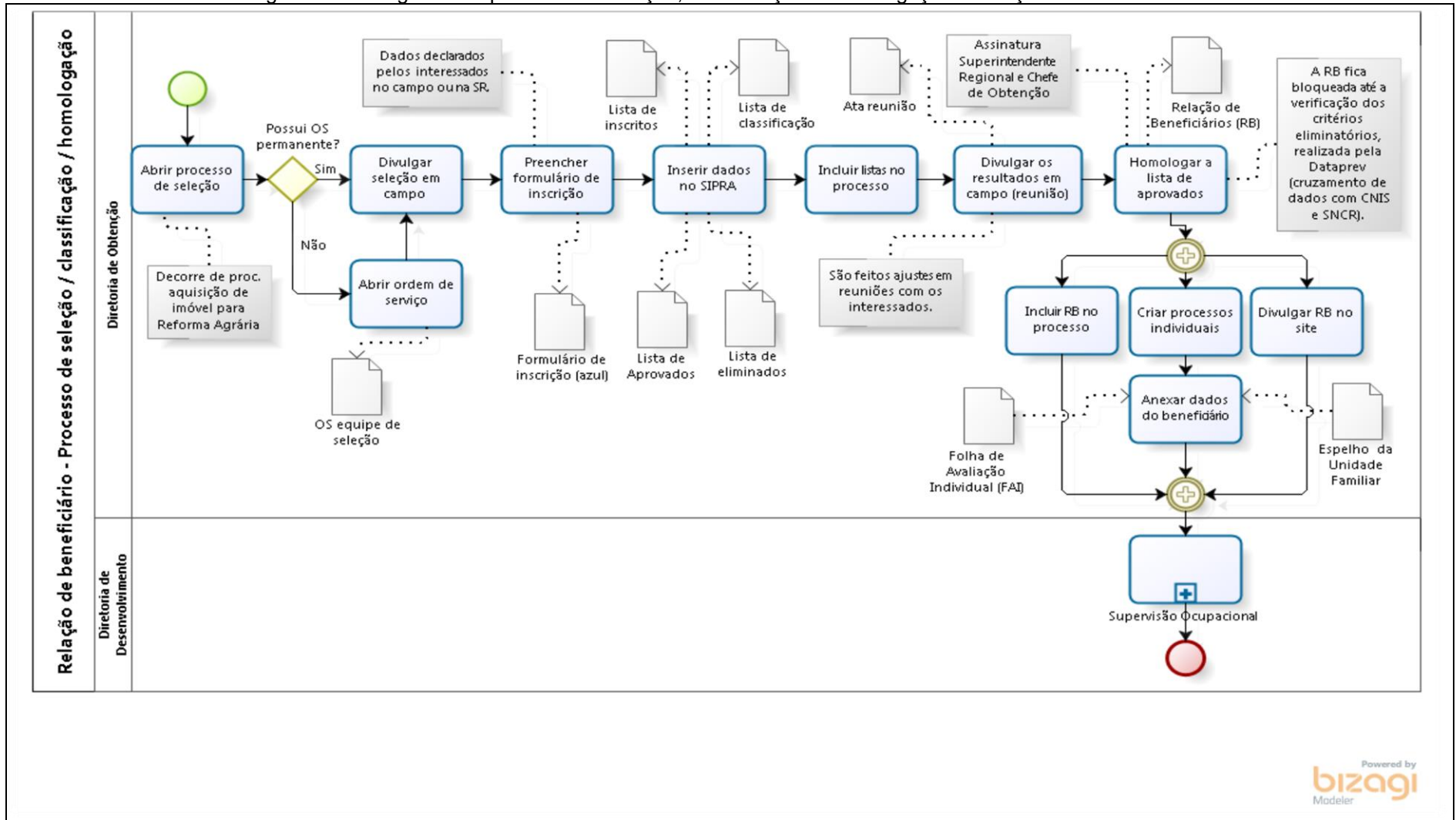
titulação, e que são apresentados nesta seção como gargalos da Política de Assentamentos Rurais, enumerados a partir do processo de implantação dos PAs.

4.2.1 Processo de criação dos PA'S, seleção até a homologação

Diante da Figura 1, que caracteriza a forma que o processo de implantação dos PAs deve ser executado, os problemas identificados na SR-10 (SC) mostram importantes gargalos que devem ser analisados, repensados e modificados para o que a legislação determina, pois não se vislumbra nesse processo um planejamento adequado como bem apontado por Mota (2018, p. 465): “A administração de uma entidade, qualquer que seja a sua natureza jurídica, é exercida através de ações coordenadas e planejadas, a que denominamos de funções administrativas”

O que se percebe nesse processo é que os atos foram sendo tomados no improviso, sem um plano de ação que compusesse os critérios normativos e fossem executados de forma ordenada.

Figura 2 – Fluxograma do processo de seleção, classificação e homologação da elação de beneficiários.



Fonte: Elaborado pela autora

Nesse processo, ficou claro que houve problemas no cumprimento da legislação.

- Não foi criada a comissão de seleção das famílias, ou seja, o processo não foi planejado para cumprir todas as etapas.
- Não houve a divulgação do processo - não se identificou a transparência exigida para o serviço público, esperada pela sociedade.
- Não foram elaboradas as quatro listas necessárias para a execução do processo – o que demonstra a falta de eficiência e eficácia, ou seja, não executou corretamente o passo a passo do processo e não houve a eficácia necessária para a resolução dos problemas que já vem sendo apontados por anos, pelos órgãos de controle, prejudicando a política sobremaneira. Destaque-se, ainda, a interrupção de serviços importantes às famílias que já sofrem com a demora no atendimento, como bem demonstrado no trabalho.
- A não observação da RB com as assinaturas do Superintendente e do chefe da Divisão de Obtenção mostra que não foram observadas as normas da instrução processual, demonstrando fragilidades no processo que podem comprometer a gestão, a qual parece não ter ali participado do processo.

As consequências do não cumprimento do normativo, além de ser uma ilegalidade, são negativas financeiramente e prejudiciais para a política, para aqueles que buscam um lote da Reforma Agrária, para os atuais beneficiários que se tornam reféns da ineficiência do órgão, bem como para o próprio órgão, pois o retrabalho gera custos não apenas financeiros.

Ou seja, a partir dos dados apresentados verifica-se que o processo de criação do projeto, cadastro e seleção, legitimação e homologação das famílias na SR-10 (SC) é um gargalo da Política de Assentamentos Rurais, e que tem efeitos no segundo processo analisado que é a supervisão ocupacional.

4.2.2 O processo de supervisão ocupacional:

Nesse processo a situação é ainda mais complexa, pois revela várias fragilidades em sua operacionalização. Ele é bem amplo, envolve diferentes níveis de

organização, interesses conflituosos e não conta com tecnologias que tornem a atividade dos técnicos mais prática e eficiente. Inicia-se com a falta de servidores para atender a ação, destaque-se que na SR-10 (SC), três dos 10 técnicos que atuam no setor já podem se aposentar em janeiro de 2020.

Os resultados apresentados no item 4.2.2 demonstraram a falta de controle do processo. Dados considerados como oficiais não foram confirmados quando da análise dos processos individuais das famílias, ditas fiscalizadas.

Não há um sistema de acompanhamento adequado, pois os dados são detalhados em planilhas, contando com a única e exclusiva vontade do técnico em mantê-la atualizada, ou seja, um sistema arcaico que dá margem para qualquer tipo de informação.

O nível de governança administrativa se torna ainda mais difícil quando se trata da decisão de regularizar ou não uma família que se encontra em situação de ocupante no lote. Não é uma decisão discricionária do técnico que deveria fundamentar sua decisão nos normativos, porém é um trabalho que se apresenta subjetivo, pois permite que o técnico decida em campo pela regularização ou não, como foi demonstrado no item 4.1.3, há a reclamação das famílias de que não são atendidos os seus pedidos e permanecem em situação irregular em função da ação dos técnicos.

Essa atividade é fundamental para a Política de Assentamento, é por meio dela que os abusos cometidos por pessoas alheias aos quadros do INCRA podem e devem ser estancados. Além dos recursos que são aplicados, há conexão direta com vidas que dependem de um trabalho realizado dentro dos padrões de qualidade e de justiça. Lembrando Mota (2018, p. 465) que sustenta que as organizações “[...] em suas estruturas administrativas, norteiam suas ações no planejamento, organização, comando, coordenação e controle”, ações que não se visualiza nesse processo.

É necessário que o INCRA discuta e organize esse processo, se utilizando das melhores técnicas administrativas e tecnológicas, pois é nessa ação que ele pode retratar o que ocorre dentro do assentamento, utilizando isso como base para o planejamento e execução de várias outras ações em benefício das famílias e da credibilidade que essa política merece.

Para isso, precisa também melhorar o quadro de servidores e pensar em outras formas de distribuir o atendimento realizado nos PAs, os quais, na sua maioria,

estão em uma distância considerável da sede, o que também dificulta a atuação do órgão nos PAs.

Não é excessivo dizer que essa é a ação que poderá trazer ganhos importantes ao órgão se executada obedecendo, claro, a legislação, dentro de um processo organizado, modernizado e controlado, pois ela é a fonte de informações para todas as demais ações do INCRA, como por exemplo, a titulação definitiva dos lotes que é o próximo item a ser apresentado.

4.2.3 O processo de titulação

Esse processo foi apresentado no item 4.2.4 e o resultado apresentado ficou com o desenho prejudicado na SR-10 (SC). Como demonstrado, só houve uma emissão, realizada no governo FHC em 2001, ou seja, não houve cumprimento da legislação, a SR-10 (SC) tem em estoque praticamente 100% dos PAs a serem titulados, haja vista que 99% estão aptos a serem titulados considerando o prazo determinado de 10 anos, pois todos já têm idade superior a isso. Grave também é a falta de acompanhamento daqueles títulos emitidos que não foram cancelados. Houve títulos quitados, com algumas parcelas pagas, sem o devido tratamento pelo órgão até o momento atual.

Dessa forma, esse processo pode ser apontado como um gargalo, pois houve uma inércia por parte do INCRA, prejudicando muitas famílias que entraram na Reforma Agrária com a esperança de um dia serem donas do seu próprio pedaço de terra e que estão lá, em muitos casos, há mais de 30 anos esperando que isso ocorra.

Assim, se houve a intenção de não titular, isso teria que ser discutido com as partes interessadas. O que se viu na SR-10 (SC) é que muitas famílias vão continuar nessa espera por bastante tempo ainda, haja vista as questões econômicas enfrentadas pelo país atualmente. Como demonstrado: é necessário que o PA esteja georreferenciado e este é um passivo enorme na SR-10 (SC), que exige recursos os quais o governo atualmente não está liberando e esse pode ser um dos maiores gargalos para a execução dessa ação.

Outro ponto que chama a atenção é o fato dos assentados só conhecerem o valor da terra na emissão dos títulos. Ninguém pode ser induzido a comprar algo sem saber quanto vai pagar. Esse é um dos assuntos que pode ser pauta de futuros estudos.

