

IPARDES

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

**AÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
PROJETO MULTISSETORIAL DE
DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ
PROGRAMA PRÓ-RURAL**

AVALIAÇÃO QUALITATIVA

**CURITIBA
FEVEREIRO 2017**

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Alberto Richa - *Governador*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

Cylleneo Pessoa Pereira Junior - *Secretário*

Rafael Felipe Lucas - *Diretor Geral*

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Júlio Takeshi Suzuki Jr. - *Diretor-Presidente*

Daniel Nojima - *Diretor do Centro de Pesquisa*

Aristides Rodrigues do Prado Neto - *Diretor Administrativo-Financeiro*

Francisco José Gouveia de Castro - *Diretor do Centro Estadual de Estatística*

PROJETO MULTISSETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ

COORDENAÇÃO GERAL

Mauro Jose Corbellini - *SEPL/CDG - Coordenador*

Nestor Braganolo - *SEPL/CDG - Gerente de Projetos*

SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO

Norberto Anacleto Ortigara - *Secretário*

Otamir Cesar Martins - *Diretor Geral*

Jefferson Vinicius Meister - *Coordenador técnico PRÓ-RURAL*

INSTITUTO PARANAENSE DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER

Rubens Ernesto Niederheitmann - *Diretor-Presidente*

Paulo Cesar Hidalgo - *Diretor-Técnico*

Richard Golba - *Diretor-Administrativo*

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS – SEMA

Antônio Carlos Boneti - *Secretário*

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS - ITCG

Amilcar Cavalcante Cabral - *Diretor-Presidente*

COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO IPARDES

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

Katia Terezinha Patrício da Silva

Valéria Villa Verde Reveles Pereira

APOIO TÉCNICO-OPERACIONAL

Eloise Helene Hatschbach Machado - IPARDES

*O IPARDES agradece especialmente àqueles que
compartilharam suas vivências profissionais.*

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	3
1 A AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	4
2 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS	7
2.1 METODOLOGIA.....	7
2.2 PROCEDIMENTOS.....	13
2.3 APLICAÇÃO DA TÉCNICA: PRIMEIRAS SISTEMATIZAÇÕES.....	16
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO PARANÁ NA PERSPECTIVA DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	20
3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA: DEMANDAS SOCIAIS	22
3.2 DEFINIÇÃO DE AGENDA.....	23
3.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	24
3.4 TOMADA DE DECISÃO.....	25
3.5 IMPLEMENTAÇÃO	27
3.5.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO	27
3.5.2 A EXECUÇÃO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.....	29
3.5.3 EXECUÇÃO NOS TERRITÓRIOS.....	34
3.6 AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56
APÊNDICE 1 - MATRIZ DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO PARANÁ - 2016	58
APÊNDICE 2 - FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO	61
APÊNDICE 3 - QUEM É QUEM	63
APÊNDICE 4 - AGENDA DE ENTREVISTAS	69
ANEXO 1 - DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA SOCIOECONÔMICA	72

APRESENTAÇÃO

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no contexto da atividade de avaliação do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, objeto do acordo de empréstimo nº 8.201-BR, entre o Estado do Paraná e o Banco Mundial, com a colaboração dos executores do Programa PRÓ-RURAL, formulou e desenvolveu avaliação qualitativa da política de regularização fundiária, com o objetivo de apresentar para gestores, executores e o público em geral um registro dos fatos e eventos relacionados aos antecedentes, implementação e execução da ação pública estudada.

A avaliação qualitativa da ação de regularização fundiária, assim como outras avaliações desenvolvidas ou em curso, está circunscrita às exigências contratuais do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná. Dessa forma, configura atividade complementar a outras de mesma natureza e de propósito assemelhado. Deve ser entendida como de interesse e responsabilidade dos gestores e executores em aprofundar o conhecimento daquilo que se faz. São também estudos necessários ao efetivo cumprimento da função administrativa pública.

A seleção da ação de regularização fundiária como objeto de avaliação qualitativa deveu-se ao seu aspecto estratégico no desenvolvimento da região prioritária do Programa PRÓ-RURAL. Nessa perspectiva, foi desenhada a partir da evidência do problema, comprometida com o desenvolvimento de rotina e procedimentos passíveis de serem adotados como modelo de gestão e em estabelecer racionalidade e economicidade para o atendimento da demanda apresentada.

