

**AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
PROGRAMA PRÓ-RURAL
PROJETO MULTISSETORIAL DE
DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ
AVALIAÇÃO FINAL:
DA SUSTENTABILIDADE E CONTINUIDADE**

**CURITIBA
FEVEREIRO 2019**

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Massa Ratinho Júnior - *Governador*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E PROJETOS ESTRUTURANTES

Valdemar Bernardo Jorge - *Secretário*

Mauricio Scandelari Milczewski - *Diretor Geral*

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Carlos Gomes Pessoa - *Diretor-Presidente*

Júlio Takeshi Suzuki Jr. - *Diretor do Centro de Pesquisa*

Daniel Nojima - *Diretor do Centro Estadual de Estatística*

Diego Rodrigo Quanz Dariva - *Diretor Administrativo-Financeiro*

PROJETO MULTISSETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ

Coordenação Geral

Nestor Bragagnolo - *Coordenador Geral do Projeto (SEPL)*

Tobias de Freitas Prado - *Coordenador Adjunto do Projeto (SEPL)*

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Norberto Anacleto Ortigara - *Secretário*

Robens Ernesto Niederheitmann - *Diretor Geral*

Jefferson Vinicius Meister - *Coordenador técnico PRÓ-RURAL*

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEMA

Márcio Nunes - *Secretário*

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS - ITCG

Everton Luiz da Costa Souza - *Diretor-Presidente*

COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO IPARDES

Diretoria de Pesquisa - Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

Katia Terezinha Patrício da Silva

Editoração

Marcelo Antonio - *Coordenador*

Maria Laura Zocolotti - *Supervisão editorial*

Estelita Sandra de Matias - *Revisão de texto*

COLABORAÇÃO TÉCNICA E OPERACIONAL

Sônia Maria dos Santos - *SEPL/CDG/*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 DESCRIÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	9
2 PERCURSO AVALIATIVO	17
2.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO.....	17
2.2 AVALIAÇÃO QUALITATIVA.....	25
2.3 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA: DEMANDAS SOCIAIS.....	26
2.4 DEFINIÇÃO DE AGENDA.....	27
2.5 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	27
3 TOMADA DE DECISÃO	31
3.1 IMPLEMENTAÇÃO	31
3.1.1 A Institucionalização	31
3.1.2 A Execução: estrutura e funcionamento.....	32
4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS	37
4.1 PROCEDIMENTOS.....	38
5 ANÁLISE DE DESEMPENHO	43
5.1 DESEMPENHO DA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E METAS FÍSICAS	43
5.2 DESEMPENHO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	55
APÊNDICE - RELAÇÃO DOS GESTORES E TÉCNICOS ENTREVISTADOS E/OU CONSULTADOS	57

INTRODUÇÃO

Com a atribuição de fortalecer a capacidade do Estado para monitorar e avaliar políticas públicas no âmbito do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, objeto do acordo de empréstimo n.º 8.201-BR entre o Estado do Paraná e o Banco Mundial, o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) assumiu o compromisso de realizar um conjunto de atividades avaliativas. Neste contexto, de comum acordo com a Coordenação Geral do Projeto (SEPL/UGP), Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), IPARDES e Banco Mundial, decidiu-se por avaliar Ação de Regularização Fundiária do Programa PRÓ-RURAL, face à relevância e ineditismo desta intervenção.

Nesta etapa, para elaboração do Relatório com Recomendações a Respeito da Sustentabilidade e Continuidade das Atividades de Regularização Fundiária, optou-se por um tipo de avaliação executiva de projeto, ou também denominada de avaliação rápida. Nesta linha, retratam-se as condições concretas da implementação, com enfoque na gestão, execução, desempenho e resultados esperados.

Deste modo, examinam-se os diferentes aspectos em termos gerenciais, operacionais e institucionais da execução sob a ótica da pesquisa social, com a utilização de métodos e técnicas apropriados. A proposição consiste em responder e compreender, com relativa objetividade, o processo de implementação e os resultados da intervenção, lastreado pelos condicionantes de desempenho das atividades.

Este trabalho configura-se como complementar a outras atividades avaliativas da mesma natureza e de propósito similar, realizadas pelo IPARDES, conforme proposto no Termo de Referência, aprovado em 2014. As avaliações no decorrer do ciclo de implementação da política pública, com a utilização de diferentes abordagens metodológicas, possibilitam aprofundar o conhecimento do que se faz. Deste prisma, compreende-se que a avaliação integra o efetivo cumprimento da função administrativa pública, sendo:

[...] um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade de informar, em tempo, as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos. (JANUZZI, 2011, p.74).

O relatório subdivide-se em seis seções além desta Introdução, que contém aspectos mais relevantes do objeto da avaliação. Na primeira parte, apresenta-se o referencial do processo de avaliação com a descrição da Ação de Regularização Fundiária no âmbito do Programa PRÓ-RURAL. No conteúdo desta seção evidenciam-se os principais componentes da estrutura formal do programa: justificativa, objetivo, metas, público-alvo e estratégia de implementação, que devem orientar os processos de avaliação de políticas públicas.

Na segunda seção apresenta-se a síntese das atividades avaliativas realizadas no período de 2014 a 2018, com os resultados mais importantes.

Os procedimentos metodológicos estão expostos na terceira parte, e a análise do desempenho das metas físicas e financeiras consta da quarta seção, com os fatores condicionantes da execução.

Na quinta parte do trabalho examinam-se, em consonância com as orientações metodológicas da avaliação executiva de projetos, os resultados da coleta de dados sistematizados por eixos temáticos da gestão e operacionalização das atividades realizadas para alcançar as metas e objetivos.

Finalmente, na última seção registram-se as evidências da avaliação e as principais recomendações, para a sustentabilidade e consolidação da Ação de Regularização Fundiária.

Esta avaliação tem por finalidades a melhoria do processo decisório, o aprendizado institucional e/ou o aumento da *accountability*. Com a sistematização das informações, relacionadas ao gerenciamento da execução e cumprimento das metas físicas e financeiras, explicitam-se os esforços empreendidos para a obtenção dos resultados esperados. O exame dos fatores de desempenho permite o julgamento do mérito da ação e a identificação das principais dificuldades a serem suplantadas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade, bem como a consolidação da regularização fundiária como política pública.

Em síntese, os elementos descritivos ou explicativos das diferentes etapas de implementação da Ação de Regularização Fundiária oferecem um conjunto de informações para apoiar a tomada de decisão. Ademais, espera-se que a apropriação dos resultados pelas práticas de gestão materialize a função da avaliação de promover o aperfeiçoamento dos diferentes níveis decisórios na dimensão estratégica, tática e operacional, contribuindo, dessa forma, para o incremento da qualidade dos processos de planejamento, formulação e implementação de projetos futuros.

1

**DESCRIÇÃO DA AÇÃO DE
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

1 DESCRIÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A ação de Regularização Fundiária consta do Programa PRÓ-RURAL, que tem como objetivo “aumentar a competitividade dos agricultores familiares na Região Central do Paraná de forma sustentável, nas dimensões ambiental, social e econômica”. Para alcançar este objetivo os gestores apostaram no fortalecimento da capacidade organizacional e gerencial da ATER pública; no desenvolvimento e apoio a mecanismos de formação de capital humano e social; no fortalecimento das organizações e associações de produtores; na ampliação e/ou inovação das oportunidades de negócios sustentáveis; no fomento ao gerenciamento da infraestrutura viária rural; e no incentivo ao processo de regularização fundiária (IPARDES, 2012), como apresenta o diagrama a seguir.

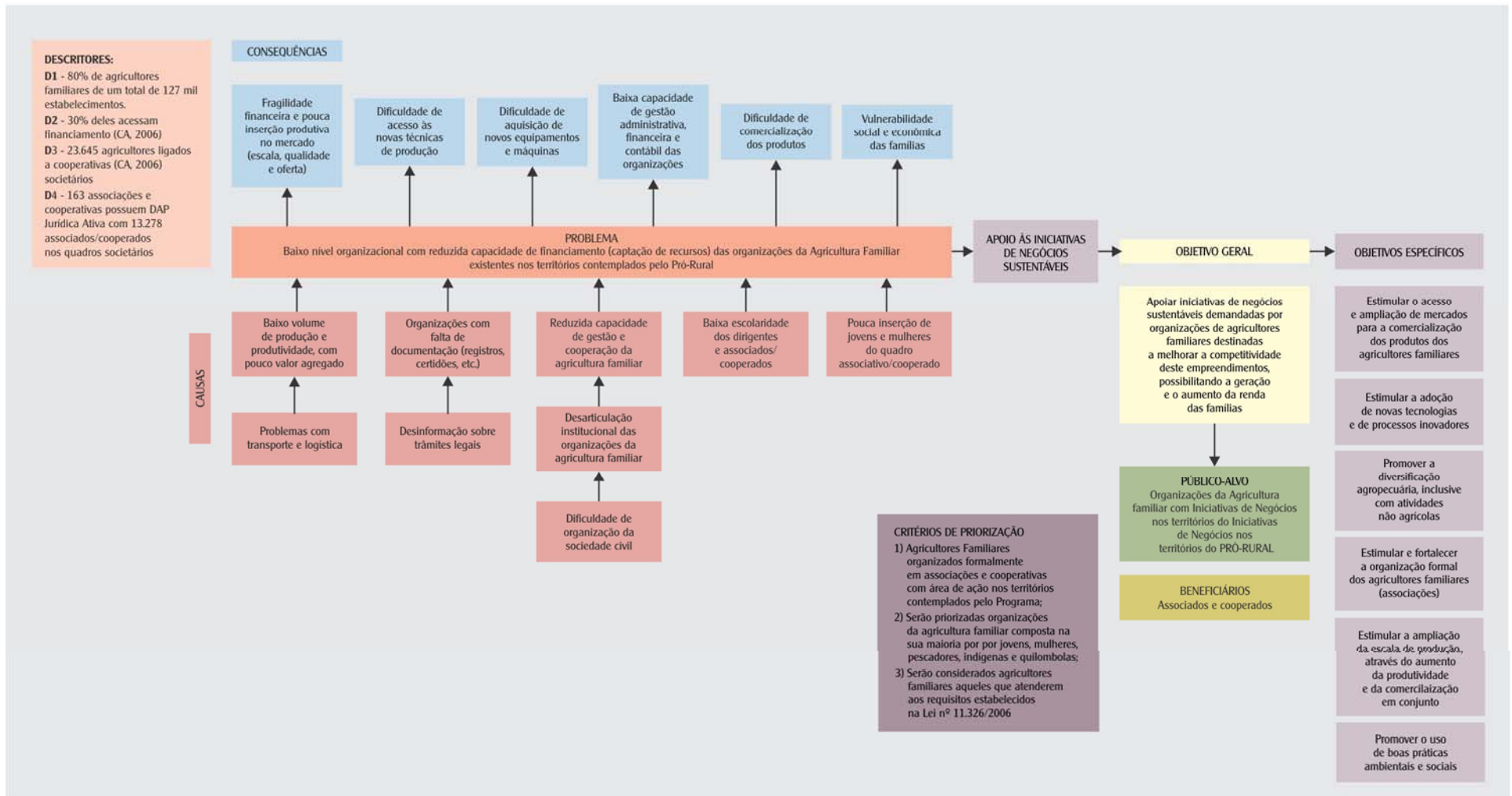
Entende-se que a ação de incentivo ao processo de regularização fundiária, concretizada na atualização de documentação do imóvel rural, significa uma resposta concreta da administração pública a uma demanda da sociedade há muito identificada como elemento estrutural para a melhoria das condições de vida do produtor familiar rural do Estado do Paraná. Na formulação do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná estimou-se que, na área priorizada para a implantação do PRÓ-RURAL, havia mais de 60 mil estabelecimentos agrícolas sem atualização dos documentos legais de propriedade da terra (mapa 1).

No âmbito do programa definiu-se pela inclusão da Regularização Fundiária como mecanismo para a formalização da ocupação de terras particulares de agricultores familiares¹ pobres sem condições econômicas de obter o título de posse, por meio de ações de usucapião. Desta forma, forneceria assistência técnica e financeira para a regularização formal dos estabelecimentos rurais localizados dentro da área de atuação do programa e fora da faixa de fronteira, com ocupação consolidada e indiscutível, sob a posse de agricultores familiares, nos casos em que a principal barreira para o título formal seja a falta de recursos financeiros.