4.2.4 Os pontos críticos analisados na gestão da política

Com base no referencial teórico foi possível analisar os principais pontos críticos da gestão da política na SR-10 (SC). Dessa análise foram identificados como críticos:

a) a tecnologia da informação se apresenta precária e arcaica. Como exemplo disso são os problemas com o principal sistema utilizado para o desenvolvimento da política: o SIPRA. Esse sistema apresenta muitas falhas e dados conflitantes e não se integra com outros sistemas necessários para o desempenho do processo. Quando se fala em outros sistemas, considere-se outro gargalo. Com a complexidade observada para a execução da Política de Assentamentos, o órgão deveria unificar os sistemas existentes, para facilitar até a visão dos servidores de como o trabalho de um setor afeta o outro. O INCRA tem mais de 30 sistemas e plataformas. Isso só torna os erros e fragilidades maiores. Os resultados de supervisão ocupacional, por exemplo, são desenvolvidos em campo e administrativamente em um sistema arcaico, manual, que é responsável pelos dados conflitantes dos relatórios do órgão. Não é cabível que em tempos atuais, em que a tecnologia é altamente moderna, o INCRA continue no estágio no qual se apresenta.

b) o processo de planejamento do Incra, como demonstrado, é frágil e incompleto. Não basta o desenho de programas e ações, é necessário que haja um planejamento estratégico, tático e principalmente o planejamento operacional, que é onde tudo acontece e pelo que foi apresentado até aqui, não foi realizado dentro de uma estrutura de planejamento. Sem planejamento para a execução das atividades perde-se a governança da política. Não há como segregar a execução de uma política pública da gestão operacional. Como asseveram Mota (2018) e Marx (2015), não há como as organizações governamentais atuarem na execução de uma política pública sem planejamento e sem controle. Vale ainda salientar o que afirma Aragão (2009, p. 14) “O administrador público precisa adotar uma estrutura adequada de normas e procedimentos de controles internos para proteger o patrimônio público”. Só assim vai dotar de precisão e confiabilidade as informações que darão o suporte para a gestão, assegurando assim a eficiência e eficácia operacional. Quando a gestão falha, a

política não cumpre seus objetivos, e quem perde é a sociedade que anseia pela política pública.

c) o processo de interferência política no INCRA avança na estrutura organizacional do órgão, transpassa fronteiras de Estado e parte para uma relação na qual as posições e ações de servidores afetam a forma como as ações são executadas. A obrigação de executar a política é do Estado brasileiro por meio de suas instituições, nesse caso, o INCRA. Mesmo que não seja um processo afastado de outras organizações e movimentos sociais, os atores precisam atuar cada um em seu território. O INCRA precisa assumir a gestão como maestro dessa política, para não ter que conviver com notícias diárias de problemas relacionados ao órgão. Destaque-se o que disse o presidente do INCRA em ofício encaminhado ao Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) e publicado pelo jornal "O Estado de São Paulo" no qual afirma que: "percebeu-se que interferências político-partidárias nos processos técnicos da autarquia impactaram negativamente as sistemáticas de planejamento, coordenação e controle, o que prejudicou gravemente a efetividade e a eficiência das ações do Inca" (MAPA, 2019, p. A13). Ou seja, a interferência política no INCRA alcança todas as áreas, todas as suas unidades e, pelo que já foi levantado, está prejudicando a execução da política. Isso caminha contrariamente ao que pregam os estudiosos da política pública, como Silva (2012, p. 23), que discute a responsabilidade compartilhada das instituições formais e informais na avaliação continuada da política pública "tanto em termos de processo quanto de resultado", que devem estar bem estruturadas buscando um único objetivo, a melhoria das ações sem desvirtuar os objetivos definidos para a política. A preocupação em atingir os objetivos da política, não pode ser somente do INCRA. Os demais atores precisam encontrar um limite de atuação, sem interferir no processo que é de responsabilidade tão somente do órgão, pois está comprovado que contribui para os problemas de execução da mesma. Um exemplo prático pode ser a ação de titulação definitiva. Outrora, a decisão de não titular gerou um passivo enorme. Atualmente o foco principal do governo é a titulação, demonstrando que o impacto da mudança de governo em virtude das eleições afeta diretamente a gestão do órgão.

Por fim, os pontos críticos levantados pelo trabalho, também são problemas que afetam os resultados da política sendo eles: o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura.

A falta de recursos humanos é um problema que afeta toda a política, por isso, pode-se considerar um dos gargalos mais significativos que, aliada à falta de capacitação, voltada exclusivamente para o desenvolvimento das atividades, também é um problema para o desempenho da política. Desse modo, os técnicos do INCRA são especializados em sua formação, todavia, têm dificuldades para desenvolver atividades fora dela, resultado de uma política de capacitação não planejada.

Enfim, o INCRA precisa criar condições para que essa importante política alcance os resultados que a sociedade espera, voltando-se para a melhoria dos seus processos internos, garantindo a qualidade de seus programas e ações, atendendo seu público de forma que esses possam produzir, cumprindo efetivamente com os preceitos pregados em suas diretrizes de transformação e/ou a modificação da estrutura da propriedade da terra, da renda, do acesso aos meios de produção e, principalmente, a segurança e soberania alimentar da população.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de um estudo sobre uma política pública este trabalho buscou aprofundar, inicialmente, o entendimento sobre as funções e o papel do Estado e das instituições, baseada nas diversas formulações teóricas, em especial aquelas voltadas para a formulação de uma política com foco na implementação e avaliação da Política de Reforma Agrária, mais especificamente na operacionalização dessa política realizada pelo INCRA, a partir da implantação dos PAs, com base nas formulações teóricas de controle e gestão por processos.

A questão que se buscou discutir é resultado dos problemas que foram pauta de críticas nos últimos anos, originadas nos constantes acórdãos do TCU, alterações da legislação que fundamenta a política, descontinuidade das ações, interferência política na gestão realizada pelo INCRA, direcionados ao processo de criação, cadastro e seleção, legitimação e homologação de beneficiários da Reforma Agrária, bem como do monitoramento dos projetos com a ação de supervisão ocupacional e a titulação definitiva.

Foi nessa lógica que a presente dissertação constituiu uma forma de abordar esse tema, considerando o processo administrativo operacional na Superintendência Regional de Santa Catarina – SR-10 (SC), tendo como objetivo central da pesquisa, analisar o processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais, no intuito de identificar os gargalos na execução, considerando a legislação que norteia a política.

Considera-se que esse objetivo geral: “analisar o processo administrativo da Política de Assentamentos Rurais, no intuito de identificar os gargalos na execução, considerando a legislação que norteia a política”, tenha sido atingido, pois os dados levantados e analisados em respostas aos objetivos secundários apresentaram alguns gargalos que traduzem e se conectam aos problemas apontados pelos órgãos de controle, bem como comprovam que a interferência política é um fator negativo para o andamento da política.

Para responder ao primeiro objetivo que apresenta o processo legal, foi realizado o levantamento da legislação que norteia a Política de Assentamentos Rurais, descrevendo como ela deve ser aplicada no processo dessas três ações.

Com o mapeamento do processo, foi possível dar uma maior visão aos passos que obrigatoriamente deveriam ter sido seguidos na execução dessas ações, possibilitando a comparação entre a legislação e o que foi realizado na prática.

Os resultados do levantamento de dados e informações dos processos de criação, seleção e homologação de famílias, confirmam as conclusões do acórdão do TCU n. 775/2016, segundo o qual o INCRA não obedece aos parâmetros e critérios de eliminação da legislação que fundamenta esse processo.

Isto é, não foram encontrados nesses processos, documentos formais e oficiais que comprovassem que, à época, no caso específico da SR-10 (SC), os parâmetros da lei foram cumpridos, como por exemplo o resultado do processo de seleção das famílias que deveria estar explicitado em quatro listas, quais sejam, a de inscritos, a de eliminados, a de excedentes e a de homologados.

Destaque-se que esse é um procedimento que traz à luz a transparência do processo, demonstrando que todos os cidadãos puderam participar da disputa por um pedaço de chão. Não há indícios de divulgação da seleção de candidatos.

Como foi demonstrado nos resultados, o processo foi realizado diretamente em acampamentos ou mesmo dentro do imóvel desapropriado e, em alguns casos, os sindicatos apresentavam pessoas para participar, porém sem comprovação se essas pessoas foram beneficiadas pela política.

Os critérios de eliminação foram, na maioria das vezes, realizados manualmente, apenas por um curto período o órgão utilizou a tecnologia da Dataprev para executar a pesquisa necessária. Ou seja, a forma utilizada pelo INCRA para verificar esses critérios é bastante arcaica, pois a superintendência solicita certidões negativas dos candidatos encaminhando a lista com os nomes às instituições policiais e tributárias por meio de ofício. Algo extremamente difícil e demorado que acabava, em alguns casos, nem sendo levado em conta para a homologação das famílias, comprovando os casos de irregularidades apontados pelo TCU.

Com toda a especialidade contratada pelo INCRA, a seleção das famílias ainda é realizada num formulário que apresenta apenas dados pessoais e informações utilizadas nos parâmetros para desempate no momento da classificação das famílias. Ele não apresenta questões que possam definir se uma pessoa é ou não um agricultor, se ele atende aos critérios de eliminação, trata-se de uma oportunidade que o órgão perde de qualificar o processo, permitindo críticas constantes sobre a qualidade dos PAs implantados.

A tecnologia utilizada para o acompanhamento dos projetos é arcaica e não é capaz de compilar as informações necessárias que permitam a historicidade da ocupação dos lotes. Tendo como principal sistema de monitoramento dos projetos o SIPRA, que apresenta muitas fragilidades na sua estrutura de *software*, foco de vários problemas tanto na implantação como no monitoramento dos PAs, com relatórios contendo dados conflitantes, o sistema não se integra com nenhum outro sistema do INCRA, obrigando os técnicos a manter planilhas em *Excel* para acompanhar os PAs.

Pelo tamanho e importância da política, é inadmissível que em tempos atuais, o INCRA mantenha uma estrutura tecnológica com características da década de 1960 quando ele foi criado, visto que as ações discutidas pelo trabalho não são as únicas que obrigatoriamente o Órgão tem que executar, há um rol de ações extremamente complexas que exige muita organização.

Adentrando no processo de supervisão ocupacional, uma atividade essencial ao processo de desenvolvimento dos PAs, pois é por meio dela que o INCRA deveria construir o retrato do que acontece dentro dos projetos, fazendo cumprir as cláusulas resolutivas estabelecidas no contrato de concessão de uso e/ou título definitivo estabelecido com os assentados, os resultados apontam vários problemas na execução da ação como: a falta de recursos humanos e tecnológicos. A SR-10 (SC) tem 10 técnicos para atender a mais de 5 mil famílias e tudo é realizado em papel e planilhas no *Excel*, pois como já dito, o SIPRA não tem capacidade de acolher todas as atividades realizadas nos projetos de assentamento.

Os dados produzidos pela ação se mostraram conflitantes entre o que foi detalhado como meta cumprida e o que realmente foi executado. Os procedimentos normativos não foram aplicados corretamente.

É uma atividade que tem múltiplas facetas, pois os técnicos de campo podem se utilizar da subjetividade para decidir o “perfil” do candidato, regularizá-lo ou não, de acordo com a sua interpretação, algo difícil de ser gerenciado nas condições atuais da gestão, mas com uma tecnologia adequada, poderia ter um retrato mais transparente do trabalho executado pelos técnicos em campo.

Isso é fortalecido com a relação de dependência e submissão que as famílias assentadas têm, tanto com movimentos sociais, quanto com o INCRA.

Fortalecendo isso, apresenta-se a relação político partidária dos movimentos sociais e servidores que, muitas vezes, esquecem de separar o lado pessoal do profissional, transformando essa arena numa atmosfera opressiva tanto para as

famílias quanto para os servidores (Mello, 2012). Algo que é um agravante quando só um lado é fortalecido em detrimento do outro, sendo que as famílias assentadas e os procedimentos técnicos deveriam ser a principal preocupação.