Os entendimentos alcançados entre a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL/UGP), a Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento (SEAB), o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), representada pelo Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), o IPARDES e o Banco Mundial, traduzem-se, nesta oportunidade, no presente documento.

Além desta apresentação, o presente relatório foi organizado em três seções. A primeira delas tem a finalidade de delinear a ação, sintetizando os principais pressupostos da política pública; a segunda seção expõe a metodologia, técnica e procedimentos aplicados no estudo; na terceira parte descreve-se a ação de regularização fundiária rural no Estado do Paraná, formatada de acordo com a teoria do ciclo da política, seguida pelas considerações finais.

1 A AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Programa PRÓ-RURAL propõe "aumentar a competitividade dos agricultores familiares na Região Central do Paraná de forma sustentável, nas dimensões ambiental, social e econômica". (diagrama 1). 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; PARANÁ, 2014).

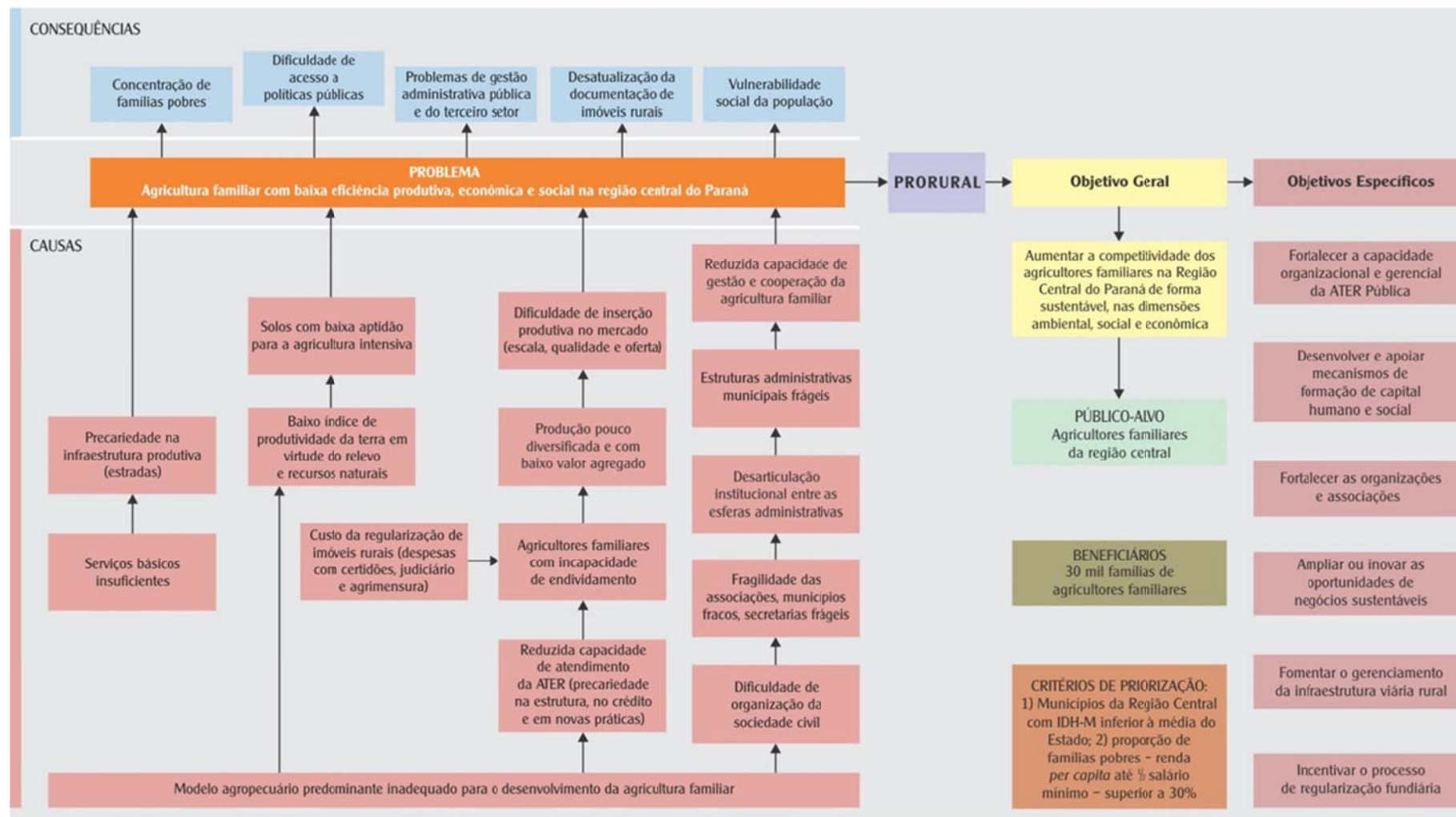
Entende-se que a ação de incentivo ao processo de regularização fundiária, concretizada na atualização de documentação do imóvel rural, significa uma resposta concreta da administração pública a uma demanda da sociedade há muito identificada como elemento estrutural para a melhoria das condições de vida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