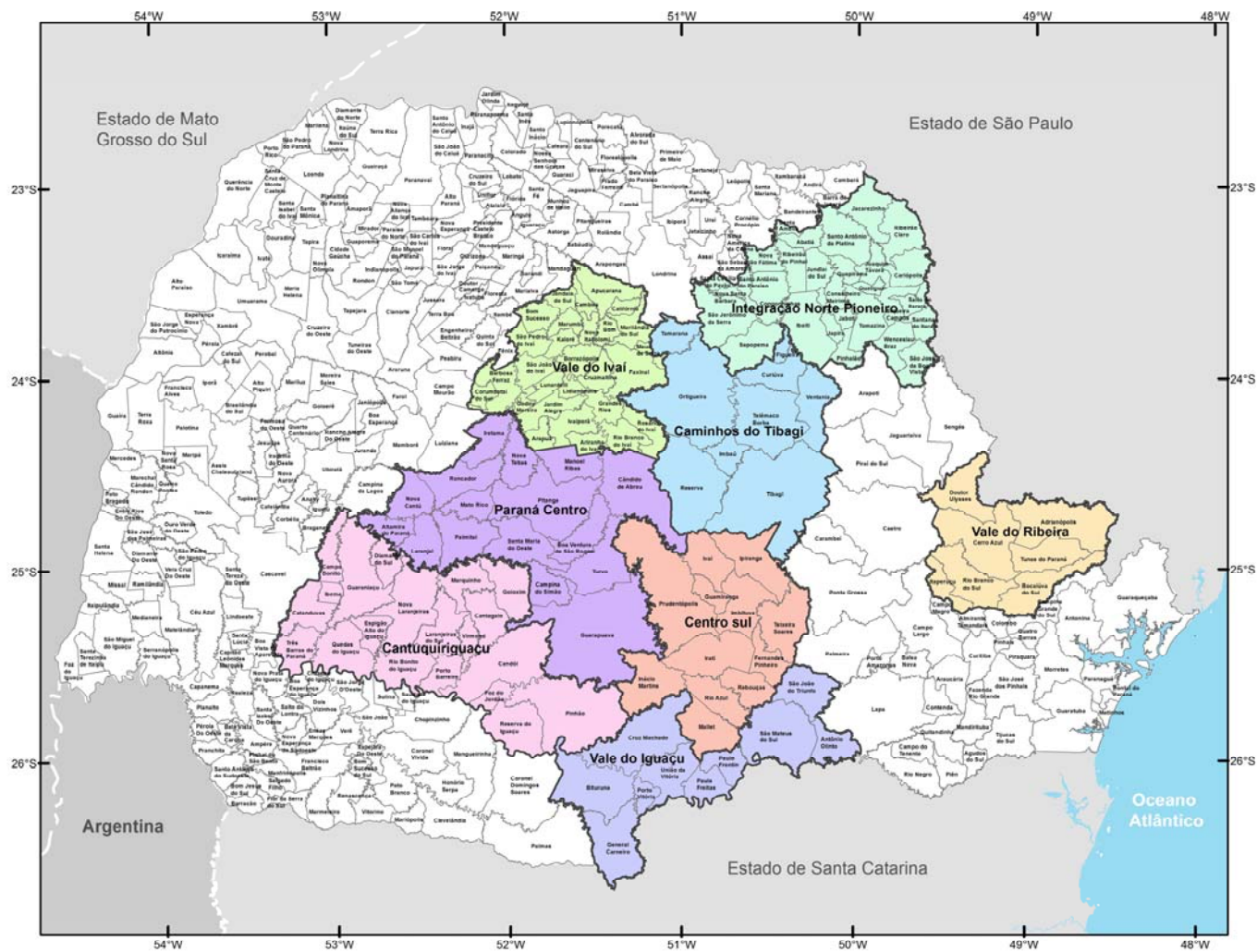
A Unidade Técnica do Programa (UTP/SEAB) atua como responsável pela coordenação, enquanto o Instituto de Terras, Cartografia e Geociência (ITCG), na função de executor, realiza as atividades técnicas e operacionais para a instrução do processo. A responsabilidade pela propositura da ação cabe à Defensoria Pública, por meio de cooperação técnica. A operacionalização das atividades nos territórios é apoiada pelo Instituto EMATER, Prefeituras Municipais e Colegiados e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

¹ O conceito de agricultor familiar definido na legislação no ano de 2006, com o artigo 3.º da Lei n.º 11.326 de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), considera: Art. 3.º [...] agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

DIAGRAMA DE REFERÊNCIAS BÁSICAS DO PROGRAMA PRÓ-RURAL



MAPA 1 - TERRITÓRIOS PROGRAMASMA PRÓ-RURAL - CIDADANIA E RENDA NO CAMPO



FONTE: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (SEAB)

Os critérios de seleção dos beneficiários definidos no Manual Operativo, atualizado em 2016, são:

- ser agricultor familiar, atendendo aos critérios estabelecidos pela Lei Federal n.º 11.326/2006, sendo que a área da propriedade do agricultor não pode ser superior a 50 hectares;
- atender aos requisitos do usucapião (Lei Federal n.º 6.969/81)²;
- assinatura do Termo de Compromisso para a concordância do beneficiário quanto ao que segue: *i) no caso de qualquer conflito, contestação ou desacordo imprevisto com relação à ocupação, limites ou pendências que possam ser levantados ou descobertos durante o processo, a propriedade será imediatamente excluída da lista das áreas prioritárias, sem a possibilidade de voltar a fazer parte dela, deixando a questão para ser resolvida entre as partes no âmbito privado; ii) não vender a área por um período de no mínimo 10 anos, após regularizada, sob pena de devolver aos cofres públicos os recursos investidos para a regularização do imóvel;*
- estar em conformidade com os critérios de hipossuficiência socioeconômica para atendimento da Defensoria Pública.³

As principais ações operacionalizadas pelos integrantes do arranjo institucional de forma colaborativa são:

- ampla divulgação da ação junto ao Colegiado Territorial e municípios dos territórios a serem atendidos pelo Programa PRÓ-RURAL;
- definição dos municípios a serem atendidos nas diversas fases do projeto;
- levantamento da demanda de beneficiários em cada município eleito no projeto, em parceria com a EMATER/SEAB, Conselhos Municipais, Prefeituras e Sindicatos;
- realização de Reuniões Técnicas/Audiências com os beneficiários, junto às comunidades eleitas;
- levantamento ocupacional e cartorial;
- análise dos critérios de elegibilidade;
- reconhecimento dos limites, demarcação e georreferenciamento dos perímetros, com planta e memorial descritivo com todos os seus confrontantes;
- organização dos processos para a Defensoria Pública, com todas as peças necessárias ao ajuizamento das ações;

² Esta Lei estabelece o direito relativo de posse de imóvel rural pela utilização ininterrupta e sem oposição de área rural não superior a 50 hectares, desde que nela produza por seu trabalho ou de sua família e tenha nela sua moradia, e não tenha propriedade de outro imóvel rural ou urbano. Para o reconhecimento prevê os pré-requisitos quanto à tramitação processual.

³ Os critérios para a comprovação da hipossuficiência socioeconômica definidos na Deliberação CSDP n.º 042, de 15 de dezembro de 2017, da Defensoria Pública do Paraná, são: *I. renda familiar mensal não superior a três salários mínimos federais; II. não ser proprietário titular de aquisição, herdeira, legatária ou usufrutuária de bens móveis, imóveis ou direitos, cujos valores ultrapassem a quantia equivalente a 1.500 (mil e quinhentas) Unidades Fiscais do Estado do Paraná, considerando-se para os bens imóveis o seu valor venal; III. não possuir recursos financeiros em aplicações ou investimentos em valor superior a 12 (doze) salários mínimos federais.*

- conferência da documentação e montagem e instrução dos processos para a propositura das ações;
- ajuizamento das ações e acompanhamento do processo até a sentença final;
- organização das audiências, conforme solicitação do Juiz(a) da Comarca onde a ação está ajuizada;
- providências quanto à averbação ou abertura de novas matrículas para entrega aos beneficiários, com a decisão judicial positiva.

A meta inicial de quatro mil famílias beneficiárias com ajuizamentos de ações de regularização fundiária foi ampliada para seis mil, na revisão de meio termo em 2016. A intenção subjacente à meta quantitativa seria demonstrar uma alternativa de atendimento da demanda com a organização de um procedimento capaz de evidenciar a viabilidade da política, tanto do ponto de vista econômico como jurídico e administrativo.

O investimento estimado totaliza 11 milhões de reais, composto por custos operacionais do ITCG e da Defensoria Pública do Paraná (23%), serviços de agrimensura (41%), custos cartoriais e judiciais e de registro de imóveis (36%).

Os resultados intermediários definidos no Modelo Lógico Pró-Rural foram dois:

- segurança jurídica na posse dos imóveis regularizados para 6 mil famílias;
- institucionalização de um procedimento para regularização de imóveis rurais por meio de usucapião.

2

PERCURSO AVALIATIVO

2 PERCURSO AVALIATIVO

Nesta seção, pretende-se sintetizar as avaliações realizadas de acordo com as proposições do Termo de Referência, aprovado em 2014, no qual estão descritos os objetivos, procedimentos metodológicos, parâmetros de pactuação entre a equipe de avaliação e os executores sobre abordagem avaliativa, planejamento e cronograma.

No referido Termo de Referência dois tipos de avaliação foram propostos como complementares. Um deles para verificar o efeito sobre os beneficiários da ação e outro para examinar o modelo técnico-administrativo formulado para o problema com a execução da ação. Estas duas tipologias de avaliação com pressupostos teóricos e métodos próprios referem-se a:

- Avaliação de Impacto para medir os efeitos junto aos beneficiários, com a utilização da metodologia quase-experimental;
- Avaliação Qualitativa para investigar aspectos sobre concepção, desenho, formulação e procedimentos com os arranjos institucionais que viabilizaram a implementação da ação.

As alternativas metodológicas para a avaliação da ação de Regularização Fundiária estão ancoradas na literatura do tema, que defende como “boa prática” a combinação de avaliação com metodologias quantitativas e qualitativas.

Cumprе ressaltar que a equipe de avaliação do IPARDES aceitou o desafio do especialista de avaliação do Banco Mundial de aplicar o método “quase-experimental” como exercício de aprendizagem prática. A ação de regularização, ainda que com limites, era a que mais reunia condições técnicas para a utilização do método.

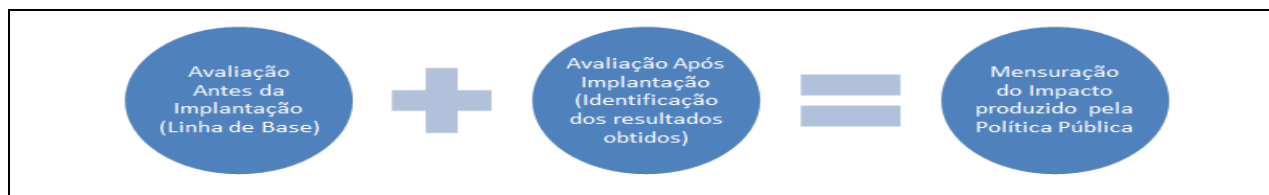
A seleção da ação de regularização fundiária como objeto de avaliação decorre de fatores tais como:

- a) manifestação de interesse institucional da coordenação do Projeto Multissetorial;
- b) exigência contratual do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial;
- c) grau de entendimento entre os gestores e executores envolvidos quanto aos objetivos, metas e resultados;
- d) decisão de enfrentamento da demanda por meio desta intervenção;
- e) ineditismo da ação e sua priorização no âmbito do Programa PRÓ-RURAL;
- f) clareza do programa quanto à relevância dos objetivos e metas, conforme Modelo Lógico deste.

2.1 AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A avaliação “quase-experimental” prevê o cálculo do efeito causal da intervenção por meio da comparação de dois grupos de indivíduos ao longo do tempo, antes e depois da intervenção, conforme mostra a figura 1.

FIGURA 1 - ESQUEMA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO



FONTE: Marques (2018)

Para a aplicação do método de avaliação de impacto, foram estabelecidos parâmetros técnicos e procedimentos adequados ao cronograma, planejamento, estratégia, critérios e mecanismos de execução da ação de regularização fundiária, dentre os quais destacamos:

- ajuizamento da ação de regularização como objeto da aferição do impacto;
- mecanismos de seleção dos grupos de comparação denominados de Tratamento (beneficiários da ação) e Controle (não beneficiários);
- adoção de uma amostra de corte transversal;
- definição das variáveis de interesse, como: Bem-estar, Crédito e financiamento; Assistência técnica para a investigação e mensuração dos efeitos do ajuizamento;
- sistematização de informações cadastrais dos beneficiários e estruturação do banco de dados e seleção da amostra;
- concepção e formulação do instrumento de coleta, por bloco, segundo as variáveis de interesse, totalizando 51 questões;
- fundamentos operacionais para a pesquisa de campo;
- estrutura da linha de base para a mensuração do impacto.