Os dados do processo de titulação mostram que os títulos emitidos na SR-10 (SC) originaram-se na decisão do governo FHC que, em 2001, decidiu titular todos os PAs com idade superior a 10 anos, sem observar os critérios de lei, como por exemplo: o imóvel deveria estar em nome do INCRA nos cartórios – um dos critérios que afetam até hoje aqueles assentados que resolveram quitar os títulos à época, pois há casos em que o imóvel ainda não foi registrado em nome do INCRA, impedindo o registro por parte dos afetados. Para completar as contradições, em 2004 houve a decisão da gestão do INCRA de cancelar parte desses títulos, também sem seguir os critérios normativos, gerando um passivo de soluções àqueles que permaneceram com o título, quitaram ou pagaram algumas parcelas e aguardam a solução até os dias atuais.

Ou seja, o INCRA não teve o controle desse processo até a atual gestão, que está fazendo o levantamento dessas situações para poder reenquadrar aqueles títulos parcialmente pagos e fazer a liberação das cláusulas resolutivas àqueles que foram quitados, bem como trabalhando para que esse processo seja executado dentro dos parâmetros normativos e buscando soluções para dar suporte às exigências de lei, como o georreferenciamento dos imóveis, que é outro processo que apresenta problemas no seu andamento, pois há mais de 80% dos PAs sem esse serviço executado.

A interpretação de toda essa inércia do Órgão para a finalização do processo leva à conclusão de que são razoáveis as afirmações teóricas apresentadas de que os movimentos e mesmo os governos temiam perder a eficácia da intervenção fundiária e por isso preferiram manter os projetos sob sua tutela, o que prejudicou as famílias de agricultores que esperam há anos para obter a segurança jurídica necessária, até para melhorarem a sua produção, com outros tipos de créditos e ações que não dependam do INCRA.

Os dados trabalhados na pesquisa não deixam dúvidas de que esse processo não teve êxito nos últimos anos na SR-10 (SC), pois ela tem que titular 100% dos PAs criados, os quais estão todos em condições de serem titulados, confirmando as informações apresentados pela direção do INCRA, à Casa Civil em 2017, que apontava para esse resultado, e ainda tem no seu bojo importantes discussões a serem realizadas, como o fato do assentado só saber quanto vai pagar pela terra na

emissão do título.

Considerando o referencial teórico sobre a gestão por processo, com o enfoque na organização, foram analisados os pontos críticos da gestão, como o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura.

Como asseveram Mota (2018) e Marx (2015), não há como as organizações governamentais atuarem na execução de uma política pública, sem planejamento e sem controle, e isso é o que se verifica no INCRA: a falta de planejamento operacional, de organização, de direção, que conseqüentemente reflete nos resultados negativos demonstrados pela pesquisa.

Somada à falta de planejamento vem a tecnologia da informação que se apresenta precária e arcaica. Somente isso já é suficiente para entender o drama vivido pelos servidores na execução das atividades. Com certeza esse é um grande gargalo para atividades corriqueiras do dia a dia dos técnicos que acabam por serem os principais atores no desempenho da política, conferindo com todo o esforço que a demanda das famílias seja minimamente atendida.

O modelo de capacitação do Órgão não favorece às atividades, resultado de uma política de capacitação não planejada. Com altas especialidades, mas fora da curva das necessidades que a demanda dos serviços exige.

Diante de tudo isso, pode-se dizer que só com um planejamento estratégico, tático e operacional, com tecnologia mais moderna, capacitação planejada, controle dos processos é que o INCRA poderá dotar de precisão e confiabilidade as informações que darão o suporte para a gestão, assegurando assim a eficiência e eficácia operacional. Quando a gestão falha, a política não cumpre seus objetivos, e quem perde é a sociedade que anseia pela política pública, ou seja, pela efetivação de seus direitos.

A Política de Assentamentos Rurais é uma política pública que sofreu muitas avaliações por parte dos órgãos de controle e estudiosos do tema, como demonstrado pela pesquisa. O INCRA, como responsável pela implementação dessa política, precisa apreender com essas avaliações e procurar fazer as alterações necessárias na gestão das ações, alterações essas que tragam resultados mais positivos e garantam a continuidade da mesma.

Deve conceber um processo de informação e de tecnologias atrelados aos processos de trabalho, para que os objetivos organizacionais tenham êxito,

melhorando o sistema de informação para proporcionar melhor capacitação do quadro humano e, assim, ter mudanças na cultura organizacional do Órgão.

Ao concluir esta pesquisa e avaliar os resultados obtidos, pode-se afirmar que os problemas que a motivaram tiveram resposta, ao mesmo tempo em que novas indagações e pontos não vislumbrados sobre a gestão operacional da Política de Assentamentos Rurais exercida pela SR-10 (SC) foram percebidos e podem servir para novos estudos, quais sejam: O INCRA deixa de usar os dados do SNCR para a fiscalização da função social da terra em busca de novas áreas para a desapropriação, se fizesse uso disso poderia planejar adequadamente a criação de novos assentamentos

A utilização de parcerias com as prefeituras municipais para a manutenção do cadastro de candidatos para a Reforma Agrária poderia ser uma forma mais transparente do processo; se a terra é um bem finito, em vez de titular definitivamente poderia utilizar a concessão de uso e assim manter o estoque de terras públicas para as futuras gerações de agricultores familiares, com um modo totalmente diferente de fiscalização dessas áreas.

Por fim, alterar a metodologia de cobrança da terra praticada até então, pois não se apresenta como a forma mais adequada, e por último, fazer uso da Academia na implantação de uma nova forma de gestão da política, isso poderia contribuir para a melhoria dos processos, haja vista as questões culturais internas que seriam ultrapassadas com ajuda externa.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, M. HELGASON, S. **Em direção às melhores práticas de avaliação.** Revista do Serviço Público, Ano 51, n. 4, out-dez 2000. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/buscaedicao/periodico/revista-do-servico-publico/idedicao/3625>. Acesso em: 03 nov.2019.

ARAGÃO, Marcelo Chaves. **A AVALIAÇÃO DE CONTROLES INTERNOS PELAS AUDITORIAS DO TCU.** TCU. Brasília, 2009. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-avaliacao-de-controles-internos-pelas-auditorias-do-tcu.htm>. Acesso em: 02 fev. 2019.

ARAÚJO, L.E.B. **A REFORMA AGRÁRIA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988.** Vidya Revista Eletrônica – UFN, v. 19, n. 36, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufn.edu.br/index.php/VIDYA/article/view/488/478>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BARBOSA, S.C.T. **Capacidade de Gestão:** Coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 9 jan-jun, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7107/1/BAPI_n9_capacidade.pdf. Acesso em: 23 out. 2018.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. *In:* BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som:** Um manual prático. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BARONE, L. A., FERRANTE, V. L. S. B., DUVAL, H. C. **A Reforma agrária que Temos: revisitando uma polêmica acesa.** Revista de Ciências Sociais, nº45, julho/Dezembro de 2016, p.25-45 – ISSN 1517-5901(online). Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/politicaetrabalho/article/view/30731>. Acesso em: 21 out. 2018

BONETTO, P. X. R. *Skate* no Júlio: o currículo cultural em ação. – EMEF Júlio Mesquita. *In:* Relatos de Experiência. **Grupo de Pesquisas em Educação Física Escolar.** Faculdade de Educação, USP/ SP, p. 1-11, 2013. Disponível em: http://www.gpef.fe.usp.br/teses/pedro_01.pdf. Acesso em fev. 2014.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-actualizada-pl. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html. Acesso em: 02/03/2019.

BRASIL. Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta o Estatuto da Terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 16 mai. 2018.

BRASIL. Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm. Acesso em: 16 mai. 2018.

BRASIL. Lei no 11.481, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 de maio de 2007, edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 16 mai. 2018.

BRASIL. Lei no 13.001, 20 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de maio de 2014, edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm. Acesso em 10 set. 2018

BRASIL. Lei no 13.465, 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DR, 08 de setembro de 2017, Seção 1, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em 10 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Agricultura - Mapa. **Incra pede auditoria em compra de terras**. O Estado de São Paulo, n. 45886, 05/06/2019. Política, p. A13. Disponível em: <https://www.dci.com.br/politica/Incra-pede-auditoria-em-compra-de-terras-1.807053>. Acesso em: 14 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de gestão de processos de Governo: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)**. Brasília, DF: MPOG, 2011. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/gestao-de-processos>. Acesso em: 19 jul. 2019. INCRA. **Reforma agrária**. Disponível em: http://www.Incra.gov.br/reforma_agraria. Acesso em: 10 mai. 2018a.

INCRA. **Balanco 2017**. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/apresentacao-balanco-2017-Incra-e-sead-final.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2018b.

INCRA. **Criação e Modalidades de Assentamentos**. Disponível em: <http://www.Incra.gov.br/assentamentosmodalidades#grupo2>. Acesso em: 10 mai. 2018c.

INCRA. **Execução Física_historico 1995 a 2016; Relatórios de Gestão 2011-17**. Disponível em: <http://wiki.Incra.gov.br/>. Acesso em: 15 mai. 2018d.

INCRA. **Histórico da questão agrária**. Disponível em: <http://www.Incra.gov.br/assentamentosmodalidades#grupo2>. Acesso em: 10 mai. 2018f.

INCRA. **Manual de Indicadores do módulo de monitoramento**. Brasília, 2015. Diretoria de Gestão Estratégica – Divisão de Avaliação.

INCRA. **Regimento interno**. Disponível em: <http://www.Incra.gov.br/regimento-interno>. Acesso em 10 out. 2018g.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Institucional**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>. Acesso em: 02 fev. 2019.

CARBONE, P. P. **Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura**. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2 (2000). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CARLOMAGNO, M.C.; ROCHA, L. C. **Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: Uma questão metodológica**. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 7, n. 1, 2016. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/politica/article/download/45771/28756>. Acesso em 14 jan. 2020.

CERIBELI, H. B.; DE PADUA, S.I.D.; MERLO, E. M. **BPM: um estudo de caso dos fatores críticos de sucesso**. GCG GEORGETOWN UNIVERSITY - UNIVERSIA, MAYO-AGOSTO 2013 VOL. 7 NUM. 2 ISSN: 1988-7116.106. <[file:///C:/Users/Administrador/Downloads/452-1168-1-SM%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/452-1168-1-SM%20(3).pdf)>. Acesso em 20 out. 2019.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 4ª. Ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 201.

COELHO, Fabiano. **Reforma agrária no Governo FHC: perfil, tensões, número de famílias assentadas e áreas obtidas**. ISSN 2177-2940 (Online). Dialogos v. 20 n. 2 (2016), 179-192. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/3055/305549078013.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

COSTA, M.T.P.; MOREIRA, E. A. **GESTÃO E MAPEAMENTO DE PROCESSOS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 162-183, janeiro 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2018v11n1p162>>, Acesso em 21 fev. 2019.