Esta ação iniciou com uma meta de quatro mil regularizações, com o que seria demonstrada alternativa de solução para o atendimento da demanda, evidenciando a organização de um procedimento que possa tornar viável a política tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista jurídico e administrativo¹.

Assim, o resultado esperado desta ação, originalmente proposto, foi a demonstração da viabilidade de o poder público enfrentar um dos entraves ao desenvolvimento regional. De acordo com os executores, "os problemas decorrentes da ausência de Regularização Fundiária são fatores de instabilidade e insegurança para os agricultores, que limitam investimentos produtivos nas regiões e dificultam o acesso a políticas públicas, especialmente creditícias, previdenciárias, habitacionais, entre outras".

As etapas previstas na execução da política são: 1) ampla divulgação da ação de regularização fundiária; 2) levantamento da demanda local para regularização fundiária; 3) elaboração e aprovação da lista de demandas municipais e territoriais; 4) audiências públicas nas áreas priorizadas; 5) análise técnica ocupacional e cartorial das áreas priorizadas; 6) reconhecimento dos limites; 7) demarcação, georreferenciamento e processamento de dados de campo dos imóveis. Os resultados dessas etapas permitem a instrução do processo para o ajuizamento da ação coletiva de regularização pela Defensoria Pública.

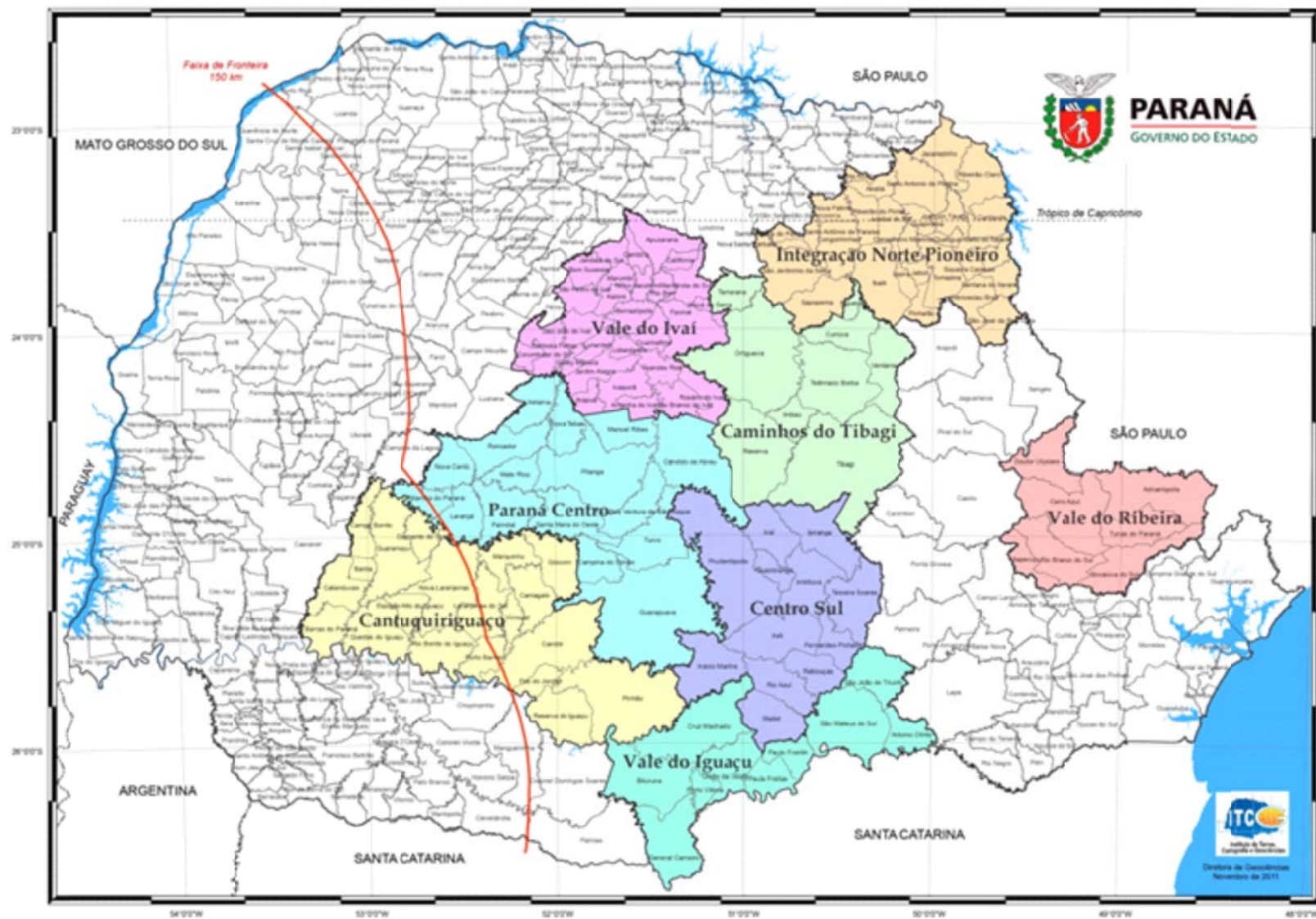
¹ "[...] a Regularização Fundiária é o instrumento governamental que define e consolida a ocupação das terras públicas, devolutas e terras particulares, por agricultores familiares que não têm títulos, ou estão em situação dominial e possessória irregular." Cartilha para informações básicas – Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) s/ data.