O ajuizamento para a aferição do cálculo do impacto decorre de três fatores principais:

1. A partir do ajuizamento, o beneficiário passa a deter um novo *status* legal, condição que favorece o aumento da expectativa de segurança jurídica quanto à posse da terra.
2. O ajuizamento marca a transição de competência entre os poderes executivo e judiciário. Tal fato estabelece o limite de atuação e governabilidade do poder executivo.
3. Priorização do beneficiário em outras ações do Programa PRÓ-RURAL.

O corte temporal de 2015 e 2017 foi programado para o cálculo do impacto como primeira e segunda ondas respectivamente. Previa-se a observação ao longo do tempo para a mesma amostra constituída pelos dois grupos – tratamento e controle.

Em 2015 foi realizada a primeira onda da pesquisa de campo, para a constituição da linha de base. Naquela ocasião foram selecionadas 24 comunidades distribuídas por nove municípios que estavam com áreas em processo de regularização em alguma das sete fases da execução da ação e, ainda, que não haviam sido ajuizadas (quadro 1). Foram visitadas 378 propriedades cadastradas na ação, com um total de 1.204 pessoas entrevistadas, resultando no relatório de Avaliação de Impacto da Ação de Regularização Fundiária - Relatório Intermediário (IPARDES, 2016).

QUADRO 1 - NÚMERO DE FORMULÁRIOS APLICADOS POR TERRITÓRIO, MUNICÍPIOS E COMUNIDADES - PARANÁ - 2015

TERRITÓRIO	MUNICÍPIO	COMUNIDADE	NÚMERO DE FORMULÁRIOS
Paraná Centro	Guarapuava	Guairacá, Banhado Grande	59
	Mato Rico	Colônia Mato Rico, Jacutinga de Cima, Volta Grande	35
	Nova Tebas	Santa Clara, Nova Pitanga	38
Centro-Sul	Ipiranga	Colônia Adelaide, Ribeirão Bonito	22
	Ivaí	Lageadinho	34
Vale do Iguaçu	Cruz Machado	Vitória, Fartura, Guarapuava, Iguaçu Norte	37
	Antônio Olinto	Água Amarela de Baixo, Água Amarela do Meio	67
		Água Amarela de Cima, Campina, Santos Andrade	49
	São João do Triunfo	Pinhalzinho, Rio Baio, Boa Vista	
Cantuquiriguaçu	Marquinho	Gleba Nove, Terra Boa	37

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

Em suma, os resultados da pesquisa de campo indicaram que o beneficiário da Ação de Regularização é aquele responsável pela família e pelo processo, e a posterior documentação da área requerida constará em seu nome para os devidos fins. Mais da metade dos beneficiários (51,6%) tem entre 46 e 65 anos, sendo que a faixa etária predominante entre eles é de 46 a 55 anos de idade (tabela 1).

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS SEGUNDO FAIXAS ETÁRIAS - MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2015

FAIXA ETÁRIA	NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS	
	Abs.	%
De 21 a 25 anos	17	4,5
De 26 a 35 anos	52	13,8
De 36 a 45 anos	66	17,5
De 46 a 55 anos	111	29,4
De 56 a 65 anos	84	22,2
Acima de 66 anos	45	11,9
Não declarado	3	0,8
TOTAL	378	100,0

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

Quanto à situação ocupacional das pessoas pesquisadas, a grande maioria possui um vínculo de trabalho ligado à produção agrícola (51,4%), seja explorando somente a própria terra (38,4%) ou dividindo com trabalho fora (13%). O trabalho fora da sua terra pode ser em outro tipo de atividade, como diarista (trabalhador temporário, boia-fria) em propriedades da região (tabela 2).

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO PESQUISADA SEGUNDO A SITUAÇÃO OCUPACIONAL - MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2015

SITUAÇÃO OCUPACIONAL	POPULAÇÃO	
	Abs.	%
Somente na terra explorada	462	38,4
Trabalha na terra explorada e fora dela	156	13
Somente fora da terra explorada	147	12,2
Não trabalha	172	14,3
Estudantes	217	18
Não se aplica ⁽¹⁾	47	3,9
Outros	2	0,2
Não declarado	1	0,1
TOTAL	1.204	100

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

(1) Refere-se a crianças fora da idade escolar.

Para a captação da renda, perguntou-se, no formulário, sobre rendimento principal e secundário, informações estas que permitiram fazer o cálculo da renda individual e *per capita* da família, tendo-se observado que, das famílias pesquisadas, 18,3% não possuem rendas mensais (salários, aposentadorias, pensões) e 70,9% possuem renda familiar inferior a três salários mínimos (tabela 3).

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS PESQUISADAS SEGUNDO FAIXAS DE RENDA EM SALÁRIOS MÍNIMOS - MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2015

FAIXAS DE RENDA	DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS PESQUISADAS	
	Abs.	%
Até 1 SM	75	19,8
Mais de 1 SM até 1 ½ SM	41	10,8
Mais de 1/2 até 2 SM	88	23,3
Mais de 2 até 3 SM	64	16,9
Mais de 3 SM	41	10,8
Sem renda mensal ⁽¹⁾	69	18,3
TOTAL	378	100,0

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

(1) Refere-se às famílias que não possuem ou não declararam a renda de salários, diárias, aposentadorias, pensões etc.

Em relação às variáveis de interesse investigadas para a composição do cálculo de mensuração de impacto: Bem-estar, Crédito e financiamento, e Assistência técnica, os resultados principais por variável foram os que se seguem.

Bem-estar

Nesta variável, pretendia-se, com os dados coletados, acompanhar as condições de moradia e o inventário de bens duráveis, que podem traduzir maior conforto para a família. Destaca-se que o local de moradia pode não ser o mesmo da área em processo de regularização.

As moradias dos beneficiários possuíam paredes de madeira (49,7%), de alvenaria (35,2%) e mistas entre os dois materiais (13,8%). O piso, em mais da metade das casas (56,1%), é de cerâmica ou lajota e em 32,8% é de madeira. A grande maioria das moradias (98,4%) possuía pelo menos um ponto de água encanada; 92,3% possuíam banheiro, porém 7,4% das residências fazem uso da "casinha".

A idade das casas variava muito, sendo que mais de 40% das famílias morava em casas com menos de dez anos de idade; por outro lado, quase 20% moram em casas com mais de 26 anos (tabela 4).

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DAS CASAS EM QUE MORAM OS BENEFICIÁRIOS SEGUNDO FAIXAS DE IDADE DA CASA - MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2015

IDADE DA CASA	DISTRIBUIÇÃO DAS CASAS	
	Abs.	%
Menos de 3 anos	58	15,3
De 4 a 7 anos	44	11,6
De 8 a 10 anos	59	15,6
De 11 a 15 anos	68	18,0
De 16 a 25 anos	77	20,4
Mais de 26 anos	63	16,7
Não declarado	9	2,4
TOTAL	378	100,0

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

A pesquisa também procurou investigar quais os bens duráveis existentes na moradia das famílias pesquisadas, como medida de bem-estar e conforto das mesmas. Geladeira, televisão, fogão e antena parabólica estão em mais de 90% das moradias (tabela 5).

TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DAS MORADIAS SEGUNDO BENS DURÁVEIS - MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2015

BEM DURÁVEL	ABS.	%	PERCENTUAL DE BENS ADQUIRIDOS NOS DOIS ÚLTIMOS ANOS
Geladeira	367	97,1	12,0
Televisor	360	95,2	13,9
Fogão a gás	359	95,0	8,4
Fogão à lenha	356	94,2	2,8
Antena parabólica	345	91,3	4,9
Rádio/Aparelho de som	331	87,6	4,2
Telefone celular	303	80,2	4,0
Tanquinho elétrico	256	67,7	9,4
Automóvel	239	63,2	17,6
Freezer	238	63,0	12,2
Motocicleta	180	47,6	15,0
Máquina de lavar roupas	159	42,1	22,6
Bicicleta	129	34,1	3,9
Microcomputador	57	15,1	22,8
Acesso à internet	35	9,3	-
Telefone fixo	11	2,9	0,0
Total de estabelecimentos	378	-	-

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

O telefone celular está disseminado entre os entrevistados, apesar da dificuldade de sinal dessa telefonia; em algumas famílias o uso do celular só é possível no espaço urbano. Na maior parte das famílias pesquisadas a melhoria do sinal para comunicação via celular representa uma demanda premente desses moradores. Verifica-se, ainda, a quase inexistência de telefones fixos.

A título de ilustração, segundo dados do IBGE (2010), no Brasil 39,5% dos domicílios possuem automóvel e 19,5% possuem motocicleta; nesta amostra, o percentual é de 63,2% e 47,6%, respectivamente. O acesso à internet está presente em 30,7% dos domicílios, porém entre os entrevistados este percentual é de 9,3%, o que ressalta a necessidade de ampliação do serviço no meio rural, dada sua importância para o acesso à informação e otimização do tempo que a conexão à internet proporciona na sociedade moderna.

A posse de bens de consumo durável e eletroeletrônicos foi facilitada pela eletrificação rural, presente em quase todos os domicílios do Paraná. Observa-se também que a maioria dos bens não foi adquirida nos dois últimos anos, destacando-se a máquina de lavar, que representa 22,6% dos bens adquiridos nesse período. A existência de eletrodomésticos nas casas pode ser reflexo da disseminação do crédito, parcelamentos e existência de renda mensal proveniente de benefícios previdenciários e de programas sociais.

Acesso a Financiamento

A mensuração da variável de financiamento relacionada ao ajuizamento para a regularização da propriedade do imóvel, como fator de ampliação do acesso ao crédito, deveria considerar a conjuntura, especificamente a relacionada com políticas públicas de fomento à agricultura familiar.

O principal mecanismo de obtenção ao crédito da população pesquisada é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), institucionalizado em 1996, e que representa o principal instrumento de crédito para a agricultura familiar. Deste modo, esperava-se que um dos impactos da regularização fundiária fosse a ampliação do acesso ao programa, dado que, com a documentação da terra atualizada, os caminhos burocráticos são facilitados. No levantamento sobre esta variável constatou-se que 36,4% dos beneficiários que exploraram área do imóvel⁴ acessaram o PRONAF em algum momento nos últimos dez anos; 22,2% para custeio, 7,1% para investimento e 7,1% para as duas modalidades (tabela 6). O PRONAF custeio é uma linha de crédito com um acesso mais simples, mesmo para quem não possui terra documentada em seu nome. O percentual de acesso cai pela metade (12,8%) quando se trata do último ano-safra (2014-2015), indicando a fragilidade daquelas famílias que produzem sem recursos subsidiados e sem seguro agrícola (PROAGRO) atrelado ao PRONAF. Entre aqueles que acessaram o PRONAF nos últimos dez anos, 60,9% não o acessaram no último ano.

⁴ Treze famílias declararam não explorar o imóvel.

TABELA 6 - DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS PESQUISADAS QUE CONTRATARAM O PRONAF NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS E DAQUELAS QUE CONTRATARAM NO ÚLTIMO ANO - MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2015

TIPO DE PRONAF	ÚLTIMOS 10 ANOS		ÚLTIMO ANO	
	Abs.	%	Abs.	%
Somente custeio	81	22,2	29	7,9
Somente investimento	26	7,1	6	1,6
Custeio e investimento	26	7,1	12	3,3
Não acessou	232	63,6	318	87,1
TOTAL	365	100,0	365	100,0

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

Entre as razões apontadas para o não acesso ao PRONAF, destaca-se a falta de documentação da propriedade como o principal motivo para 35,4% das famílias, seguida de 22% que afirmam temer as dívidas, e o fato de essas famílias não produzirem para comercialização (25,8%).⁵ Estes resultados confirmam a inexistência de documentação da posse do imóvel como fator restritivo de acesso ao crédito nas famílias beneficiárias pesquisadas.

Assistência Técnica

As ações voltadas à assistência técnica e extensão rural constituem atividade em que se espera a maior correlação entre causa e efeito da Ação de Regularização. Esta percepção advém da governabilidade do processo, uma vez que o público da regularização é o público do Programa PRÓ-RURAL.

O argumento para a seleção dessa variável é o fato de esta ser recorrente em estudos similares como também de se constituir em uma variável passível de mensuração. Deve-se salientar que os temas selecionados e as questões desenvolvidas para a linha de base não refletem consenso teórico em termos da apresentação de resultados do tipo causa e efeito. Independentemente da obtenção de resultados conclusivos, acredita-se que o caminho adotado contribua para o reconhecimento de temas relevantes em estudos com o mesmo enfoque.

Um dos efeitos esperados entre as famílias atendidas foi a ampliação do acesso à assistência técnica pública. Atualmente, 65,5% das famílias declararam não possuir nenhum tipo de assistência.