COTTA, Tereza Cristina. **Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)**. Revista do Serviço Público, ano 52. N. 4. Out-Dez 2001. <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2067/1/316-1178-1-PB.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

DELGADO, Guilherme C. **Questão agrária hoje**. Revista da ABRA, ano 35, v. 1, n. 2, p. 27-40, 2014.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13 ed. USA: Pearson Education, 2011.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à Gestão de Processos: Módulo 1 Introdução e Conceitos Básicos**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ena.gov.br/handle/1/2894>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

ERICERA, Cassio Marcelo Arruda. A importância da Reforma Agrária. Direito Agrário, 28 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/39986/a-importancia-da-reforma-agraria>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

FABRINI, João Edmilson. **A cooperação agrícola nos assentamentos: uma proposta política**. Geografia, Londrina, v. 9, n. 1, p. 67-78, jan/jun. 2000. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/geografia/article/view/10177>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

FALCÃO JÚNIOR, M. A. G.; SANTOS, R. N. M. **A gestão de processos na análise das atividades de seleções públicas simplificadas: estudo de caso em uma prefeitura**. Navus - Revista de Gestão e Tecnologia, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 6-19, abr./jun. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092005000300007&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 20 dez. 2018.

FLEURY, Renato Ribeiro. **REFORMA AGRÁRIA E ESTRUTURA FUNDIÁRIA NO BRASIL: uma análise a partir do I Plano Nacional de Reforma agrária**. São Paulo, 2015. Disponível em:<<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/132590>>. Acesso em: 10 set. 2018.

FREITAS, W. R. S; JABBOUR, C.J;C. **UTILIZANDO ESTUDO DE CASO(S) COMO ESTRATÉGIA DE PESQUISA QUALITATIVA: BOAS PRÁTICAS E SUGESTÕES**. ESTUDO & DEBATE, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011 7. Disponível em: <https://www3.ufpe.br/moinhojuridico/images/ppgd/8.12a%20estudo%20de%20caso.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2018.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas. Brasília, n. 21, jun. (2000). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em 10 nov. 2018.

FRITZE, André. Butske, Luciana. **REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI: O CASO DO ASSENTAMENTO MIGUEL FORTES DA SILVA, MUNICÍPIO DE TAIÓ, SANTA CATARINA**. 2017. Disponível em: <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/Andre-Fritze.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.

GELINSKI, C. R. O. G.; SEIBEL, E. J. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes.** Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. D. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GIRARDI, E. P.; FERNANDES, B. M. **A LUTA PELA TERRA E A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS NO BRASIL: A REFORMA AGRÁRIA CONSERVADORA.** AGRÁRIA, São Paulo, n. 8, 2008. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/157/157>>. Acesso em 20 nov. 2018.

GONÇALVES, A. D. O.; ANTUNES, M. C.; & OLIVEIRA, A. B. S. **Maturidade do Alinhamento Estratégico entre o Plano Plurianual do Governo Federal e os Órgãos de Controle no Brasil.** Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília - v. 16 n. 2, p. 31 – 45, mai./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; FLEURY, Renato Ribeiro. **Reforma Agrária e Concentração Fundiária: Uma análise de 25 anos da Reforma Agrária no Brasil.** Revista Econômica do Nordeste – ISSN0100-4956, Vol.47, n. 3, 2016. Disponível em <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/407>>. Acesso em 22 set. 2018.

GUERRERO, I.C.O.; BERGAMASCO, S.M.P.P.; ESQUERDO, V.F.DES. **REFORMA AGRÁRIA: Contribuições para o debate.** Texto extraído, e adaptado para fins deste artigo, da tese “Reforma Agrária e Segurança Alimentar em Assentamentos Rurais: O caso do Horto Vergel, Mogi Mirim/SP”. UNICAMP, Brasil 2014. Disponível em: <<https://m.uniara.com.br/arquivos/file/eventos/2016/vii-simposio-reforma-agraria-questoes-rurais/sessao1c/reforma-agraria-contribuicoes-debate.pdf>> Acesso em 20 jan. 2019.

GRISA, Catia. SCHNEIDER, Sergio. **Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil.** 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007>. Acesso em. 12 nov. 2018.

HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise.** Brasília: Editora UNB, 2009.

IRITANI, D.R; MORIOKA, S.N; CARVALHO, M. M. DE; OMETTO, A. R. **Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos: revisão sistemática e bibliometria.** *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 164-180, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v22n1/0104-530X-gp-22-01-00164.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2019.

KAUARK, F.; MANHÃES, F. C.; MEDEIROS, C. H. **Metodologia da pesquisa: guia prático – Itabuna: Via Litterarum, 2010. 88p.** Disponível em:

<<http://197.249.65.74:8080/biblioteca/bitstream/123456789/713/1/Metodologia%20da%20Pesquisa.pdf>>. Acesso em 19 set. 2019.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. **Public Policy: politics, analysis and alternatives**. 3 ed. USA: CQ Press, 2010.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MARTINS, J. S. **Reforma agrária – O Impossível Diálogo**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000. 176 p.

MARX, César Augusto. **A CGU e a dualidade do papel do Controle Interno no Brasil**. Repositório Digital FGV. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14107>>. Acesso em 04 dez. 2018.

MELLO, P. F. **Reforma agrária brasileira: uma análise da brokerage**. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 2, 2012: 430-450. Disponível em: <<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/8>>. Acesso em: 16 out. 2018.

MENDONÇA, R. R. S. **Processos Administrativos**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração - UFSC, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MINAYO, M. C. **O desafio do conhecimento**. São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC-ABRASCO, 1994.

MONTE, Francisco Clesson Dias. **O INCRA E A POLÍTICA DE ASSENTAMENTOS RURAIS: UM ESTUDO SOBRE PROCESSOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS DE AÇÃO PÚBLICA**. UFRRJ, 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/Administrador/Downloads/https___correio2.Incra.gov%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/https___correio2.Incra.gov%20(1).pdf)>. Acesso em 10 nov. 2018.

MOTA, Giordano Bruno Araújo Cavalcante. **A Obrigatoriedade do Controle Interno na Administração Pública Brasileira**. Revista Controle, Fortaleza, v. 16, n.1, p.459-485 jan/jun, 2018. Periódicos do Capes. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/382>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico**. 22ª Ed., São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, D. P. R. **Administração de Processos: Conceitos, Metodologia e Práticas**. São Paulo: Atlas, 2013.

PENA, C.; ROSA, M.C. **Estado, movimentos e reforma agrária no Brasil: Reflexões a partir do INCRA**. Lua Nova, São Paulo, 95: 57-85, 2015. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452015000200057&script=sci_astract&tlng=pt>. Acesso em: 26 out. 2018.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, vol. 40, n. 1, p.81-105, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05>> Acesso em: 19 jul. 2019.

PNRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural. MDA.2002. <http://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_nac_reforma_agraria_2.pdf>. Acesso em: 23 de mar. 2019.

RANIERI, S. B. L. Retrospecto da reforma agrária no mundo e no Brasil. In: SPAVOREK G, (Org.) **A Qualidade dos Assentamentos da Reforma agrária Brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras Editora Gráfica, 2003, p.5-38.

ROCHA, R. J. de S.; CABRAL, J. P. C.. **ASPECTOS HISTÓRICOS DA QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL**. REVISTA PRODUÇÃO ACADÊMICA – NÚCLEO DE ESTUDOS URBANOS REGIONAIS E AGRÁRIOS/ NURBA – Vol. 2 N. 1 (JUNHO, 2016), p. 75-86. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/producaoacademica/article/view/2963>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

ROOS, Djoni. **AS LUTAS CAMPONESAS NO ESTADO DO PARANÁ E OS MODELOS DA “REFORMA AGRÁRIA” BRASILEIRA**. Revista Digital GEOGRAPHOS. ISSN:2173-1276, Vol. 4, Nº31/2013. Disponível em: <<http://web.ua.es/revista-geographos-giecryal> >. Acesso em: 19 dez. 2018.

SANTOS, R.O.C. **O QUE TEVE DE REFORMA AGRÁRIA NO GOVERNO LULA?** Campo Território: revista de geografia agrária, v.6, n. 12, p.63-78, ago., 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/13468>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

SANTOS, H. R. M. **Fatores críticos de Sucesso das Iniciativas de BPM no setor público**. 2012. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10877/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_H%C3%ADgor%20Monteiro.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2019.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 6.ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SILVA, C. L.; FIGUEREDO, C. **Política Pública e Reforma Agrária: Uma Análise dos Principais Indicadores da Política de Assentamentos Rurais**. Artigo publicado em 30 de nov. 2019. REVISTA GRIFOS, v. 29 n. 48, p.122-146, (2020).

SILVA, C. L. **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVA, E. L. da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** 4ª edição revisada e atualizada. UFSC. Florianópolis, 2005.

SILVA, J. F. **GESTÃO POR PROCESSOS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:** Uma análise sobre obstrutores e facilitadores. Rio de Janeiro, 2014.
do Mapeamento de Processo em Organizações Públicas. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12032>. Acesso em: 21 fev. 2019.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio.** Campinas (SP) Ed. Da UNICAMP, 1996.

SOUZA, CELINA. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

SPAROVEK, G. (Org.) **a qualidade dos assentamentos de Reforma agrária brasileira.** São Paulo: Páginas & Letras, 2003. 167p.

STEDILE, J. P. (org.). **A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL.** O debate na esquerda – 160-1980. Editora Expressão Popular, 2ª edição São Paulo – 2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.465/2017, conversão da medida provisória 759/2016, n. 5771 e 5883 de 2017. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>. Acesso em 26 ago. 2018.

TREVISAN, A. P. BELLEN, H. M. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** RAP: Rio de Janeiro 42(3): 529-50 maio/Jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>. Acesso em 10 nov. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 000.517/2016-0 – Acórdão nº 775/2016 – TCU – Plenário.** Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb). Brasília, 06 de abril de 2016. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0775-11/16-P, p. 01-48; 01-20;01-04.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC 012.256/2003-4 – Acórdão nº 391/2004 – TCU – Plenário.** SECEX-5 – 5ª Secretaria de Controle Externo. Brasília, 07/04/2004. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo>. Acesso em: 25 ago. 2018.