FONTE: IPARDES, com base em Modelo Lógico IPEA

NOTA: A consolidação deste trabalho contou com a participação efetiva da equipe técnica do PRORURAL (SEAB), tendo respaldo, também, nos documentos PPA 2012-2015 e Metas de Governo 2011-2014.

MAPA 1 - TERRITÓRIOS PROGRAMA PRÓ-RURAL - CIDADANIA E RENDA



FONTE: ITCG

2 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

A avaliação qualitativa da ação 'regularização fundiária' decorreu de uma sequência de reuniões técnicas nas quais as pesquisadoras do IPARDES, com o aval da coordenação da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) e dos executores, entenderam que a ação de regularização fundiária apresenta a oportunidade de aplicar metodologia e procedimentos avaliativos que possam registrar o ciclo da política pública proposta. Ao adotar esta perspectiva, pretende-se oferecer uma análise do modelo técnico-administrativo proposto para o enfrentamento do problema na expectativa de contribuir com o planejamento e gestão da ação governamental.

As orientações adotadas buscam, primeiramente, ressaltar o compromisso com as demandas da sociedade e com a melhor forma de enfrentar o que se materializa como 'problema' para a construção de uma tessitura socialmente mais equânime. Assim, "[...], a avaliação se apresenta como uma atividade que busca descobrir surpresas, conhecer o porquê dos erros e dos acertos, reforçar ou criticar a teoria do problema e do programa, para melhorar a qualidade e a direcionalidade da ação governamental" (GARCIA, 2001).

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial - PRÓ-RURAL, a ação de regularização fundiária adere ao desenho do projeto na perspectiva de evidenciar o problema e desenvolver rotina e procedimentos passíveis de serem adotados como modelo de gestão, que trouxessem racionalidade e economicidade para o atendimento da demanda.

2.1 METODOLOGIA

A abordagem adotada para avaliar qualitativamente a ação de regularização fundiária buscou dar visibilidade ao ciclo da política pública – identificação do problema, proposta de intervenção e resultado, procedimentos que definiram os arranjos institucionais para a execução da ação; às atribuições dos diferentes atores; e aos fluxos de informação para a instrução do processo.

O método, os procedimentos e a técnica serão detalhados na sequência. Pretende-se, com esse reconhecimento e sistematização, destacar os fluxos positivos e apontar os entraves, identificando os limites e possibilidades que possam levar à consolidação de uma política pública que garanta o direito de título do imóvel rural aos agricultores familiares pobres.