Entre as famílias que receberam assistência técnica, a EMATER é a principal prestadora desse serviço para 40,5%. Em seguida vêm as indústrias integradoras, que atendem 34,9% dos produtores, isto principalmente nas regiões onde predomina o cultivo de fumo. As cooperativas de produção orientam 8,7% das famílias produtoras. Alguns entrevistados mais estruturados e com produção diversificada são atendidos por mais de uma entidade, sempre com a presença da EMATER. Esta instituição também presta serviços a grupos prioritários específicos, por meio de cursos, palestras e extensão rural.

⁵ Outros motivos: não precisou do empréstimo (9,5%), não sabe como conseguir (1,7%), falta de pagamento do empréstimo anterior (1,7%) e outros motivos (3,9%).

Entre as três principais atividades atendidas pela assistência, destacam-se a produção agrícola (72,2%), a criação de animais (14,3%) e a produção de leite (8,7%).

Deve-se considerar que é relativamente comum o agricultor não incluir a atividade extensão rural nos serviços de assistência técnica. Essa atividade, no Paraná, tem no Instituto EMATER o principal agente para a agricultura familiar, organizando, por exemplo, as famílias no acesso às políticas públicas.

Para a continuidade do estudo em 2017, que representaria a segunda onda da pesquisa, era necessário o ajuizamento para a regularização da posse da população pesquisada, em pelo menos quatro municípios, para a formação do grupo Tratamento. Todavia, por razões de ordem diversa, o ajuizamento das propriedades da população da amostra da linha de base não se concretizou até 2018.

Assim, a conclusão da avaliação de impacto foi inviabilizada, por não apresentar as condições imprescindíveis para a aplicação do método. Os resultados da execução informados pelo ITCG indicam que, dos nove municípios pesquisados em 2015, somente Mato Rico e Marquinho tiveram parte dos processos ajuizada, totalizando 80 propriedades de beneficiários.

Diante do impasse do ajuizamento das propriedades dos beneficiários dos nove municípios da amostra, que impossibilitou segunda onda para a Avaliação de Impacto, em 2017, optou-se por fazer uma pesquisa com o mesmo questionário, porém foram acrescentadas questões abertas, de caráter qualitativo, buscando entender a participação na ação, da perspectiva dos beneficiários. Esse levantamento foi realizado em três municípios: Ortigueira, Pinhão e Santa Maria d'Oeste, que foram pesquisados em 2015, contudo não integraram a linha de base por estarem com os processos recém-ajuizados, o que, de acordo com o método, pressupõe o recebimento do benefício (IPARDES, 2018).

Na pesquisa de campo de 2017 destacaram-se os resultados referentes às sete perguntas adicionadas ao formulário para os agricultores expressarem suas opiniões referentes à ação. Ao se perguntar se o(a) agricultor(a) sentiu alguma mudança em relação aos órgãos de governo, bancos, comércio e associações depois que iniciou o processo de regularização da posse da terra, dos 87 agricultores entrevistados somente 15 (17,2%) declararam ter observado alguma mudança na relação com os órgãos de governo. Um deles mencionou que entrou no Programa Microbacias; seis agricultores conseguiram atualizar o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e emitir o bloco de produtor rural; seis entrevistados disseram que estão recebendo mais atenção por parte do sindicato e do Instituto EMATER, e três citaram outras mudanças vistas como positivas, declarando inclusive ter sentido mudança na relação com os demais agricultores. Os demais 63 (72,4%) tinham expectativas de receber os documentos e visualizavam mudanças com a obtenção da titularidade do imóvel. Um dos pontos fundamentais desta mudança seria o acesso a financiamento do PRONAF, citado por 16 (18,4%) dos entrevistados (IPARDES, 2018).

Desses 15 agricultores, 11 são de um município específico onde se observa um trabalho atuante e diferenciado dos técnicos do Instituto, que realizam um trabalho mais intenso de assistência técnica para este grupo de agricultores.

Os entrevistados foram convidados a opinar quanto à Ação de Regularização da qual estão participando. Observou-se, por um lado, que um número significativo de 12 entrevistados (13,8%) se absteve de opinar e outros 12 registraram seu descrédito com relação à implementação da ação, atribuído à demora no trâmite da ação, uma vez que ingressaram no programa há mais de três anos e ainda não receberam o título da propriedade (IPARDES, 2018).

Verificou-se a existência de um grupo significativo de entrevistados que têm expectativa de receber o título de propriedade da terra e acreditam nas mudanças que o documento trará, especialmente voltadas ao incremento da produção e desenvolvimento da propriedade. Um dos pontos fundamentais é a obtenção a financiamentos como o PRONAF, citado por 16 entrevistados (Relatório de Progresso da Avaliação de Impacto 2018). Dessa forma, o desenvolvimento rural, especialmente na região do PRÓ-RURAL, a regularização fundiária como ação pública assume fundamental importância.

Constatou-se, uma vez mais, que a falta de documento da terra restringe drasticamente as ações quanto ao acesso a crédito agrícola para o grupo pesquisado – somente 3,6% das famílias pesquisadas acessaram o PRONAF no último ano – e a direitos sociais como aposentadoria ou salário-maternidade. Isto porque, sem a documentação da propriedade, o agricultor tem dificuldade de emitir o Bloco de Produtor Rural, um documento facilitador para provar seu trabalho na agricultura e obter direitos sociais. Observou-se que, diante da necessidade de financiamentos, os agricultores buscam formas alternativas e estratégias para sua obtenção, deparando-se, contudo, com o pagamento de taxas de juros elevadas.

2.2 AVALIAÇÃO QUALITATIVA

Na avaliação qualitativa, realizada em 2016, analisou-se a ação sob o prisma do ciclo sequencial da política pública – o itinerário técnico, burocrático, administrativo e político, do desenho à execução, com o objetivo de registrar os fatores explicativos circunstanciados para a reflexão e o aprimoramento da ação de regularização fundiária.

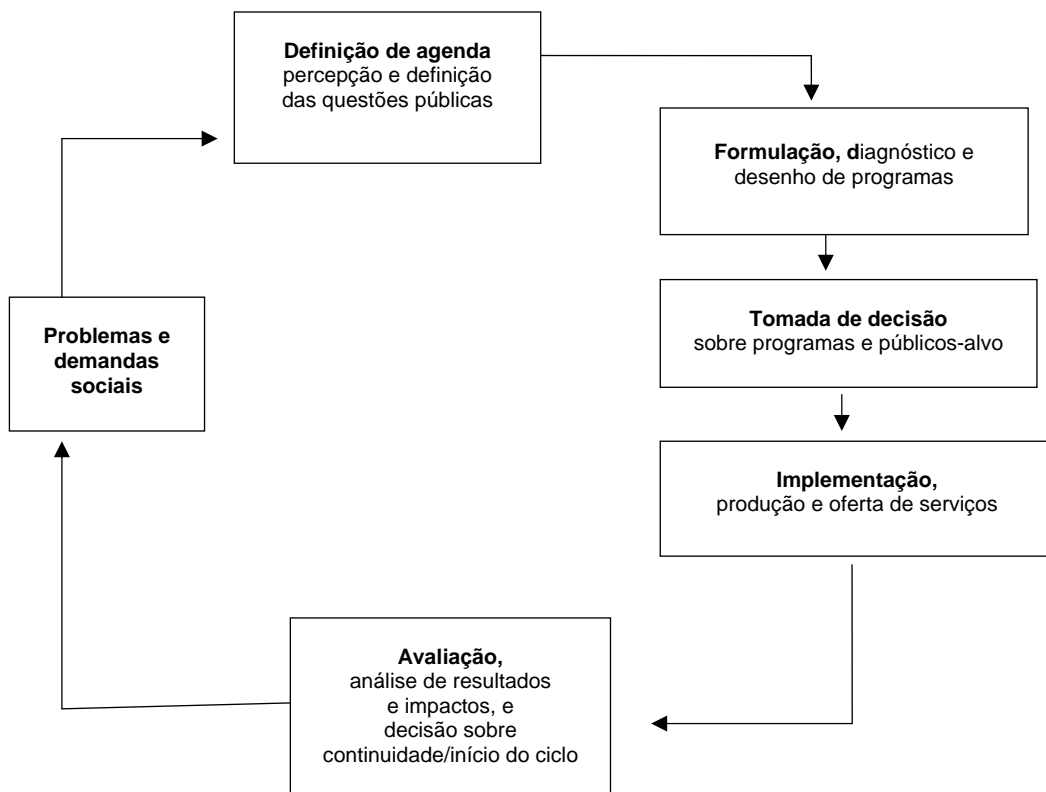
Ao adotar esta perspectiva, pretendia-se oferecer uma análise do modelo técnico-administrativo proposto para o enfrentamento do problema, com a sistematização de cada etapa do ciclo da política, com fatores relevantes e principais entraves. A produção de informações valeu-se da conjugação de métodos, técnicas e instrumentos centrados em entrevistas coletivas, com a utilização da técnica painel de especialistas. Ocorreram entrevistas individuais que se conformam como depoimentos e estudo de caso de experiência emblemática.

As entrevistas coletivas foram um dos instrumentos mais utilizados e seguiram um roteiro semiestruturado, de tal forma que os relatos pudessem refletir e transmitir a percepção dos entrevistados sobre aspectos previamente identificados. Em onze sessões participaram 48 pessoas. O número de entrevistados variou de acordo com a quantidade de envolvidos por tema do Ciclo da Política (figura 2). As entrevistas tiveram como objetivo captar opiniões, percepções individuais e relatos de experiências pessoais sobre o tema em estudo. O produto dessas rodadas deveria ser a obtenção de consenso sobre questões chave.

O procedimento adotado incorporou elementos de uma entrevista aberta com grupo focal. As questões pré-selecionadas foram estruturadas de tal forma que houvesse espaço para relatos não antevistos ou pensados. Para isso a equipe técnica responsável pela avaliação procurou identificar e constituir grupos de informantes que tiveram participação e eram detentores de espectro informativo de interesse da pesquisa.

A pesquisa de campo se apoiou em roteiros previamente elaborados para identificar os fatores explicativos por etapa ou fase do ciclo da política pública.

FIGURA 2 - CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA



FONTE : Jannuzzi (2011)

2.3 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA: DEMANDAS SOCIAIS

Nesta fase diferentes atores públicos e da sociedade civil dimensionam a demanda social justificada por uma situação de discrepância ou deterioração relacionada a um contexto ideal, em decorrência do levantamento das causas e consequências de ordem diversa. A configuração do problema está associada à avaliação de que existe possibilidade da resolução do problema no âmbito da esfera pública.

Para um entendimento do processo mais amplo que identificou a demanda, observou-se que havia, no âmbito da sociedade civil, uma articulação com instituições públicas, voltada à estruturação do desenvolvimento rural com base territorial e focada na agricultura familiar. Essa circunstância propiciou a criação de instituições públicas e/ou estimulou reestruturações institucionais além de incentivar e apoiar a elaboração de diagnósticos territoriais.

Destacam-se, ainda, o território como unidade de análise e a participação dos atores como estratégia para a formulação de políticas públicas para o setor. Neste contexto torna-se evidente o tema da falta de documentação da posse da terra como impeditivo para o acesso ao financiamento do PRONAF.

Verifica-se, também, que nesta fase prevalece como conteúdo a articulação intragovernamental, com a participação e qualificação dos atores para assegurar a construção de uma política para o desenvolvimento rural na qual se inseriu a regularização fundiária.

2.4 DEFINIÇÃO DE AGENDA

Os elementos constitutivos para a inserção do problema na agenda pública estão relacionados à realidade do fenômeno social combinado com as oportunidades técnicas e políticas para o seu enfrentamento. Esta fase é uma das mais prolongadas do ciclo e se refere à análise dos dados e outras informações que demonstram a relevância da situação, a mobilização social e os recursos disponíveis. Os fatores explicativos desta fase foram levantados.

Verifica-se que a inclusão da regularização fundiária na agenda pública está relacionada ao contexto macropolítico e econômico, à mobilização social de setores representativos da sociedade civil e às diretrizes para o desenho de um projeto de desenvolvimento rural orientado pela constatação de que a ausência de documentação da posse da terra aparece como obstáculo para o agricultor familiar acessar crédito.

O caso estudado mostrou que, na ausência de registros ou sistematizações de experiências com regularização fundiária, acabou por se definir o escopo da ação. Isto é, o reconhecimento do problema e seu enfrentamento dependiam da demonstração da viabilidade. Para isso era necessário desenvolver uma ação piloto capaz de nortear procedimentos e rotinas administrativas.