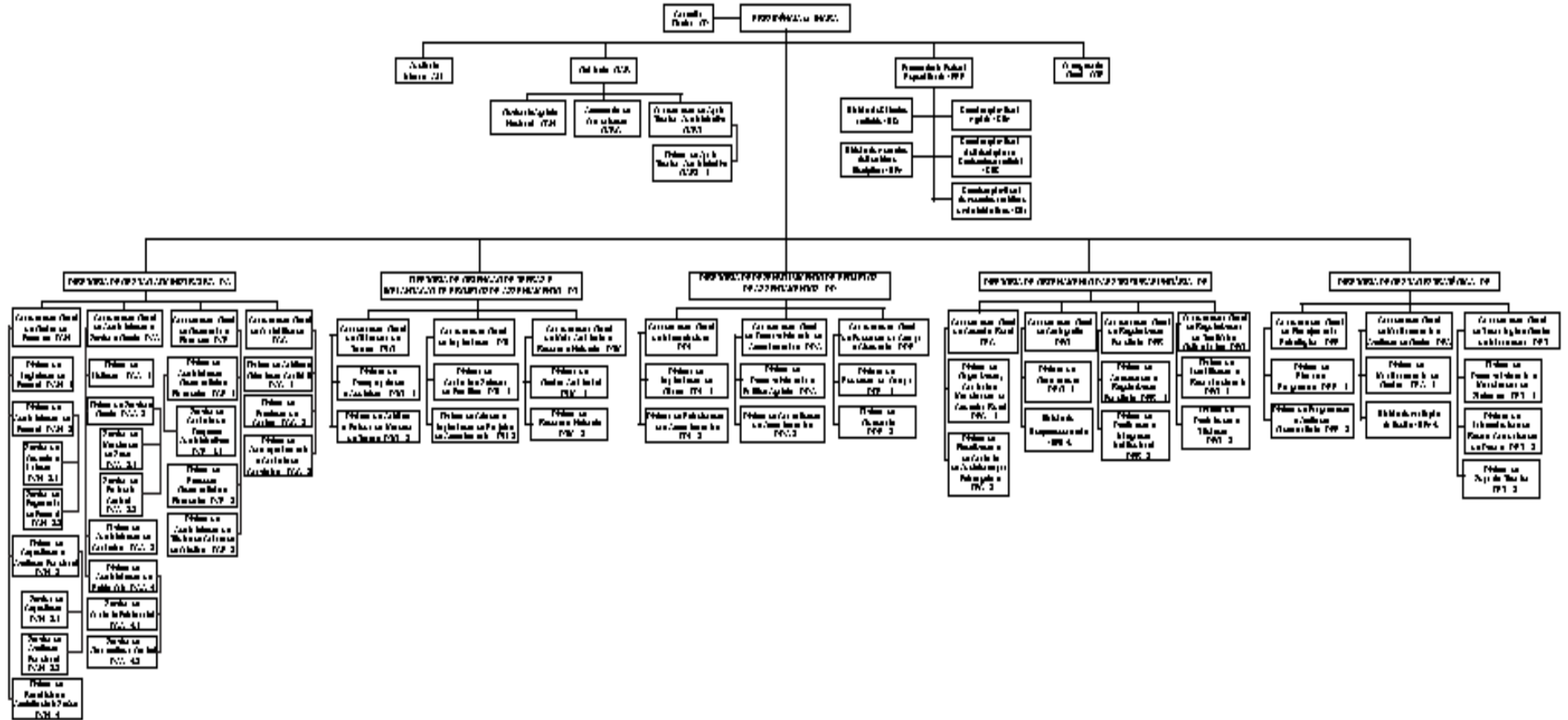
UTFPR. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. O Programa. Disponível em: <http://www.utfpr.edu.br/cursos/coordenacoes/stricto-sensu/pgp/sobre>. Acesso em 18 Dez. 2018.

VEIGA, J. E Da. **O que é Reforma agrária.** São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1984. 89p.

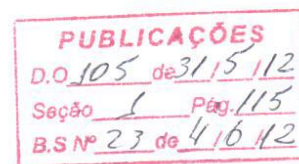
WOOD JR, T.; CALDAS, M. P. **Comportamento Organizacional**: uma perspectiva brasileira. Disponível em: https://www.academia.edu/34072355/COMPORTAMENTO_ORGANIZACIONAL_UMA_PERSPECTIVA_BRASILEIRA. Acesso em 04 set. 2019.

YIN. R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO I – ORGANOGRAMA DIREÇÃO CENTRAL



**ANEXO II – RELAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTOS E FAMÍLIAS
ASSENTADAS – SR(10)SC**

ANEXO III – INSTRUÇÃO NORMATIVA 71/2012

RESOLUÇÃO/INCRA/CD/Nº 09

DE 17 DE MAIO DE 2012.

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA, Autarquia Federal criada pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, alterado pela Lei nº 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu Presidente, no uso das atribuições que lhe são conferidas no art. 21, inciso VII, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 3 de abril de 2009, e com o art. 122, inciso VI, do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 20, de 8 de abril de 2009, tendo em vista a decisão adotada em sua 625ª Reunião, realizada em 17 de maio de 2012, e

Considerando os termos do processo administrativo nº 54000.000366/2012-50, resolve:

Art. 1º Aprovar a Instrução Normativa nº 71, de 17 de maio de 2012, que “Normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária”.

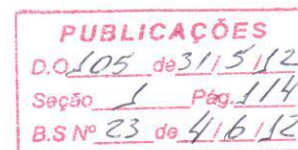
Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.



CELSO LISBOA DE LACERDA



Luiz Guilherme Santos Fernandes
Diretor de Desenvolvimento de
Projetos de Assentamento
Port/Casa Civil nº 1277



INSTRUÇÃO NORMATIVA/INCRA/Nº 71

DE 17 DE MAIO DE 2012.

Normatiza as ações e medidas a serem adotadas pelo Incra nos casos de constatação de irregularidades em projetos de assentamento de reforma agrária.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 21 da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 6.812, de 03 de abril de 2009, combinado com o inciso V, do art. 122 do Regimento Interno do Incra, aprovado pela Portaria/MDA/nº 20, de 08 de abril de 2009, com fundamento na legislação abaixo discriminada e considerando o contido no processo nº 54000.000366/2012-50, resolve:

Seção I
Dos Objetivos

Art. 1º São objetivos desta Instrução Normativa:

- I - estabelecer procedimentos administrativos para fiscalização das áreas situadas em projetos de assentamento da reforma agrária;
- II - identificar e caracterizar as situações irregulares nas áreas situadas em projetos de assentamento da reforma agrária;
- III - efetivar a retomada das áreas e parcelas em situação de irregularidade e promover sua adequada destinação;
- IV - estabelecer os requisitos para regularização das parcelas ocupadas sem autorização do Incra.

Seção II
Da Fundamentação Legal

Art. 2º Esta Instrução Normativa tem como base legal:

- I - Constituição Federal;
- II - Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964;
- III - Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973;
- IV - Lei 7.347, de 24 de julho de 1985;
- V - Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993;
- VI - Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
- VII - Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999;
- VIII - Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990;
- IX - Norma de Execução Incra nº 45 - 30 de março de 2005.

7

Seção III
Das Situações Irregulares

Art. 3º Consideram-se irregulares, quanto à ocupação e exploração, as áreas em projetos de reforma agrária ocupadas:

I – por beneficiários que infringirem as cláusulas e condições estabelecidas no contrato celebrado com o Incra ou na legislação.

II – por não beneficiários que ocupem e/ou explorem áreas situadas em projetos de assentamento sem autorização do Incra.

Seção IV
Dos Procedimentos

Art. 4º O Incra promoverá a fiscalização em áreas situadas em projetos de assentamento, de ofício, ou sempre que houver denúncia, com emissão de relatório circunstanciado, que identifique e caracterize a situação encontrada nas áreas vistoriadas.

Parágrafo único. As vistorias deverão ser realizadas por servidor da autarquia e/ou de outra instituição pública, cuja atuação junto ao Incra esteja devidamente respaldada em instrumento jurídico próprio, sendo necessário, neste último caso, ordem de serviço específica.

Art. 5º Caberá ao Superintendente Regional, ouvida a Divisão de Desenvolvimento, o planejamento dos trabalhos, estabelecendo as áreas prioritárias de atuação.

Subseção I
Dos Não Beneficiários

Art. 6º - Identificada ocupação ou exploração em projeto de assentamento, por não beneficiário da política de reforma agrária, sem autorização do Incra, o ocupante deverá ser imediatamente notificado para desocupar a área no prazo de 15 (quinze) dias.

Parágrafo único. Apresentada defesa, ou pedido de regularização previsto no art. 14, eventuais ações de retomada deverão ser sobrestadas até decisão final.

Art. 7º Apresentado pedido de regularização, o Superintendente Regional encaminhará o procedimento à Divisão de Obtenção de Terras, para:

I – verificar o preenchimento dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;

II – informar a existência ou não de candidatos excedentes no projeto de assentamento, interessados na parcela;

§ 1º Após a manifestação da Divisão de Obtenção, o procedimento será encaminhado à Divisão de Desenvolvimento, para informar sobre o cumprimento dos demais requisitos exigidos pelo art. 14 e parecer conclusivo sobre o pedido.

§ 2º Caberá ao Superintendente Regional, consultados, a seu critério, a Divisão de Desenvolvimento e a PFE, o julgamento da defesa e do pedido de regularização, comunicando a decisão ao interessado.

§ 3º A PFE deverá ser ouvida quando a defesa ou recurso suscitar matéria de direito.

§ 4º Deferido o pedido de regularização, deverão ser adotadas as providências necessárias à celebração do contrato ou outorga do título, informando-se a PFE para comunicação ao Juízo, caso já tenha sido proposta a respectiva ação possessória.

Seção V
Da Regularização

Art. 14 A pedido do interessado, a aquisição ou ocupação de parcela sem autorização do Incra poderá ser regularizada, atendidas, cumulativamente, as seguintes condições:

I – emissão há mais de dez anos de contrato ou título originário, ou outro documento similar, contados da data em que o ocupante irregular foi notificado;

II – inexistência de candidatos excedentes no projeto de assentamento interessados na parcela;

III – observância, pelo candidato, dos requisitos de elegibilidade para ser beneficiário da reforma agrária;

IV – quitação ou assunção pelo interessado, até a data de assinatura do contrato de concessão de uso, dos débitos relativos ao Crédito de Instalação, concedidos aos beneficiários anteriores.

§ 1º Além dos requisitos acima, de forma consultiva, poderá ser apresentada manifestação da comunidade assentada, como elemento a subsidiar a decisão da autoridade ou instância julgadora.

§ 2º Os débitos relativos ao Crédito de Instalação, na modalidade Apoio Inicial, deverão ser cobrados do beneficiário originário.

§ 3º Não havendo possibilidade de regularização na parcela adquirida ou ocupada, o Incra poderá propor ao ocupante irregular a possibilidade de candidatar-se a outra, em projeto de assentamento distinto, caso desocupe voluntariamente a área e preencha os requisitos para ser beneficiário da reforma agrária.

Seção VI
Da Indenização das Benfeitorias

Art. 15 Em caso de desistência ou de exclusão, caberá ao Incra indenizar as benfeitorias edificadas ou implantadas de boa-fé pelo beneficiário da reforma agrária com recursos próprios.

§ 1º Para os fins desta norma, consideram-se de boa-fé, as benfeitorias edificadas ou implantadas pelo assentado na área que lhe foi destinada pelo Incra, durante a vigência do contrato ou sob autorização da Autarquia.

§ 2º O beneficiário desistente ou excluído deverá preencher formulário específico, onde relacionará suas benfeitorias, declarando os valores que entender devidos;

§ 3º Caso as benfeitorias sejam de pequena monta, assim entendidas aquelas cujo valor de reposição não ultrapasse quantia fixada por ato próprio do Diretor de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, o servidor, assim definido no parágrafo único do art. 4º, deverá atestar sua existência e adequação dos valores, encaminhando os autos à Divisão de Desenvolvimento, para providências;

§ 4º Caso o valor das benfeitorias ultrapasse o previsto no parágrafo anterior, deverá ser elaborado laudo de avaliação conclusivo;

§ 5º Atestada a desocupação da parcela e estando o processo devidamente instruído, o Incra deverá proceder ao pagamento das benfeitorias em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da data do laudo/atestado.

§ 6º Havendo débitos relativos ao Crédito de Instalação concedidos ao beneficiário

desistente ou excluído, estes deverão ser compensados com o valor das benfeitorias edificadas ou implantadas com recursos próprios.

Seção VII
Das Disposições Gerais

Art. 16 As ações necessárias ao cumprimento dos objetivos da presente Instrução estão detalhadas no Manual Operacional de Supervisão Ocupacional em área de reforma agrária.

Art. 17 Qualquer servidor do Incra ou quem lhe faça as vezes, na forma do parágrafo único do art. 4º, quando em diligência oficial pela Autarquia Agrária, poderá notificar ocupante irregular e beneficiário em situação de irregularidade.

Parágrafo único. É dever de todo servidor do Incra relatar, por escrito, à chefia imediata as irregularidades verificadas em áreas de reforma agrária.