2.5 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

A formulação é a fase de análise de conjunto de informações no sentido de subsidiar a seleção de alternativas para a tomada de decisão dos gestores e autoridades constituídas. Observa a fusão entre os fatores explicativos da fase de inclusão na agenda com a formulação de alternativas decorrente da não linearidade do ciclo da política. O ciclo da política pública é dinâmico, sem ponto de saída ou chegada previamente estabelecido.

Os temas tratados na formulação de alternativas referem-se à adequabilidade das ações à definição das estratégias de execução, e a identificação das competências institucionais para o atendimento da demanda. Verifica-se que nesta etapa foram definidos os objetivos, metas, recursos, beneficiários, entre outros pilares para materializar a política.

Os fatores explicativos para a formulação da ação de regularização fundiária envolvem tanto o conhecimento técnico como a atividade política relacionada ao reconhecimento do problema e à articulação dos atores para o seu enfrentamento.

3

TOMADA DE DECISÃO

3 TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão é o reconhecimento político do problema, conjugado com as oportunidades políticas e administrativas de negociar um programa ou projeto com recursos técnicos e orçamentários alocados especificamente para o enfrentamento do problema.

No caso estudado, a responsabilidade formal pela tomada de decisão coube, inicialmente, à autoridade política do setor de agricultura do Estado, que negociou em conjunto com a SEPL a viabilidade de inclusão da regularização fundiária no projeto com financiamento internacional. Foi realizada entrevista com o Secretário de Agricultura do Estado à época da tomada de decisão (2007-2010). Observa-se que, orientado por um conjunto de variáveis, esse dirigente assumiu o compromisso técnico, institucional e político com a mobilização dos recursos requeridos para implementar uma das alternativas formuladas, com o objetivo de promover a regularização da posse da terra como um modelo de solução do problema.

A oportunidade para implementar a ação de regularização se concretiza enquanto parte de um programa de Desenvolvimento Territorial para o qual haveria apoio político e alocação de recursos financeiros e técnicos no âmbito do acordo de empréstimo com o Banco Mundial.

3.1 IMPLEMENTAÇÃO

A etapa de implementação consiste em transpor a política do papel para a realidade, o que compreende um conjunto de ações e decisões relacionadas à definição do arranjo institucional, planejamento e negociação para a disponibilização de recursos humanos, financeiros e tecnológicos requeridos para a execução.

A multiplicidade de arranjos e acontecimentos relacionados a cada etapa levou a que se optasse por uma apresentação organizada didaticamente em três subfases: a institucionalização, que se refere à definição do arranjo institucional com os instrumentos jurídicos e recursos técnicos e orçamentários; a estrutura e funcionamento da implementação, composta pela articulação e estruturação de estratégias e procedimentos técnicos e administrativos, e a execução nos territórios, que consiste na operacionalização da política junto ao público beneficiário.

Nesta etapa, foram analisados os diversos aspectos da institucionalização e da execução, em consonância com as informações coletadas junto aos formuladores, gestores e executores da ação.

3.1.1 A Institucionalização

Esta subfase é composta por decisões cruciais quanto aos compromissos, competências e qualificação institucional das diferentes organizações que integram o arranjo.

Como a ação de regularização fundiária consta do Programa de Desenvolvimento Rural do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná, com financiamento do Banco Mundial, a

Unidade de Gerenciamento do Programa da SEPL coordenou os trabalhos para o estabelecimento da normativa e instrumentos legais e burocráticos para a institucionalização, como convênios. Na sequência, as instituições, com base nas suas atribuições, definiram regras e rotinas administrativas necessárias à execução.

3.1.2 A Execução: estrutura e funcionamento

A estrutura e funcionamento da execução se caracterizam por ser uma teia complexa de interação entre atores estratégicos do governo – executivo e judiciário – e o público-alvo. Esta subfase requer diálogo intenso e capacidade técnica e institucional para a articulação, negociação, cooperação, e, no caso da regularização, inclusive entre poderes (executivo e judiciário).

Com o registro desta fase evidenciou-se que o gerenciamento e implementação exigem aperfeiçoamento ou reformulação do desenho original e impõem a necessidade de entendimento comum entre os executores sobre objetivos e metas da política, para evitar o desvio ou mesmo o fracasso da ação.

Constatações da Avaliação Qualitativa

Os fatores explicativos da estrutura e funcionamento por instituição, de acordo com as suas atribuições e operacionalização, classificados por recursos, dificuldades e encaminhamentos, foram sintetizados por fase do ciclo da política pública.

A análise apontou para os aspectos críticos que comprometiam a execução e que eram desafios a serem equacionados para assegurar o cumprimento das metas, objetivos, resultados e a continuidade da ação de regularização fundiária rural como política pública. Dentre esses aspectos, dois merecem destaque no contexto deste trabalho, por serem estratégicos.

O primeiro se relaciona com as delimitações da estrutura institucional. A ação de regularização fundiária rural colocou para planejadores e gestores a necessidade de delimitar a atividade institucional daquilo que é contratado ou conveniado e atende a um desenho específico, como é o caso do PRÓ-RURAL.

Foi observado como fator relevante a gradativa incorporação da atividade na rotina do ITCG. A reorganização institucional, devida e legítima, deve guardar tratamento distinto do daquela atividade que atende ao estabelecido no programa, para evitar sobreposição de atividades e embaraço com os critérios de seleção de beneficiários. Em situações em que a política atende a um recorte específico, o executor precisa estar permanentemente orientado para as particularidades envolvidas. Essa situação exige atenção dos gestores no sentido de a instituição incorporar em sua estrutura novas atribuições e atualização de suas competências.

O segundo aspecto refere-se aos desafios da cooperação entre os poderes. O resultado final da ação de regularização fundiária na titulação da propriedade depende fundamentalmente da

tramitação processual no âmbito do judiciário. Este fator tem sido um ponto nevrálgico para a efetividade da ação, face às dificuldades de tramitação e julgamento com sentenças em favor dos beneficiários da ação.

Diante da natureza distinta de problemas relacionados à posse precária da terra, tanto o poder executivo quanto o poder judiciário precisam negociar alternativas para o enfrentamento do problema e estabelecer normas adequadas que agilizem o andamento processual da demanda.

A criação da Vara Agrária, especializada, como alternativa factível para solucionar alguns dos entraves aos trâmites processuais, estava em fase incipiente de negociação com o poder judiciário.⁶

No contexto do PRÓ-RURAL, a política de regularização fundiária rural dirige-se especificamente para a condição de usucapião, e, por ser uma ação declaratória, os entrevistados da área jurídica destacaram que juiz tem que ter segurança sobre a decisão de modo a evitar questionamentos e reforma das decisões em outras instâncias.

Na avaliação qualitativa destacou-se também que a parceria com a Defensoria foi uma medida que assegurou a execução da ação. Todavia, pode ser objeto de análise a revisão de procedimentos, com medidas institucionais de adequação ao público-alvo do programa.

⁶ A criação de Vara de Assuntos Fundiários, de caráter itinerante, com atribuição de atender aos pleitos judiciais de regularização da posse da terra de programas públicos, da sociedade civil e de particulares, está prevista na Legislação. Alguns estados optaram por esta alternativa, como no âmbito da Justiça estadual, a exemplo dos Estados do Pará, Minas Gerais, Paraíba, Santa Catarina. Na Justiça Federal foram instituídos juízos especializados nos Estados da Bahia, Pará, Maranhão, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul.

4

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Com o propósito de produzir informações quanto à eficácia e viabilidade da ação de Regularização Fundiária, na perspectiva da consolidação da política pública, para esta avaliação adotou-se a abordagem metodológica da Avaliação Executiva de Projetos, também intitulada de Avaliação Rápida ou Situacional.

A avaliação executiva de projetos respalda-se na literatura sobre o tema, sendo amplamente utilizada como ferramenta de avaliação de políticas públicas em alguns países, a exemplo do México.⁷ Os fundamentos teóricos e práticos deste modelo de avaliação são orientados, entre outros princípios, para a análise de aspectos da gestão, com enfoque na identificação de problemas relacionados ao desempenho. Assim, possibilita uma visão geral do projeto, com informações oportunas para a tomada de decisão.

Esta metodologia tem como principal finalidade a produção e interpretação de informações sistematizadas, com base em critérios previamente estabelecidos para evidenciar o alcance dos resultados. Caracteriza-se pela facilidade e rapidez na aplicação, além do baixo custo. Permite a produção de informações confiáveis, padronizadas, e em tempo oportuno, das distintas etapas do ciclo de vida do projeto.

Com modelos de análises flexíveis, o método de avaliação rápida permite a combinação da mensuração de desempenho com a análise da política. O exame da arquitetura de funcionamento, com as explicações dos resultados observáveis, quantitativos e qualitativos, possibilita o julgamento do mérito da ação, em face das metas e objetivos.

Esta abordagem avaliativa prevê o exame do desempenho em eixos divididos entre o planejamento, estratégias de execução e resultados alcançados, com os temas de interesse selecionados e associados ao ciclo da política, tais como: Propósito/Concepção; Planejamento; Execução e Gerenciamento; e Resultados.

Deste modo, enquadra-se em um tipo básico de avaliação de processo, que concentra esforços para aferir a adequação entre meios e fins. A avaliação de processo considera o contexto em que a política está sendo implementada, bem como os aspectos organizacional, institucional, social, econômico e político. Desta forma, possibilita a gestores e executores, em função da posição hierárquica ocupada, conhecimento para uma melhor alocação dos recursos e a otimização da relação insumo/produto.

A utilização desta abordagem avaliativa pressupõe a participação e colaboração dos executores, o que favorece o diálogo e facilita a compreensão comum dos diferentes atores a respeito das práticas de planejamento e gestão. Este procedimento aumenta as chances de apropriação dos resultados da avaliação para a tomada de decisão, referenciada em uma valoração e julgamento com informações mais objetivas e sistematizadas.

⁷ Conselho Nacional de Avaliação da Política de Desenvolvimento Social (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - CONEVAL), do México, utiliza desde 2004 a avaliação executiva de projetos, como ferramenta de avaliação permanente dos programas públicos.

Neste contexto, entendeu-se a aplicabilidade da Avaliação Executiva de Projetos por compreender o atual estágio de execução da Ação de Regularização Fundiária. Pretende-se, ainda, a interpretação dos fatores condicionantes do desempenho que explicam os resultados alcançados nas diferentes etapas de implementação.

De modo prático, na fase preparatória, a equipe do IPARDES formulou uma proposta de trabalho para a mensuração de desempenho e compreensão da lógica de funcionamento da ação de regularização fundiária com as seguintes atividades:

- a) aferição dos indicadores de produto: i) metas físicas e financeiras com o programado e realizado, ii) fatores e condicionantes de desempenho;
- b) levantamento da estrutura de funcionamento da execução, gerenciamento e resultados, por meio da aplicação de instrumento de coleta por eixo temático de acordo com a metodologia de avaliação executiva de projetos;
- c) sistematização das informações e análise dos resultados, na perspectiva da continuidade e sustentabilidade da ação.

Em uma sequência de reuniões técnicas da equipe do IPARDES com a Coordenação da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), executores e representantes do Banco Mundial, a proposta foi discutida, ajustada e acordada. O compromisso de participação e colaboração invocado pela equipe de avaliação foi aceito pelos atores envolvidos como viável e oportuno.

O desenho metodológico proposto permite apontar para os limites e possibilidades da ação de regularização fundiária no sentido de se tornar política pública permanente com o propósito de assegurar o título do imóvel aos agricultores familiares pobres.

4.1 PROCEDIMENTOS

A análise e sistematização considera as avaliações anteriores como pilares orientadores para a interpretação dos dados coletados. Desse modo, seus principais resultados foram sintetizados no item Percurso Avaliativo do presente estudo, como referencial para este trabalho.

Para aferir os indicadores de atividades operativas, produtos e/ou metas, com base nas informações do monitoramento da UGP, foram definidos os parâmetros de classificação dos resultados com a sinalização em cores e percentuais, da seguinte forma:

	Acima dos resultados esperados - de 101% a 200%
	Dentro dos resultados esperados - de 70% a 100%
	Abaixo dos resultados esperados - de 30% a 69%
	Muito abaixo dos resultados esperados - inferior a 29%

No que tange à gestão financeira, a UGP acompanha a execução do previsto para o total do programa, alocado no Plano Plurianual e no Orçamento Anual como iniciativa orçamentária.

Neste contexto, verificou-se o desempenho financeiro global do programa com base nos seguintes parâmetros:

	Execução superior a 70%
	Execução entre 50% e 70%
	Execução entre 30% e 49%
	Execução inferior a 30%

O exame da estrutura e funcionamento, os condicionantes de desempenho e os resultados obtidos têm como fundamentos as entrevistas individuais com gestores e executores para coleta de informações.

Para a coleta dessas informações foi construído, em conjunto com a UGP, um questionário com 25 perguntas, divididas em nove seções, ancorado em dois eixos temáticos para avaliação:

1. Execução e gestão: visa captar pontos de vista da coordenação e dos executores sobre o desenvolvimento do projeto quanto à adequação do arranjo institucional, estratégia de implementação, avanços físico e financeiro, atividades e gerenciamento adequado;
2. Resultados: para verificar o desempenho da ação, por meio dos resultados alcançados e das informações geradas no monitoramento e nas avaliações anteriormente realizadas.

As perguntas que compõem o questionário foram divididas por eixos, sendo, em geral, objetivas, com opções para o levantamento de justificativas, considerações e/ou evidências.

- O questionário foi respondido por onze gestores e executores, identificados previamente como informantes-chave em exercício na gestão e execução como integrantes da CDG, SEAB, ITCG e Defensoria Pública (Apêndice).
- A aplicação desse instrumento de coleta ocorreu, com agendamento prévio, no período de setembro e outubro de 2018, no local de trabalho dos respondentes e sob a responsabilidade da representante do IPARDES, com a colaboração da técnica de monitoramento da UGP do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná.

Para a quantificação das respostas foram estabelecidos parâmetros simples, com a pontuação em números absolutos, por tema. Os critérios para classificar a contagem dos pontos foram definidos da seguinte forma:

	Entre 90 e 100 pontos = alta eficiência
	Entre 70 e 89 pontos = eficiente
	Entre 50 e 69 pontos = média eficiência
	Inferior a 49% = baixa eficiência

5 ANÁLISE DE DESEMPENHO

5.1 DESEMPENHO DA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES E METAS FÍSICAS

Para mensurar o desempenho, foram identificadas, entre as etapas da execução, quatro atividades fundamentais quantificáveis para cumprimento da meta:

1. Atividade de análise técnica ocupacional e cartorial das áreas priorizadas - refere-se ao preenchimento do cadastro com informações sobre o proprietário, documentação pessoal e do imóvel, indicação de confrontantes, testemunhas e, ainda, documentos comprobatórios de posse e consulta aos cartórios sobre o registro e domínio do imóvel.
2. Atividade de contratação de serviços para demarcação das propriedades - compreende os procedimentos licitatórios, com a elaboração dos editais e especificações técnicas e realização do processo de licitação.
3. Atividade de realização da demarcação, georreferenciamento e processamento de dados de campo dos imóveis - consiste na realização dos trabalhos contratados para identificação, reconhecimento dos limites e medição precisa e atualizada da área com a descrição das principais características e mapeamento georreferenciado. O principal produto desta atividade são os mapas e o memorial descritivo da área objeto da regularização.
4. Atividade de organização documental e instrução do processo - abrange um conjunto de tarefas de caráter administrativo e burocrático. Para a execução destas tarefas o Departamento de Regularização Fundiária do ITCG elaborou um roteiro, com as especificações dos procedimentos e produtos divididos em etapas finalizadas com o encaminhamento da documentação de instrução processual para a Defensoria Pública, responsável pela revisão documental e propositura das ações de usucapião.

Calcularam-se indicadores de execução entre o programado e o realizado para as atividades identificadas como fundamentais para o cumprimento da meta de 6 mil beneficiários em processos de ajuizamento para regularização da posse da terra. Os resultados indicam que as atividades que precedem a obtenção do produto têm percentual de execução dentro ou acima do esperado. Contudo, no tocante ao cumprimento da meta verifica-se desempenho abaixo do esperado.

Do total de 2.702 beneficiários com ações ajuizadas, o que corresponde a 45,0% da meta, 114 beneficiários tiveram pleitos encaminhados por meio da parceria com o Programa Justiça no Bairro do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR).⁸ A cooperação técnica e jurídica entre o ITCG, Defensoria e Justiça no Bairro visa racionalizar procedimentos e agilizar a instrução dos processos (quadro 2).

⁸ O Programa Justiça no Bairro desenvolve atendimento jurídico com atividade jurisdicional descentralizada junto à população de baixa renda. Importa destacar que a referência para a Regularização Fundiária do PRÓ-RURAL foi o Processo de Usucapião Coletivo do Município de Cândói, em 2011, arbitrado pelo Programa Justiça no Bairro.

QUADRO 2 - DESEMPENHO FÍSICO DAS ATIVIDADES E METAS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PRÓ-RURAL

ATIVIDADES/METAS	AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO - PRÓ-RURAL			
	Realizado até Outubro de 2018	A realizar	Programado	Percentual de Realização
Levantamento documental ocupacional e cartorial	7.024	-1024	6.000	117,07
Demarcação e medição das propriedades - processos de licitação	40	0	40	100
Número de imóveis com medição e georreferenciamento dos imóveis	6.907	-907	6.000	115,12
Organização documental para a instrução do processo de ajuizamento	5.025	975	6.000	83,75
Produto/Resultado: 6.000 beneficiários de processos ajuizados	2702	3298	6.000	45,03

	Acima dos resultados esperados - de 101% a 200%
	Dentro dos resultados esperados - de 70% a 100%
	Abaixo dos resultados esperados - de 40% a 69%
	Muito abaixo dos resultados esperados - inferior a 39%

FONTES: ITCG

NOTA: Elaboração do IPARDES.

Os fatores de desempenho que interferem no cumprimento da meta estão associados, em parte, à divisão da execução entre instâncias e instituições com competências e responsabilidades distintas, sem negociação prévia; a expectativas não adequadas à realidade; ao excesso de otimismo, em geral. Ressalte-se que estes aspectos complicam a performance da execução e são comuns em projetos públicos de natureza diversa, tendo consequências ainda mais intensas em ações com certo ineditismo.

Entre os principais obstáculos enfrentados no curso da implementação da Ação de Regularização Fundiária destacam-se: institucionalização da regularização fundiária de terras particulares no âmbito do ITCG; adequação da demanda ao marco legal; definição de competências e responsabilidades; tentativas de compreensão comum sobre o tema entre atores, instâncias governamentais e poderes do Estado; revisão contínua dos procedimentos para atender às exigências judiciais na proposição e tramitação das ações.

Os condicionantes explicativos de natureza exclusiva que prejudicam ou atrasam o cumprimento da meta física revelam as dificuldades com o poder judiciário. Circunstâncias estas que não foram previstas na fase de planejamento da ação (quadro 3).

QUADRO 3 - SÍNTESE DOS FATORES DE DESEMPENHO DA EXECUÇÃO

PRODUTO	FATOR DE DESEMPENHO
Produto: 6.000 famílias beneficiárias em ações ajuizadas para regularização da posse da terra	Ordenamento jurídico sem a padronização processual adequada para a tramitação de ações de usucapião coletivo para propriedades rurais.
	Baixa adesão do poder judiciário à premissa de correlação lógica entre regularidade fundiária, função social da propriedade e desenvolvimento sustentável. ⁽¹⁾
	Falta de sensibilização dos magistrados para o tema, com o prevailecimento de uma visão civilista dos processos e alegação de insegurança jurídica para tramitação e decisão.
	Prevailecimento da lógica do direito exclusivo da propriedade privada, com a obrigatoriedade de extensa documentação comprobatória e testemunhal.
	Compreensão diferenciada dos juízes sobre a matéria, instrução e tramitação dos processos com repercussão na falta de resolutividade.
	Dificuldades de operacionalização na esfera do executivo e do judiciário, em especial para lidar com ações coletivas.
	Recursos humanos insuficientes em quantidade e qualificação para a execução.
	Divergências quanto à instrução e tramitação dos processos entre executores, co-executores (Defensoria) e poder judiciário, para o cumprimento das exigências legais do ajuizamento e subsídios comprobatórios para a decisão judicial.
	Morosidade dos cartórios em atender às solicitações de certidões exigidas para a instrução do processo.

FONTE: IPARDES

(1) Os requisitos que estabelecem a função social da terra, definidos na Constituição, art. 5.º, incisos XXII e XXIII, e art. 186, são: econômico - aproveitamento racional e adequado da terra para combater o latifúndio, minifúndio e o propósito especulativo; social - exploração da terra com a finalidade de proporcionar o bem-estar dos proprietários e trabalhadores no combate ao êxodo rural; e ambiental - exploração da terra com base na conservação e preservação dos recursos naturais e na proteção do meio-ambiente.

Os fatores de desempenho da execução prejudicam a tramitação judicial. No período de 2013 a 2018 não se verifica julgamento procedente das ações ajuizadas. Na sistematização da situação processual das ações ajuizadas pela Defensoria Pública observa-se a incidência maior de processos com decisões classificadas como de arquivamento, indeferimento, suspensão ou julgamento improcedente, 59,05% do total. A principal razão deste resultado decorre da rejeição dos juízes à ação coletiva, com a determinação de desmembramento do processo coletivo para individual. Desta forma, o usucapião coletivo, como um dos pilares da estratégia de execução, revelou-se inepto juridicamente (tabela 7 e gráfico 1).

Face à realidade das decisões judiciais, verificou-se que a estratégia de ajuizamento em primeira instância de ação de usucapião coletivo não funcionou na prática. Neste contexto, a Defensoria Pública optou, em 2018, pela redefinição do encaminhamento processual, com o desmembramento das ações e a proposição individualizada por imóvel do pleito, enquanto os processos anteriores que não prosperaram serão revisados e refeitos novamente, a depender do caso.

TABELA 7 - NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS EM AÇÕES, SEGUNDO SITUAÇÃO PROCESSUAL DAS AÇÕES AJUIZADAS - 2013-2018

TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS AJUIZADOS	BENEFICIÁRIOS	
	Abs.	%
Arquivados indeferidos, suspensos ou julgados improcedentes	1.537	56,88
Solicitação de esclarecimentos e diligências sobre posse, proprietário, testemunhas confrontes	182	6,74
Solicitação de esclarecimentos e diligências sobre o imóvel	340	12,58
Solicitação e definições processuais, emendas e desmembramentos, contestação	127	4,70
Recursos ao TJ face a indeferimentos	331	12,25
Programa Justiça nos Bairros	99	3,66
Outras situações	86	3,18
TOTAL	2.702	100,00

FONTES: Defensoria Pública, ITCG (agosto 2018)

NOTA: Elaboração do IPARDES.

GRÁFICO 1 - TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS AJUIZADOS



FONTES: Defensoria Pública, ITCG (agosto 2018)

5.2 DESEMPENHO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA

Os recursos financeiros para as atividades da Ação de Regularização Fundiária correspondem à iniciativa orçamentária do Programa de Gastos Elegíveis Desenvolvimento Econômico e Territorial Rural, alocados no Orçamento Anual do ITCG.

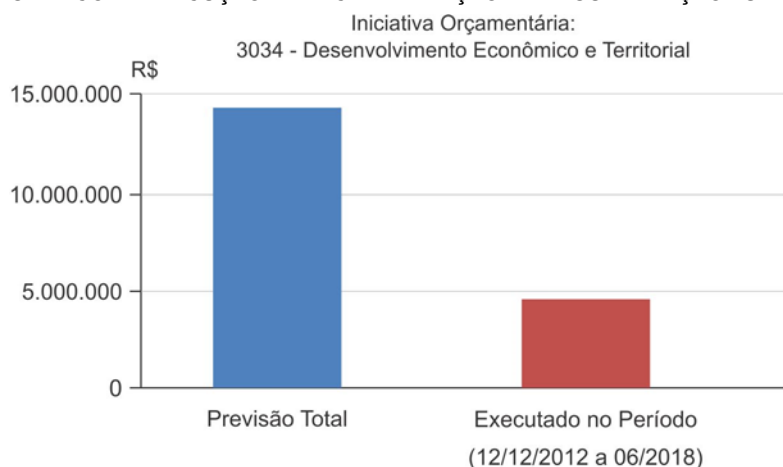
O percentual de execução abaixo do programado decorre, prioritariamente, da estratégia de execução adotada. Na fase do planejamento, no período de 2008 a 2010, previa-se a contratação de escritórios de advocacia para a tramitação processual do ajuizamento. Entretanto, a cooperação técnica com a Defensoria Pública prescindiu do pagamento de honorários advocatícios e assegurou o acesso à justiça gratuita para os beneficiários, reduzindo, por consequência, despesas cartoriais e de custas judiciais (tabela 8 e gráfico 2).