Art. 18 Esta norma não se aplica às áreas de reforma agrária sem organização espacial definida ou reconhecida pelo Incra.

Art. 19 Quando houver indícios de que beneficiário da reforma agrária esteja atuando como intermediário na negociação indevida de parcelas, ou cometendo outras irregularidades relacionadas ao programa, o Superintendente Regional, de ofício ou mediante provocação, determinará a instauração de procedimento previsto no art. 11 desta norma.

Art. 20 As ocupações decorrentes de compra e venda de áreas de reforma agrária, não suscetíveis de regularização, serão comunicadas ao Ministério Público Federal.

Art. 21 Os casos omissos serão submetidos à Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento para análise e decisão.

Art. 22 Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se a Instrução Normativa nº 47/2008, de 16 de setembro de 2008.


CELSO LISBOA DE LACERDA

Luiz Gylmar Santos Fernandes

Luiz Gylmar Santos Fernandes
Diretor de Desenvolvimento de
Projetos de Assentamento da
Pou/Casa Civil nº 1277

ANEXO IV – Relatório de famílias assentadas PA (XXX)

| CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA DIRETORIA DE OBTENÇÃO DE TERRAS E IMPLANTAÇÃO DE PROJETOS DE ASSENTAMENTO - DT | | Sistema: SIPRA Fonte: SDM Usuário: Relatório: Rel_Q206 Data: 30/10/2019 | | | | |
|---|-------------------------------------|---|-----|-------------|------------------|--|
| Situação dos Beneficiários da Reforma Agrária - Analítico | | | | | | |
| Período das Informações: 01/01/2010 Até 01/01/2014 | | | | | | |
| Código do | Nome do Beneficiário / Nome Cônjuge | Document | CPF | Situaç | Data da situação | Motivo |
| SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA - SR (10) | | | | UF: SC | | |
| CURITIBANOS | | | | | | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 07/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Desistente | 11/06/2013 | Live espontânea vontade antes da assinatura do Contrato de |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Transferido | 12/04/2017 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Evadido | 25/07/2017 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Desistente | 11/06/2013 | Live espontânea vontade antes da assinatura do Contrato de |
| | | | | Transferido | 08/05/2019 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 11/07/2018 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Desistente | 16/08/2014 | Não atende aos critérios eliminatórios de SELEÇÃO - |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Evadido | 25/07/2017 | Inadimplência Contratual |
| | | | | Assentado | 07/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Evadido | 18/05/2017 | Transferência do domínio sem anuêr |
| | | | | Assentado | 07/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Evadido | 18/05/2017 | Transferência do domínio sem anuêr |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Evadido | 25/07/2017 | Inadimplência Contratual |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Transferido | 25/09/2014 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Falecido | 07/11/2016 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Transferido | 06/07/2018 | |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Eliminado | 01/04/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Evadido | 12/06/2013 | Abandono da área sem causa con |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |
| | | | | Assentado | 21/01/2012 | |
| | | | | Assentado | 25/09/2013 | |
| | | | | Transferido | 03/09/2014 | União com assentado(a) de outra p |
| | | | | Eliminado | 08/07/2013 | Não atende aos critérios |
| | | | | Assentado | 31/12/2011 | |

Total do Projeto : 60 Família(s)
Total do Município : 1 Projeto com 60 Família(s)

Fonte: SIPRA (2019).

ANEXO V – NORMA DE EXECUÇÃO Nº 45, DE 25 DE AGOSTO DE 2005

| PUBLICAÇÕES | | |
|-------------|-----|-------------|
| D.O. | 166 | de 29/08/05 |
| Seção | 01 | Pág. 122 |
| B.S. Nº | 35 | de 29/08/05 |

NORMA DE EXECUÇÃO Nº 45, DE 25 DE AGOSTO DE 2005

Dispõe sobre procedimentos para seleção de candidatos ao Programa Nacional de Reforma Agrária.

O SUPERINTENDENTE NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 28, inciso V do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria MDA/Nº 164, de 14 de julho de 2000, e alterado pela Portaria MDA/Nº 224, de 28 de setembro de 2001, com fundamento no art. 4º Instrução Normativa INCRA nº 15, de 30 de março de 2004, resolve:

Art. 1º. Estabelecer os procedimentos técnicos e administrativos para a seleção de candidatos a beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária, fundamentado nos seguintes atos:

- I - Código Civil Brasileiro;
- II - Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra);
- III - Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966; e
- IV - Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

CAPÍTULO I SELEÇÃO DE CANDIDATOS

Seção I Princípios Gerais

Art. 2º. A seleção de candidatos ao assentamento em áreas destinadas à Reforma Agrária é um processo seletivo constituído pelas etapas de Organização para o Assentamento e Homologação e se estende durante todo o processo de desenvolvimento do projeto de reforma agrária, sempre que houver disponibilidade de vagas para assentamento.

Parágrafo único. A política de Reforma Agrária poderá priorizar a seleção de famílias identificadas, por coleta de informações, nas condições precárias de habitação ou moradia, saúde, insuficiência de renda, falta de acesso à educação, ou através de outro indicador social, tais como, aspectos demográficos, trabalho e rendimento, educação e condições de vida, obedecendo rigorosamente às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

Art. 3º. É garantida ao beneficiário(a) a participação em todas as fases do projeto, de forma individual ou coletiva, através de organização da qual seja membro e que represente seus interesses.

Art. 4º. O processo seletivo tem caráter nacional e realizar-se á na área de atuação de cada Superintendência Regional, no município ou microrregião, objetivando o assentamento das famílias de trabalhadores rurais, em áreas desapropriadas ou obtidas por meio de compra e venda, nas vagas em Projeto de Reforma Agrária já existentes, em áreas

CA

decorrentes de processos de discriminação e arrecadação, doação ou outra forma de obtenção.

Seção II Dos Beneficiários (as)

Art. 5. O assentamento de famílias contemplará as seguintes categorias de trabalhadores e trabalhadoras:

- I – Agricultor e agricultora sem terra;
- I - Posseiro, assalariado, parceiro ou arrendatário;
- II - Agricultor e agricultora cuja propriedade não ultrapasse a um módulo rural do município.

Art. 6. Não poderá ser beneficiário(a) do Programa de Reforma Agrária, a que se refere esta norma, seguindo os seguintes Critérios Eliminatórios:

- I – Funcionário(a) público e autárquico, civil e militar da administração federal, estadual ou municipal, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- II – O agricultor e agricultora quando o conjunto familiar auferir renda proveniente de atividade não agrícola superior a três salários mínimos mensais;
- III - Proprietário(a), quotista, acionista ou co-participante de estabelecimento comercial ou industrial, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- IV - Ex-beneficiário(a) ou beneficiários(a) de regularização fundiária executada direta ou indiretamente pelo INCRA, ou de projetos de assentamento oficiais ou outros assentamentos rurais de responsabilidade de órgãos públicos, de acordo com a Lei nº 8.629/93, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a), salvo por separação judicial do casal ou outros motivos justificados, a critério do INCRA;
- V - Proprietário(a) de imóvel rural com área superior a um módulo rural, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- VI - Portador(a) de deficiência física ou mental, cuja incapacidade o impossibilite totalmente para o trabalho agrícola ressalvados os casos em que laudo médico garanta que a deficiência apresentada não prejudique o exercício da atividade agrícola;
- VII – Estrangeiro(a) não naturalizado, enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a);
- VIII – Aposentado(a) por invalidez, não enquadrando o cônjuge e/ou companheiro(a) se estes não forem aposentados por invalidez;
- IX – Condenado (a) por sentença final definitiva transitado em julgado com pena pendente de cumprimento ou não prescrita, salvo quando o candidato faça parte de programa governamental de recuperação e reeducação social, cujo objeto seja o aproveitamento de presidiários ou ex-presidiários, mediante critérios definidos em acordos, convênios e parcerias firmados com órgãos ou entidades federais ou estaduais;

Parágrafo primeiro. A aplicação dos critérios eliminatórios será através das informações declaradas pelos candidatos ou candidatas no formulário de inscrição devidamente assinado, bem como de pesquisas aos órgãos governamentais:

- I - Nível Federal:

Costa

- a) Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR;
 - b) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária - SIPRA;
 - c) Polinter (Polícia Civil)
 - d) Polícia Federal;
 - e) Receita Federal;
 - f) Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS;
 - g) Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE;
 - h) outra base que vier a contribuir na aplicação dos critérios eliminatórios.
- II - Nível Estadual:
- a) Junta Comercial;
 - b) Secretária de Segurança Pública;
 - c) Secretaria de Administração (Recursos Humanos);
 - d) Instituto de Terras;
 - e) Prefeitura Municipal;
 - f) outra base que vier a contribuir na aplicação dos critérios eliminatórios.

Parágrafo segundo. As pesquisas para aplicação dos critérios eliminatórios, de responsabilidade da Superintendência Regional, serão realizadas no decorrer de todo o processo seletivo de cada projeto de reforma agrária.

Seção III

Etapas de Inscrição

Art. 7º. Compreende o processo de inscrição das famílias candidatas ao programa nacional de Reforma Agrária e é realizado em todas as Unidades da Federação, sob a gestão do INCRA, podendo buscar parcerias com outras instituições públicas credenciadas para tal fim, devendo utilizar o formulário Inscrição de Candidato(a) do sistema de informações do INCRA.

Parágrafo primeiro. Qualquer pessoa interessada no Programa de Reforma Agrária pode se inscrever, ficando rigorosamente submetida às etapas do processo seletivo que se refere esta Norma de Execução.

Parágrafo segundo. Os beneficiários(as) dos Projetos de Reforma Agrária, oriundos de outras instituições governamentais, devidamente reconhecidos pelo INCRA, deverão passar pela etapa de Inscrição em conformidade com o este artigo.

Parágrafo terceiro. É obrigatória, no ato da inscrição, a apresentação apenas do documento original do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou cópia autenticada.

Parágrafo quarto. Tratando-se de menor púbere (maior de dezesseis anos e menor de oito anos de idade), o candidato deve apresentar documentos que comprovem a emancipação, em uma das seguintes condições:

- I - Casamento;

Case

II - Ocupação de cargo, emprego ou função pública, desde que o vínculo tenha cessado antes da sua inscrição no Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis;

III - Documento de concessão dos pais ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independente de homologação judicial, ou por sentença do juiz;

IV - Colação de grau em curso de ensino superior; e

V - Estabelecimento civil ou comercial com economia própria e encerrada as atividades antes da sua inscrição no Programa.

Parágrafo quinto. A inscrição de que trata a presente Norma de Execução destina-se a identificar e dimensionar a real demanda de assentamento, não gerando direito subjetivo ao candidato em ser assentado em projeto integrante do Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis, implementado pelo INCRA, mas tão somente direito de preferência em condições de igualdade com os inscritos em data posterior.

Art. 8º. Para a etapa de inscrição a Superintendência Regional constituirá equipe de seleção, mediante ordem de serviço, conforme modelo do Anexo I, a quem cabe a responsabilidade da execução do processo seletivo de cada Projeto de Assentamento até a aprovação de relatório conclusivo.

Parágrafo primeiro. Os integrantes das equipes de seleção devem observar a correta aplicação desta metodologia de seleção, legislação que rege a matéria, objetivos preconizados no Plano Nacional de Reforma Agrária - PNRA, utilizando como instrumento o sistema de informações do INCRA.

Parágrafo segundo. Os integrantes das equipes de seleção devem acompanhar a definição das famílias para ocuparem as vagas no Assentamento, obedecendo à capacidade de assentamento. Deve-se fazer mediante participação dos candidatos(as) inscritos, das entidades representantes dos mesmos, podendo contar também com a participação das entidades municipais, estaduais envolvidas no processo de implantação do assentamento.

Parágrafo terceiro. Havendo necessidade de equacionar impasses de difícil conclusão para os membros participantes das reuniões de organização do assentamento, o INCRA emitirá relação de classificação com os parâmetros descritos na sistemática de classificação, Anexo II, desta Norma de Execução:

- a) tamanho da família - TF
- b) força de trabalho da família - FT
- c) idade do candidato - IC
- d) tempo de atividade agrícola - TAA
- e) moradia no imóvel - MI
- f) moradia no município - MM
- g) tempo de residência no imóvel - TR
- h) renda anual da família - RAF

Carson

Parágrafo segundo. A organização do assentamento deve ser realizada de comum acordo com os interessados, respeitando a forma de organização social preexistente quando se tratar de projeto de reforma agrária criado.

Seção IV **Etapa de Homologação**

Art. 9. A etapa de Homologação é o ato formal de aprovação pelo Superintendente Regional dos candidatos(as) selecionados(as) como beneficiários(as) da reforma agrária, com emissão da Relação de Beneficiários(os) - RB, contendo os nomes dos candidatos(as) selecionados(as), dados do Projeto de Assentamento, data da homologação da seleção e assinaturas do Superintendente Regional e Chefe da Divisão de Suporte Operacional.

Art. 10 A Superintendência Regional do INCRA de posse da Relação de Beneficiários(as) - RB, providenciará a realização dos ajustes necessários ao assentamento, com as pendências das pesquisas necessárias à aplicação dos critérios eliminatórios, conforme o caso, visando à abertura do processo administrativo individual.

Art. 11. Será assinado pelos beneficiários(as) e seu cônjuge e/ou companheiro(a) em 2 (duas) vias o Termo de Compromisso (Anexo III) com validade até a assinatura do instrumento definitivo. Uma via será entregue ao beneficiário e a outra anexada ao processo administrativo individual.

Art. 12. Os beneficiários(as) descritos no Art. 7º, Parágrafo segundo, da presente Norma de Execução, devem constar na Relação de Beneficiários(as) - RB, bem como os dados do Projeto de Reforma Agrária, data da homologação e assinaturas do Superintendente Regional, do Chefe do Setor Operacional (ou Técnico), não devendo assinar o Termo de Compromisso.

CAPÍTULO II **ASSENTAMENTO**

Art. 13. O assentamento será realizado respeitando-se as formas de organização social pré-existent, sobretudo quando se tratar de áreas já povoadas, ouvindo os interessados.

Art. 14. O beneficiário(a) deve participar das discussões quanto a seus direitos e deveres, devendo ser incentivado a interagir com os demais membros do assentamento.

Art. 15. O candidato(a) selecionado, homologado como beneficiário(a) do Programa Nacional de Reforma Agrária que por qualquer motivo desistir do assentamento nesta fase e não tenha assinado o instrumento definitivo, nem recebido Crédito Instalação, deve assinar Termo de Desistência, evitando tornar-se um ex-beneficiário da reforma agrária, condição impeditiva à sua participação em outros processos seletivos para o mesmo fim.

Carla

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES FINAIS

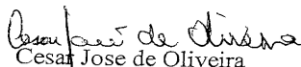
Art. 16. As situações não previstas nesta Norma de Execução, deverão ser submetidas, caso a caso, à Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário, com manifestação conclusiva da Superintendência Regional.

Art. 17. As mulheres e os homens são iguais em direitos e obrigações no âmbito do Programa Nacional de Assentamentos Rurais Sustentáveis, nos termos do art. 5º, I, da Constituição Federal.

Parágrafo único. Na unidade familiar rural constituída, à mulher será atribuída a condição de trabalhadora rural, devendo ter o respectivo registro junto ao Sistema de Informações do INCRA.

Art. 18. Os procedimentos operacionais para a execução desta Norma serão tratados em Manual Operacional a ser homologado pela Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário - SD.

Art. 19. Esta Norma de Execução entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Norma de Execução INCRA nº 38, de 30/03/2004.


Cesar Jose de Oliveira

Superintendente Nacional de Desenvolvimento Agrário

ANEXO VI – ACÓRDÃO 391/2004 E 775/2016

ACÓRDÃO 391/2004 - Plenário - TCU

1. Processo TC 012.256/2003-4 c/01 volume
2. Grupo I - Classe V - Relatório de Auditoria
3. Responsável: Rolf Hackbart (CPF: 266.471.760-04)
4. Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA
Vinculação: Ministério do Desenvolvimento Agrário
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: SEPROG, 5ª SECEX e SECEX/AL
8. Advogado constituído nos autos: não houve
9. Acórdão:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3.1. estabeleça grupo de contato de auditoria, com a participação de representante da Secretaria Federal de Controle Interno, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal e para acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.3.13. acompanhe os seguintes indicadores de desempenho:

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

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

9.3.13.3. número de assentamentos visitados por Superintendência/mês;

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

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

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

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

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

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

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

9.4. determinar à 5ª SECEX que:

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

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

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

9.5.1. Ministro do Desenvolvimento Agrário;

9.5.2. Ministro da Educação;

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

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

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

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

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

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

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

9.5.10. Projetos de Assentamento Bueru, Tapera Velha, Ituqui, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém/PA; Projetos de Assentamento Vale do Bacaba, Nova Conquista, Timborama e Itabocal, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Mãe do Rio/PA; Projetos de Assentamento Cupiúba, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Castanhal/PA; Projeto de Assentamento Santana, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Monsenhor Tabosa/CE; Projeto de Assentamento Juá, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Quitéria/CE; Projeto de Assentamento Ipueirinha/Ouricuri, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú/CE; Projeto de Assentamento Wilson Medeiros, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pedra Preta/MT; Projeto de Assentamento Beleza, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Juscimeira/MT; Projeto de Assentamento Santo Antônio da Fatura, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Campo Verde/MT;

Projetos de Assentamento Contestado e Dorcelina Folador, por meio da Cooperativa Central de Reforma Agrária do Paraná - CCA/PR; Projetos de Assentamento Nova Vida, Nova Conquista, Chico Castro Alves, por meio do escritório da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo no município de Martinópolis; Projeto de Assentamento Antônio Conselheiro II, por meio do escritório da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo no município de Teodoro Sampaio; Projetos de Assentamento Santana II, Copaíba, Pau de Estopa, Limão, Santa Mônica, Paraíso, Jordão, Macaúba, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Coroatá/MA; Projetos de Assentamento Santo Antônio II, São Benedito, Tauá de Centro, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município de Itapecuru Mirim/MA; Projetos de Assentamento Boa União, Paraíso e Curral do Fogo, por meio do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Unai/MG;

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

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

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

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

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

9.5.16. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - Contag;

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

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

9.5.19. Instituto de Estudos Sócio-Econômicos - INESC;

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

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

9.7. arquivar os presentes autos na 5ª SECEX.

10. Ata nº 11/2004 - Plenário

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

12. Especificação do quórum:

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

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO

Presidente

UBIRATAN AGUIAR

Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral



ACÓRDÃO Nº 775/2016 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 000.517/2016-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Representante: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental/TCU.
 - 3.2. Interessado: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA.
4. Órgão/Entidade/Unidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Representação legal não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente – SecexAmbiental, com pedido de medida cautelar, em face de indícios de irregularidades ocorridas na concessão de lotes do Programa Nacional de Reforma Agrária, em todo o país, pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária – Incra,

ACORDAMOS Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fundamento no art. 237, inciso VI, e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU;

9.2. determinar cautelarmente ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra, com fundamento nos arts. 71, inciso IX, da Constituição Federal, 45 da Lei 8.443/1992 e 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, que suspenda, até deliberação de mérito deste Tribunal sobre a matéria tratada nestes autos:

9.2.1. os processos de seleção de novos beneficiários para a reforma agrária;

9.2.2. os processos de assentamento de novos beneficiários já selecionados;

9.2.3. os processos de novos pagamentos de créditos da reforma agrária para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.4. a remissão dos créditos da reforma agrária a que se refere o art. 3º da Lei 13.001/2014 para os beneficiários com indícios de irregularidade apontados nas planilhas eletrônicas constantes em itens não digitalizáveis da peça 25 deste processo, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.5. o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função de o beneficiário fazer parte do PNRA, como o Garantia Safra, o Minha Casa Minha Vida – Habitação Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos, Bolsa Verde, Prorera e Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural, entre outros, para os casos com indícios de irregularidade apontados nos arquivos Excel constantes em itens não digitalizáveis da peça 25, com os ajustes indicados nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 deste acórdão;

9.2.6. o acesso aos serviços de assistência técnica e extensão rural:

9.2.6.1. aos 84.711 beneficiários que atestaram irregularmente serviços de assistência técnica, conforme relação indicada no levantamento efetuado nesta representação, constante dos arquivos em Excel que fazem parte dos itens não digitalizáveis da peça 25 (5.971 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs e não fazem parte da RB.xls” e 78.740 beneficiários constantes da planilha “Receberam assistência técnica em PAs do qual não fazem parte.xls”) bem



como o acesso deles aos demais benefícios de natureza creditícia ou outros decorrentes do PNRA, seja em nome próprio ou mediante instrumentos procuratórios passados pelos beneficiários originais;

9.2.6.2. a quaisquer pessoas que não correspondam ao efetivo beneficiário do Projeto de Assentamento objeto da assistência técnica a ser prestada, limitando-se à prestação da assistência às situações em que o ateste possa ser realizado pelo beneficiário da reforma agrária assistido e devidamente identificado no projeto de assentamento para o qual foi contemplado, nos termos do art. 23, incisos I e VII, da Lei 12.188/2010;

9.3. informar ao Incra que para fins do cumprimento das medidas determinadas cautelarmente:

9.3.1. no tocante às planilhas relativas a sinais exteriores de riqueza, considere apenas aqueles registros relativos a 2.095 beneficiários proprietários de veículos automotores com valor acima de R\$ 70.000,00 constantes dos arquivos em Excel (peça 25, planilha "14ª Sinais exteriores de riqueza e Irregulares em outros indícios.xls"), sem prejuízo de ulterior verificação do enquadramento ao PNRA dos demais beneficiários possuidores dos bens citados, em valores acima de R\$ 70 mil, em razão do planejamento de suas ações de fiscalização; e

9.3.2. no tocante às planilhas relativas a beneficiários que são empresários, considere excluídos da suspensão cautelar os 3.553 beneficiários empresários ligados ao ramo agrícola, identificados pela unidade técnica deste Tribunal, sem prejuízo de, em suas ações fiscalizatórias ulteriores, proceder à verificação da situação ocupacional desses 3.553 beneficiários, em razão das atividades empresariais exercidas;

9.4. autorizar ao Incra, excepcionalmente, a restabelecer os processos de pagamentos de créditos da reforma agrária e de remissão dos referidos créditos, na forma da Lei, bem como o acesso a outros benefícios e políticas públicas concedidos em função do PNRA aos beneficiários com indícios de irregularidades apontados nos arquivos Excel constantes destes autos, na hipótese de comprovação espontânea, por parte do beneficiário, mediante documentação idônea e verificação, por parte do Instituto, inclusive mediante inspeção *in loco* porventura necessária à aferição da veracidade das informações prestadas, do preenchimento dos critérios legais e normativos utilizados como parâmetro para os indícios de irregularidades apontados pela unidade técnica deste Tribunal, ficando nesse caso dispensada prévia manifestação deste TCU para os pagamentos, remissões e demais benefícios, mesmo sob a vigência da cautelar, devendo, no entanto, as providências serem comunicadas a esta Corte de Contas, com remessa da documentação correspondente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após o término dos procedimentos adotados;