TABELA 8 - RECURSOS PROGRAMADOS E RECURSOS EXECUTADOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PROJETO MULTISSETORIAL DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ

NÚMERO E NOME DA INICIATIVA ORÇAMENTÁRIA	INVESTIMENTO (R\$)			EXECUÇÃO (%)
	Previsão Total	Executado no Período (Dez. 2012 a Jun. 2018)	Saldo Previsto Total	
3034 -Desenvolvimento Econômico e Territorial	14.396.735	4.933.971	9.462.764	34,27

FONTES: UGP/SEPL - Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná - Contrato de Empréstimo n.º 8.201/BR, SEFA-SIAF

GRÁFICO 2 - EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA



FONTES: UGP/SEPL - Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná - Contrato de Empréstimo n.º 8.201/BR, SEFA-SIAF

Desempenho da Estrutura, Funcionamento, Gestão e Resultados

À luz do preconizado pelos modelos de avaliações executivas, privilegiaram-se o diálogo e a relevância do uso das informações para subsídio aos próprios gestores. Dessa maneira, preferiu-se o cálculo da pontuação simples em números absolutos e a classificação por intervalo de pontuação, descritos no item Procedimentos.

Em face do atual estágio de execução, optou-se por pesquisar seis temas, distribuídos em dois eixos: 1) Execução e Gerenciamento, e 2) Resultados. As respostas dos 11 informantes chave foram pautadas pela experiência na área de atuação. Os entrevistados responderam às questões aplicadas somente às suas atribuições, deste estudo.

Os aspectos objetivos da estrutura de funcionamento, gestão das atividades e resultados foram mensurados. A pontuação calculada para os seis temas pesquisados sinaliza a eficiência da organização, estruturação, normatização, operacionalização das atividades, previsão de cumprimento das metas e objetivos da Ação de Regularização Fundiária.

A alta eficiência aferida no tema 1 decorre, em certa medida, do cumprimento das exigências contratuais para projetos com financiamento internacional. Entre as normas destaca-se a

institucionalização das Coordenações e Manual Operativo do Projeto, com as especificações para a execução e os instrumentos operacionais. A pontuação de média eficiência para a previsão de cumprimento quanto às metas físicas e financeiras deve-se ao fato objetivo de que os gestores estimam o cumprimento da meta financeira de acordo com o previsto, sem o cumprimento integral da meta física (quadro 4).

QUADRO 4 - PONTUAÇÃO DO NÍVEL DE EFICIÊNCIA, SEGUNDO TEMA PESQUISADO

TEMAS AVALIADOS	PONTUAÇÃO
1. Adequação da Estrutura Organizacional e Coordenação	90
2. Estratégia de Execução: Planejamento e Procedimentos	75
3. Insumos: Recursos Humanos, Financeiros e Operacionais	65
4. Execução das Atividades Operacionais	65
5. Previsão do cumprimento das metas físicas e financeiras	50
6. Informação e comunicação - interna e externa	60
	Entre 90 e 100 pontos = alta eficiência
	Entre 70 e 89 pontos = eficiente
	Entre 50 e 69 pontos = média eficiência
	Inferior a 49% = baixa eficiência

FONTE: IPARDES - Pesquisa de campo

A sistematização das respostas por tema traduz a interpretação dos dados, apoiada nas avaliações anteriores, na literatura teórica e metodológica e na experiência de avaliação com o tema. Os resultados estão consolidados nos quadros a seguir, com a síntese das respostas do conjunto dos entrevistados e com as perguntas dos temas pesquisados e a pontuação obtida de acordo com o parâmetro de classificação do grau e eficiência.

QUADRO 5 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DO TEMA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Pontuação: 90	
Perguntas	
Para a Execução da Ação de Regularização verifica-se adequada:	
1. definição de responsabilidades institucionais dos diferentes níveis de participantes e atores;	
2. coordenação dos diferentes atores e instituições de forma orientada para o cumprimento dos objetivos;	
3. decisão política e institucional para a execução e sustentabilidade da ação, por parte de autoridades e outros atores envolvidos.	
Considerações do conjunto das respostas	
A adequação da estrutura organizacional foi avaliada positivamente por gestores e técnicos, com as atribuições, normativas e rotinas administrativas definidas no Manual Operativo do Projeto e outros documentos do projeto. Ressaltam que ações no âmbito do executivo são executadas de acordo com o programado.	
Dificuldades identificadas	
ineficácia na articulação com o poder judiciário;	
inexistência de consenso, entre os juízes, quanto à legitimidade da regularização fundiária como ação do poder público;	
ameaça de descontinuidade, em decorrência da finalização do projeto e da mudança do governo em 2019.	

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre os meses de setembro e novembro de 2018.

QUADRO 6 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DO TEMA ESTRATÉGIA DE EXECUÇÃO

	Pontuação: 75
Perguntas	
Para a Execução da Ação de Regularização verificam-se adequados:	
1. planejamento do processo nas diferentes etapas;	
2. procedimentos eficientes para o cumprimento das metas;	
3. apoio Jurídico e legal definido;	
4. medidas corretivas e preventivas formuladas para a solução de problemas de interna ou externa a execução Procedimentos eficientes para o cumprimento das metas.	
Síntese do conjunto das respostas	
Avaliou-se como parcialmente adequada a estratégia da execução da perspectiva estritamente técnica. A inclusão da Defensoria Pública, ator fundamental, viabilizou a execução.	
Principais dificuldades	
- testes e reformulação dos procedimentos planejados em virtude do ineditismo da ação;	
- apesar dos esforços, negociações para o encaminhamento de soluções com diferentes instâncias governamentais, em particular o poder judiciário, não se mostraram plenamente efetivas;	
- reiterados e diferentes pedidos dos juízes em relação à insuficiência e complementação documental na instrução dos processos;	
- inexistência de padronização e entendimento comum entre o executivo e o judiciário sobre a instrução dos processos;	
- morosidade na tramitação das ações de usucapião para regularização fundiária;	
- restrição operacional em virtude da opção exclusiva de ação de usucapião como instrumento jurídico para a regularização pretendida.	
Adotou-se como medidas corretivas:	
a) revisão dos procedimentos para assegurar a efetividade do trabalho;	
b) negociação colaborativa entre as instituições e equipes de trabalho para agilizar a organização da documentação necessária aos processos;	
c) roteirização dos procedimentos operativos para o ajuizamento;	
d) os gestores são unânimes em afirmar sobre a importância do aprendizado no processo de execução.	
Alternativa de solução	
No contexto das medidas para a solução dos problemas, observam-se, entre os gestores, expectativas positivas com a negociação da implantação da Vara Especializada em Assuntos Fundiários. Os gestores consideram esta como a solução mais definitiva para agilizar o ajuizamento e tramitação processual com decisões positivas.	
Sobre a restrição da utilização única do usucapião sugere-se a implementação de outros procedimentos legais, como: Registro de Imóveis, Desmembramento de Matrícula, Retificação de matrícula e registro civil ou usucapião extrajudicial.	

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre os meses de setembro e novembro de 2018.

QUADRO 7 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DO TEMA INSUMOS

Pontuação: 65	
Perguntas	
Para a execução das diferentes etapas da ação de regularização:	
1. Os recursos financeiros são suficientes?	
2. O fluxo de liberação dos recursos financeiros foi adequado?	
3. Os recursos humanos vinculados direta e indiretamente ao projeto ou às equipes de trabalho relacionadas à execução são suficientes em qualidade e quantidade?	
4. A organização institucional de coordenação e de gestão das diferentes instituições que participam da execução são adequadas ?	
5. As normas, procedimentos e marco legal são adequados para a regularização fundiária pretendida por meio de ação de usucapião?	
6. A disponibilidade de recursos materiais e de infraestrutura é suficiente?	
Descrição sucinta do conjunto das respostas	
Os insumos foram considerados medianamente suficientes.	
As dificuldades destacadas em relação aos recursos humanos foram:	
- escassez de recursos humanos estrutural no setor público estadual;	
- sobrecarga de trabalho para as coordenações e chefias das diferentes áreas.	
Soluções adotadas:	
suprimento de recursos humanos por meio da contratação de serviços de terceiros e nomeação de servidores comissionados.	
para a qualificação dos recursos humanos utilizou-se a capacitação em serviço, com transferência de conhecimento e repasse de rotinas administrativas e gerenciais e procedimentos práticos para a realização do trabalho.	
Quanto aos recursos financeiros, considerados suficientes, observou-se:	
- adequação do fluxo de liberação com interrupções, em decorrência de problemas no Orçamento do Estado;	
- as restrições financeiras do Estado, em 2015, não prejudicaram substantivamente a execução.	
Para os recursos materiais, as insuficiências apontadas se referem a:	
- infraestrutura: equipamentos, mobiliários e tecnologia em quantidade e qualidade adequadas para o trabalho de campo;	
- organização documental e instrução dos processos.	

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre os meses de setembro e novembro de 2018.

QUADRO 8 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DO TEMA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES

continua

Pontuação: 65	
Perguntas	
Com base nas informações existentes, com que grau de dificuldade foram realizadas as atividades de:	
1. audiências públicas?	
2. levantamentos ocupacionais e cartoriais?	
3. licitações para o serviço de georreferenciamento?	
4. execução de serviços de georreferenciamento e mapeamento?	
5. organização documental para instrução dos processos?	
6. ajuizamento das ações?	
7. tramitação das ações judiciais?	
8. indique três fatores relevantes negativos ou positivos na execução de cada uma das atividades.	
Descrição sucinta do conjunto das respostas	
Do conjunto das atividades, a do ajuizamento é apontada como a de maior dificuldade para a execução, sendo esta a concretização do trabalho para o cumprimento da meta.	
Nas demais verifica-se dificuldade parcial.	
Para realizar as audiências públicas destacam-se como dificuldades:	
a) necessidade de negociação política em alguns locais em virtude de conflitos e tensões eleitorais;	
b) tentativas de interferência política na condução do trabalho técnico, em decorrência da reunião, nesta fase, das autoridades do Estado, técnicas e políticas, com o poder público local e os beneficiários;	
c) na fase inicial de execução, desconhecimento, por parte dos executores, dos objetivos da ação e do público-alvo. A coordenação técnica do projeto realizou um trabalho de esclarecimentos que contribuiu para o ajuste e o desempenho das competências, de forma mais efetiva, de atores e instituições executoras.	

QUADRO 8 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS DO TEMA EXECUÇÃO DAS ATIVIDADES

conclusão

	Pontuação: 65
Fatores positivos relevantes	
a) apoio do poder público municipal para a mobilização, e reprodução de documentos dos beneficiários;	
b) colaboração das equipes da EMATER para a mobilização e o cadastramento.	
Nas atividades do processo licitatório as dificuldades são parciais e as principais apontadas foram:	
a) lacunas na descrição e especificações técnicas dos serviços nos primeiros editais para a contratação do trabalho de medição, georreferenciamento, mapeamento;	
b) demora maior do que inicialmente prevista de alguns processos de licitação em decorrência da necessidade de tramitação em consonância com a legislação nacional e as normas do Banco Mundial para licitação, com a revisão prévia dos editais e contratação, por parte da Coordenação do projeto e, por vezes, pelo Banco;	
c) esforço operacional para gestão e fiscalização dos contratos e serviços prestados, de modo a se obter os produtos adequados e em padrões compatíveis com as normas legais.	
Nos levantamentos ocupacionais e cartoriais as dificuldades se concentram:	
- na logística para deslocamentos para os locais, alguns de difícil acesso;	
- na organização das atividades nos territórios;	
- nos recursos técnicos e operacionais para o trabalho de cadastro e coleta de documentos dos beneficiários no local.	
Na Organização documental para a instrução do processo de ajuizamento verificam-se dificuldades como:	
a) rotatividade de pessoal da coordenação e técnicos das instituições executoras com paralisação do trabalho em determinados períodos;	
b) lacunas na compilação dos documentos por falta de formação jurídica da equipe técnica responsável pelo cadastro;	
c) falhas operacionais na montagem do processo com a digitalização cronológica da documentação, em virtude do trabalho repetitivo e do volume de documentos;	
d) desatualização documental das certidões da posse da terra dos proprietários e testemunhas, causando atrasos e retrabalho.	
Os principais fatores relevantes que dificultam o ajuizamento e a tramitação do processo são:	
a) dependência dos cartórios para a emissão das certidões exigidas;	
b) desconhecimento por parte do judiciário da pertinência e relevância da ação que resulta em exigências de documentação e/ou diligências complementares;	
c) inexistência de um padrão ou uniformização da documentação requerida para a instrução de processo;	
d) falta de reconhecimento, por parte do judiciário, da regularização fundiária, como política pública com o objetivo de promover o desenvolvimento local;	
e) rotatividade dos juizes nas comarcas em que tramitam os processos, com diversidade de interpretação sobre a matéria.	

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre os meses de setembro e novembro de 2018.