9.5. comunicar ao Incra que:

9.5.1. a continuidade dos processos, na forma autorizada no subitem 9.4 retro, deverá se dar sob a responsabilidade pessoal do agente público autorizador, o qual, devidamente identificado, responderá perante este Tribunal em caso de constatação da prática de atos irregulares, com desvio dos critérios legais apontados nesta representação, ou sem as cautelas necessárias à verificação das informações prestadas;

9.5.2. na hipótese de comprovação espontânea por parte do beneficiário, referida no subitem 9.4 deste acórdão, efetue, quanto a ele, a revisão e atualização de todos os registros pertinentes, constantes do Sipa, de forma a promover atualização imediata da base de dados porventura inconsistente com a real situação cadastral do beneficiário, propiciando-se assim recadastramento desse e a melhoria da qualidade das informações constantes do sistema;

9.6. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra se manifeste sobre o mérito da presente representação, abordando todos os pontos indicados na derradeira instrução técnica produzida pela SecexAmbiental à peça 26, inclusive sobre o relatório de cruzamento de dados de peça 24, e planilhas de peça 25, e, em especial, sobre os seguintes novos apontamentos efetuados pela SecexAmbiental neste processo de fiscalização:

9.6.1. ausência de ampla divulgação, da abertura do processo de seleção de candidatos ao Programa de Reforma Agrária, contrariando o disposto no art. 37, *caput*, da CF e art. 2º, § único,



inciso V, da Lei 9.784/1999, bem como o art. 10 da Portaria MDA 6/2013 e o art. 5º, inciso III do Decreto 4.520/2002 (Princípio da publicidade);

9.6.2. processo de inscrição direcionado a famílias indicadas por movimentos sociais e/ou associações, contrariando o art. 37, *caput*, da Constituição Federal/1988 c/c art. 10 da Portaria MDA 6/2010 (Princípio da impessoalidade), com conseqüente lesão aos direitos de candidatos a lotes no PNRA, derivado da atuação de atores alheios aos quadros de servidores da Autarquia, os quais influenciam de maneira irregular o processo de seleção de beneficiários da reforma agrária, determinando os candidatos a serem contemplados no programa e excluindo arbitrariamente outros candidatos sem o cumprimento do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa;

9.6.3. adoção de procedimentos de classificação que não garantem o cumprimento dos critérios de priorização previstos no art. 19 da Lei 8.629/1993 e no art. 25 da Lei 4.504/1964 c/c art. 65 do Decreto 59.428/1966;

9.6.4. ausência de motivação nos casos de candidatos e eliminados, contrariando o art. 50 da Lei 9.784/1999;

9.6.5. descumprimento dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo de seleção de beneficiários, em especial a impossibilidade de interposição de recursos, contrariando o art. 5º, inciso LV da CF/1988 c/c art. 2º da Lei 9.784/1999;

9.6.6. recorrência dos casos descritos em várias superintendências regionais do Incra auditadas, indicando que o problema é generalizado e sistêmico;

9.7. fixar o prazo de 15 (quinze) dias para que o Ministério do Desenvolvimento Agrário se manifeste, se assim desejar, sobre a aderência das disposições da Portaria MDA 6/2013 aos critérios legais e normativos superiores que regem a Reforma Agrária, notadamente, no que se refere ao disposto no § 2º do art. 3º da referida portaria, segundo o qual *"não perderá a condição de beneficiário aquele que, após adquirir a condição de assentado, passe a se enquadrar nos incisos I, III e IV, deste artigo"*, se referindo os incisos a quem *"I – for servidor público ou exercer função pública autônoma, em órgão parastatal ou se achar investido em atribuições parafiscais"*, *III – for proprietário rural salvo exceções ali previstas, e "IV – for proprietário, quotista ou acionista de sociedade empresária em atividade"*, ato regulamentar que se afigura, em princípio, *contra legem* e contra os princípios da reforma agrária, relativos à justiça social (art. 16 da Lei 4.504/64), desenvolvimento rural sustentável (art. 16 da Lei 4.504/64), assentamento de famílias com vocação agrícola (art. 16 do Decreto 59.428/1966) e outros correlatos, que compõem as finalidades sociais da reforma agrária e de acordo com leis e decretos que tratam em sentido diverso sobre as condições reunidas para o enquadramento nos programas de colonização e reforma agrária e por isso desconsiderado nos critérios adotados para indicação dos indícios de irregularidades que sustentam a cautelar ora adotada;

9.8. determinar à SecexAmbiental que:

9.8.1. para fins da manifestação quanto ao mérito destes autos, faça integrar ao processo o conjunto de evidências que deram suporte aos apontamentos indicados nos itens 9.6.1 a 9.6.6 deste acórdão, remetendo-os ao Incra em seguida para sua manifestação, de forma a propiciar ao Instituto o acesso às evidências que conduziram aos apontamentos ali referidos, e a poder exercer o pleno direito ao contraditório e à ampla defesa;

9.8.2. envie ao Incra cópias das peças 24 e 25 (planilhas eletrônicas, peças não digitalizáveis constantes na peça 25 dos autos) de forma a subsidiar sua manifestação;

9.9. autorizar a realização da diligência proposta na instrução da SecexAmbiental para que o Incra apresente, no prazo de 15 (quinze) dias, a relação dos presidentes da Autarquia e dos diretores responsáveis pelos processos de seleção dos beneficiários da reforma agrária e de supervisão ocupacional, discriminando seus períodos de gestão e detalhando suas responsabilidades institucionais nos processos de trabalho referidos, na forma requerida por essa secretaria;

9.10. determinar à SecexAmbiental que confira prioridade na instrução e tramitação deste feito, após o recebimento da manifestação da entidade fiscalizada e os resultados da diligência empreendida, trazendo os autos conclusos quanto ao mérito ao Gabinete do Relator, via Ministério Público/TCU, a quem requer-se, desde logo, pronunciamento sobre as matérias de mérito desta representação,

3



solicitando-se também o máximo de brevidade, em razão da urgência do caso;

9.11. manter o sigilo sobre as peças eletrônicas qualificadas como itens não digitalizáveis deste processo, informando-se ao Instituto sobre a classificação dessa natureza;

9.12. dar ciência deste acórdão ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão ministerial supervisor, e à Procuradoria-Geral da República, diante da possível repercussão da medida ora adotada, bem assim, em razão de seu interesse em virtude das ações que move (ações civis públicas intentadas pelas procuradorias regionais), relativas a projetos de reforma agrária, dadas as funções institucionais descritas no art. 129, inciso III, da Constituição Federal;

9.13. determinar ao Inra que envie a este Tribunal, no prazo de quinze dias contados da ciência deste acórdão, relação dos assentamentos oriundos do Programa Nacional de Reforma Agrária que, após atingirem grau de satisfação adequado, em vista dos objetivos do programa, se tornaram autossustentáveis.

10. Ata n° 11/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/4/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0775-11/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, José Múcio Monteiro, Ana Arraes e Vital do Rêgo.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Reitor) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
 na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
 Reitor

Fuipresente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
 Procurador-Geral

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

| PERGUNTAS/TEMAS | CATEGORIAS |
|---|---|
| <p>1) Do levantamento realizado nos processos de criação, seleção, cadastro e homologação das famílias analisados, identificou-se que não foram obedecidos os parâmetros normativos, conforme listado abaixo:</p> <p>a) Criação da equipe de seleção?</p> <p>b) Divulgação do processo de seleção?</p> <p>c) Lista de inscritos, classificados, aprovados e eliminados do processo?</p> <p>d) Reunião de divulgação com emissão da Ata?</p> | <p>Legislação – Fluxo dos processos - Governança</p> |
| <p>2) Como é feita a homologação das famílias? E as consultas e análises dos critérios de eliminação?</p> | <p>Fluxo dos processos – Equipamentos - Recursos</p> |
| <p>3) Quanto ao material utilizado para a seleção, “Formulario Azul”, ele traduz aquilo que os normativos exigem?</p> | <p>Métodos – Tecnologia da Informação</p> |
| <p>4) As dificuldades percebidas no fluxo do processo de Implantação dos PA’S? O(A) senhor(a) poderia exemplificar</p> | <p>Governança – Alinhamento Estratégico</p> |
| <p>5) É utilizado algum sistema ou programa na atividades relacionadas a esses processos? Se sim, qual o programa? Sente alguma dificuldade em utilizá-lo? Se não, como é realizado, então? O(A) senhor(a) poderia explicar.</p> | <p>Tecnologia da Informação – Pessoas Cultura</p> |
| <p>6) Consequências do Acórdão do TCU 775/2016 – no processo de seleção, na supervisão ocupacional e no bloqueio das famílias que paralisou o Órgão de atuar nas outras ações, como crédito, infraestrutura, ater, dentre outras</p> | <p>Legislação – fluxo dos processos – Gestão - Descontinuidade</p> |
| <p>7) Análise do processo de supervisão ocupacional, considerando, os resultados da supervisão ocupacional (laudo entregue), nos últimos 10 anos (apresentado o gráfico 1). Alterações ocorridas com o bloqueio do TCU.</p> | <p>Fluxo do Processo – Resultados - Governança - Alinhamento Estratégico – Recursos -</p> |
| <p>8) Dificuldades na execução do processo de supervisão ocupacional, discutir o fluxo do processo, como ocorreu e como pode ser melhorado frente os resultados (Figura 7 e 8), considerar capacitação técnica para as atividades de campo, pontos críticos</p> | <p>Fluxo do Processo – Tecnologia da Informação, Equipamentos, Controle. Insegurança Jurídica – Pessoas e Cultura</p> |

| | |
|--|--|
| 9) Análise do fluxo do processo de titulação: CCDRU, CCU e TD, descrevendo como ele ocorreu e como está sendo executado atualmente quais as dificuldades | Fluxo do Processo, Influência Política – Estrutura da Organização. |
| 10) Influencia política e dos movimentos sociais nos resultados da política de assentamentos rurais. | Influência Política - Pessoas e Cultura |
| 11) Qual a percepção quanto ao fluxo desses processos? Eles são eficientes para o beneficiário da reforma agrária? Onde estão os gargalos? | Planejamento Estratégico - Governança - Pessoas e Cultura |

APÊNDICE B – ROTEIRO DE OBSERVAÇÃO

Divisão _____ Data: ____/____/____ Horário: ____ Duração: _____

Atividades desenvolvidas? _____

Quantas pessoas atuam nas atividades? _____

Quais os principais problemas enfrentados para execução das atividades?

Como os responsáveis procuraram solucionar os problemas:

A legislação foi consultada durante a execução das atividades? Elas atendem os critérios necessários a execução das atividades?

Houve interação com outros setores, divisões, SRs ou INCRA/SEDE? Como é a comunicação no Órgão?

Quais os problemas enfrentados em relação a recursos, tecnologia da informação e equipamentos?

Quanto a participação nas decisões do Órgão, como planejamento estratégico e operacional?

Há metodologia definida para a execução das atividades? Consegue visualizar todo o processo, quais as dificuldades encontradas?

Como é o projeto de capacitação dos servidores?

Que valores estão agregados aos processos?