QUADRO 9 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADO DO TEMA CUMPRIMENTO DAS METAS FÍSICAS E FINANCEIRAS

	Pontuação: 50
Perguntas	
Qual é a previsão de cumprimento da meta?	
Qual é a previsão da execução financeira?	
Quais os fatores relevantes para a execução da meta física e financeira?	
Resultados não previstos, quantitativos ou qualitativos?	
Descrição sucinta do conjunto das respostas	
Os gestores entrevistados apontam que a execução da meta física ficará abaixo da prevista, enquanto a execução financeira ficará conforme a prevista.	
As dificuldades apontadas para o não cumprimento da meta física coincidem com as registradas no quadro do tema "Execução das Atividades".	
Os resultados não previstos destacados pelos gestores foram:	
a) redução de custos com despesas cartoriais e com honorários advocatícios em virtude da cooperação com a Defensoria Pública do Estado;	
b) inclusão da regularização fundiária em áreas privadas como atribuição institucional do ITCG.	
A Reestruturação Organizacional de 2016 instituiu a Regularização Fundiária de terras privadas na Diretoria de Terras no Regulamento do ITCG, aprovado por Decreto n.º 6.914/2017.	

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre os meses de setembro e novembro de 2018.

QUADRO 10 - CONSOLIDAÇÃO DOS RESULTADOS POR TEMA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

	Pontuação: 60
Bloco IX - Informação e Comunicação	
Perguntas	
1. Adequação da qualidade e periodicidade da informação gerada para a verificação do cumprimento das diferentes etapas do processo.	
2. Existência de instrumento de comunicação para a disseminação da informação gerada.	
3. Informação para os beneficiários sobre a situação de tramitação dos seus processos.	
4. Conhecimento dos beneficiários sobre os canais de comunicação para obterem as informações da execução das ações.	
5. Forma de comunicação da situação de tramitação dos processos com os principais atores institucionais e beneficiários.	
Síntese do conjunto das respostas	
A informação gerada sobre a execução foi considerada parcialmente adequada.	
Os instrumentos de comunicação são de caráter formal e informal, como: produção de relatórios; protocolos administrativos e utilização de meios eletrônicos.	
O ITCG, como principal executor, coordena e disponibiliza as informações para os atores, beneficiários e sociedade.	
Não há instrumento de comunicação formal com os beneficiários.	
Adota-se como estratégia atender à demanda dos representantes locais de sindicatos ou outras associações de classe e do poder público local.	
Em relação à comunicação dos diferentes atores institucionais, a mais comum são reuniões periódicas e produção de relatórios, e-mails ou telefone.	
A comunicação com a sociedade ocorre por meio de informes das diferentes etapas e resultados da execução, produzidos pelas assessorias de comunicação e divulgados nos portais das instituições.	

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre os meses de setembro e novembro de 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No exame da Ação de Regularização da perspectiva da gestão, processo de execução e resultados constatou-se que a implementação da política formulada por meio de projetos públicos não pode ser reduzida ao jogo de “ligue os pontos”, no sentido de mera implementação do planejado.

Observa-se que a ação de regularização fundiária, enquanto um conjunto de disposições, depende de circunstâncias externas. A capacidade de negociação do poder executivo com o judiciário é limitada pela autonomia entre os poderes assegurada na Constituição.

Assim, verifica-se a necessidade da conjugação de recursos legais, políticos, culturais e de gestão que resultem no reconhecimento legítimo da causa e de compromisso com a coparticipação de todos os atores diretamente envolvidos e outros interessados, com o objetivo de assegurar com maior governança a sustentabilidade, continuidade e efetividade da intervenção.

A superação dos principais entraves para a efetividade dos resultados com a titularidade da propriedade da terra exige negociações entre poderes e atores sociais para promover mudanças efetivas que garantam:

- a padronização dos fundamentos legais, normativos e documentais da propositura da ação;
- a cooperação formal e efetiva entre esferas e instâncias de governo e outros atores sociais;
- o comprometimento do poder público (executivo e judiciário) e da sociedade com os resultados práticos da regularização da posse da terra para o desenvolvimento local.

A ação de Regularização Fundiária configura-se em estratégia relevante para atenuar as dificuldades dos agricultores familiares com a documentação precária da posse da terra, tendo sido reconhecida como legítima pelo poder público estadual e priorizada com a inclusão no Programa PRÓ-RURAL.

Do prisma da agenda política, observa-se que, para o governo recém-empossado em janeiro de 2019, o tema permanece. Neste sentido, no Plano de Governo 2019-2022, seção de Desenvolvimento, capítulo sobre Agricultura, item Propostas de Ações do Apoio Institucional, consta o seguinte: “Intensificar a regularização fundiária de propriedades rurais”. Ainda que somente enunciado, o tema persiste na agenda governamental do executivo para ser enfrentado pelo poder público.

A intensificação dos processos de regularização de propriedades rurais privadas, como estratégia de desenvolvimento da agricultura familiar, poderá incorporar a experiência técnica e institucional adquirida no processo de execução. No período de 2011 a 2018, destacam-se como principais avanços na esfera do executivo estadual:

- a institucionalização da regularização fundiária de imóveis rurais privados nas atribuições do ITCG;

- a criação de estruturas técnicas e administrativas competentes para realizar as atribuições institucionalizadas;
- a formulação de procedimentos operacionais para o ajuizamento de processos de regularização fundiária no âmbito do PRÓ-RURAL;
- o desenvolvimento de capacidades institucionais com a cooperação entre o ITCG e a Defensoria Pública, por meio do convênio para o ajuizamento das ações.

Na esfera do judiciário, verificou-se como entrave operacional a morosidade na tramitação do processo de regularização. Os gestores e técnicos que equacionaram esse problema são unânimes em apontar a criação da Vara Itinerante de Assuntos Fundiários como mecanismo adequado de solução. Com esta instância serão estabelecidos padrão de tramitação processual e a segurança jurídica necessária para viabilizar decisões judiciais positivas, com o reconhecimento do direito à titularidade dos imóveis dos beneficiários.

Neste contexto, a sustentabilidade e continuidade da Ação de Regularização Fundiária com a concretização de parte da ação proposta no Plano de Governo depende dos entendimentos com a Presidência do TJ-Pr para a conclusão dos trâmites da Resolução-TJ-Pr n.º 93 de 12/08/2018, que institui a Vara Itinerante de Assuntos Fundiários. Os gestores e executores entrevistados registraram que a criação desta instância judicial deverá promover a uniformização de procedimentos e de exigência documental. Entendem os executores que esta medida jurídica assegurará a efetividade da Ação de Regularização Fundiária, com a tramitação racional do processo e a titularidade dos imóveis objeto dos pleitos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria. Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do Programa de Regularização Fundiária na Quinta do Caju. **Pesquisa e Planejamento Econômico - PPE**, v.41, n.1, p.29-69, abr. 2011

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria de Reordenamento Agrário (Brasil). **Estudos de Reordenamento Agrário** n.º 4. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. VI. 312p.

COSTA, Tereza Cristina Nascimento. Considerações teóricas sobre o conceito de indicador social: uma proposta de trabalho. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v.36, n.142, p.167-176, abr./jun. 1975.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.49, n.2, abr./jun. 1998.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e políticas públicas. **IPEA**, Brasília, n.23, p.7-70, jun. 2001.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Modelo Lógico** - Programa PRÓ-RURAL. Curitiba: IPARDES, 2012.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Ação de regularização fundiária** - relatório de progresso da avaliação de impacto. Curitiba: IPARDES, 2018.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Termo de referência avaliação de impacto da regularização fundiária** - Programa PRÓ-RURAL, Curitiba: IPARDES, 2014.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório intermediário de avaliação de impacto da regularização fundiária** - Programa PRÓ-RURAL, Curitiba: IPARDES, 2016.

IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório de avaliação qualitativa da regularização fundiária** - Programa PRÓ-RURAL, Curitiba: IPARDES, 2017.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. v.3. (Série: Brasil: o Estado de uma Nação).

ITCG - Instituto de Terras, Cartografia e Geociências. **Regularização fundiária**: cartilha para informações básicas - Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) [s.d.].

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, v.36, p.251-275, jan./jul. 2011.

JANUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília: MDS, v.1, p.36-65, jan./jun. 2011.

MARQUES, Fernando Gonçalves. **A importância da Linha de Base para a Avaliação de Impacto na Gestão de Políticas Públicas**. Disponível em: www.blogdaPlan/textos, 17/02/2017. Acesso em: 19 set. 2018.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. Centro de Coordenação de Desenvolvimento Governamental. **Projeto Multissetorial para o desenvolvimento do Paraná: manual operativo**. Curitiba, 2014. v.2.

RAMOS, Marília. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, v.32, n.1, p.95-114, jan. 2009.

RESENDE, Guilherme Mendes. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v.1 e 2.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO. 2006.

WEISS, Caro I. H. **Evaluation methods for study ing programs and policies**. 2.ed. New Jersey: PrenticeHall; Uppersadldle River, 1998.

Sites consultados

BRASIL. Lei n.º 6.969, de 10 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do §2.º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6969.htm. Acesso em: 19 set. 2011.

CENTRO de Gestão de Estudos Estratégicos. Disponível em: http://www.cgee.org.br/prospeccao/index.php?operacao=Exibir&serv=textos/topicos/texto_exib&tto_id=5&tex_id=1. Acesso em: 29 fev. 2016.

EUROPEUN COMISSION. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_pan_whe_pt.htm. Acesso em: 22 nov. 2018.

MINAS GERAIS. Escritório de Prioridades Estratégicas. Avaliação executiva dos projetos estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais. **Manual de avaliação**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <https://slidex.tips/download/manual-da-avaliaao-executiva-dos-projetos-estruturadores-governo-do-estado-de-mi>. Acesso em: 04 dez. 2018.

PARANÁ. Defensoria Pública do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.defensoriapublica.pr.def.br/>. Acesso em: 23 ago. 2018.

WORLD BANK. Results of the expert roundtables on innovative performance measurement. Washington: World Bank. Technical Notes, 2, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/840442-1235414009766/TechnicalNoteExecutiveEvaluations.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2018.

**APÊNDICE - RELAÇÃO DOS GESTORES E
TÉCNICOS ENTREVISTADOS E/OU CONSULTADOS**

Nome: Amilcar Cavalcanti Cabral
Instituição: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG
Participação: Gestor da Execução na condição de diretor-presidente desde 2011
E-mail: amilcarchabral@itcg.pr.gov.br
Nome: Carlos Roberto Fernandes Pinto
Instituição: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG
Participação: Técnico na Execução na condição de Chefe do Departamento de Geodesia, responsável pelos contratos de prestação de serviços desde 2012
E-mail: carlosrt@itcg.pr.gov.br
Nome: Amilcar Cavalcanti Cabral
Instituição: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG
Participação: Gestor da Execução na condição de diretor presidente
E-mail: amilcarchabral@itcg.pr.gov.br
Nome: Dirceu Alves de Assumpção
Instituição: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG
Participação: Gestão da Execução como Assessor da Presidência desde 2016
E-mail: Dirceu@itcg.pr.gov.br
Nome: Jefferson Meister
Instituição: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento
Participação: Gerente técnico da Unidade de Execução do PRÓ-RURAL desde 2011
E-mail: jeffersonvm@seab.pr.gov.br
Nome: Katia bruning
Instituição: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento- ITCG
Participação: Chefe do Departamento de Regularização Fundiária – Coordenação e execução técnica e operacional para o ajuizamento desde 2016
E-mail: katiabruning@itcg.pr.gov.br
Nome: Nestor Bragagnolo
Instituição: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, Coordenadoria de Desenvolvimento Governamental
Participação: Coordenador da Unidade de Gerenciamento do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná – UGP/SEPL
E-mail: nestor@sepl.pr.gov.br
Nome: Olenka Rocha
Instituição: Defensoria Pública
Participação: Coordenadora do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas - NUFURB, responsável pelo ajuizamento das ações desde 2017
E-mail: olenka.rocha@defensoria.pr.gov.br
Nome: Sandra Cristina Lins dos Santos
Instituição: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, Coordenadoria de Desenvolvimento Governamental
Participação: Técnica na Unidade de Gerenciamento do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná - UGP/SEPL desde 2011
E-mail: sandralins@sepl.pr.gov.br

Nome: Sônia Maria dos Santos
Instituição: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL, Coordenadoria de Desenvolvimento Governamental
Participação: Técnica na Unidade de Gerenciamento do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná - UGP/SEPL, responsável pelo monitoramento do Projeto
E-mail: sonia.maria@sepl.pr.gov.br
Nome: Tobias de Freitas Prando
Instituição: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL, Coordenadoria de Desenvolvimento Governamental
Participação: Coordenador Adjunto da Unidade de Gerenciamento do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná - UGP/SEPL, responsável pela programação e execução financeira desde 2012
E-mail: tobiasprando@sepl.pr.gov.br

FONTE: IPARDES (2018)