Para além das definições do ciclo da política pública espera-se captar os fatores explicativos circunstanciados. Aspectos estes muitas vezes determinados por situações imponderáveis e/ou por externalidades dadas pelo ambiente político, econômico e social. Nessa direção, estudo do IPEA (2010) usa a expressão "Abrindo a caixa-preta: o elo perdido da implementação" quando apresenta uma discussão desta etapa tão complexa da política pública. Entre as inúmeras situações apontadas que reforçam a necessidade de se atentar

para o acompanhamento e registro da implementação pode-se destacar aquelas relacionadas a processos decisórios, que podem ser longos e tortuosos, e à burocracia. Talvez a síntese esteja na conclusão atribuída a Bardach (1977, citado por IPEA, 2010) de que a simplificação pode evitar os problemas de implementação.

Este estudo é uma tentativa, modesta e delimitada pela sua própria circunscrição, de contribuir para o desenvolvimento de procedimentos analíticos que incorporem os elementos humanos, simbólicos, institucionais e organizacionais que medeiam a transformação de decisões sobre políticas em ações e procedimentos produtores de resultados (IPEA, 2010). Dessa forma, este relatório apresenta os resultados alcançados por meio dos procedimentos formulados especificamente para produzir esse registro avaliativo da política.

As reuniões técnicas para definição da abordagem tiveram início em janeiro de 2016, e o trabalho de coleta e sistematização das informações ocorreu no período de junho a agosto de 2016. É sabido que existem diferentes possibilidades de nos aproximarmos da realidade, sendo a pesquisa, a avaliação e a sistematização, algumas dessas formas. O estudo feito está mais alinhado à sistematização do que à avaliação. Isto porque expressa compromisso com os implementadores, no caso a própria administração pública. "[...] como experiência social significativa, a implementação de políticas públicas gera aprendizados que não podem ser ofuscados pela preocupação exclusiva com a mensuração de resultados, ainda que os procedimentos para efetuarla tenham as suas peculiaridades" (IPEA, 2010, p.668).

Inicialmente deve-se registrar que o principal desafio foi o de realizar um trabalho que pudesse ser um instrumento para a reflexão e o aprimoramento de políticas públicas assemelhadas. Assim, apoiados principalmente em uma literatura produzida por e para instituições públicas, essa avaliação buscou apresentar informações que possibilitem uma maior compreensão do ciclo da política propriamente dito. Essa abordagem expressa também a preocupação com a permanência da política ou da ação pública de regularização. Houve, assim, a intenção de identificar e dar visibilidade a aspectos da rotina do trabalho ou atividade pública que frequentemente não se fazem presentes nos relatórios de avaliação ou tornam-se anotações marginais nas avaliações qualitativas.

Nesse sentido, procurou-se estabelecer permanente atenção crítica aos entendimentos alcançados de maneira a tomá-los, desde o início, como sujeitos a revisão ou reinterpretções. Essa orientação veio no sentido de evitar uma rigidez que pudesse engessar uma experiência. Sabe-se que esta tem muito de improviso técnico e acomodação de forças políticas, o que requer que as avaliações possam se adaptar à realidade apresentada.

A produção de informações se valeu da conjugação de método, técnicas e instrumentos centrados em entrevistas coletivas com a utilização da técnica painel de especialistas. Foram realizadas entrevistas individuais que se conformam como depoimento, 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 determinada percepção sobre aspectos previamente identificados. O número de pessoas entrevistadas variou segundo a pertinência e a quantidade de envolvidos a cada etapa do ciclo das políticas públicas. Assim, 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 incorpora elementos de uma entrevista aberta com grupo focal. As questões pré-selecionadas foram estruturadas de tal forma que houvesse espaço para relatos não antevisto 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 apoiou-se em roteiros previamente elaborados para identificar os fatores explicativos por etapa ou fase do ciclo da política pública. No processo de desenvolvimento da pesquisa foram sendo agregados produtos e instrumentos como, por exemplo, a cronologia dos principais eventos e o diagrama Modelo Lógico da Ação de Regularização Fundiária.

O diálogo entre a equipe de avaliação e os técnicos e gestores da formulação e da execução predominou em todas as fases da coleta sem a distinção rígida de competências. Reafirmou-se o compromisso comum com a gestão da política pública.

A pesquisa bibliográfica e documental também foi utilizada e esteve circunscrita aos documentos produzidos por e para o Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná (ACORDO DE EMPRÉSTIMO N.º 8.201-BR).

A operacionalização da pesquisa qualitativa esteve norteada pelo estudo de caso, na perspectiva delineada pela literatura especializada da qual se almeja obter informações passíveis de servir como elementos descritivos ou explicativos da política estudada (IPEA, 2010).

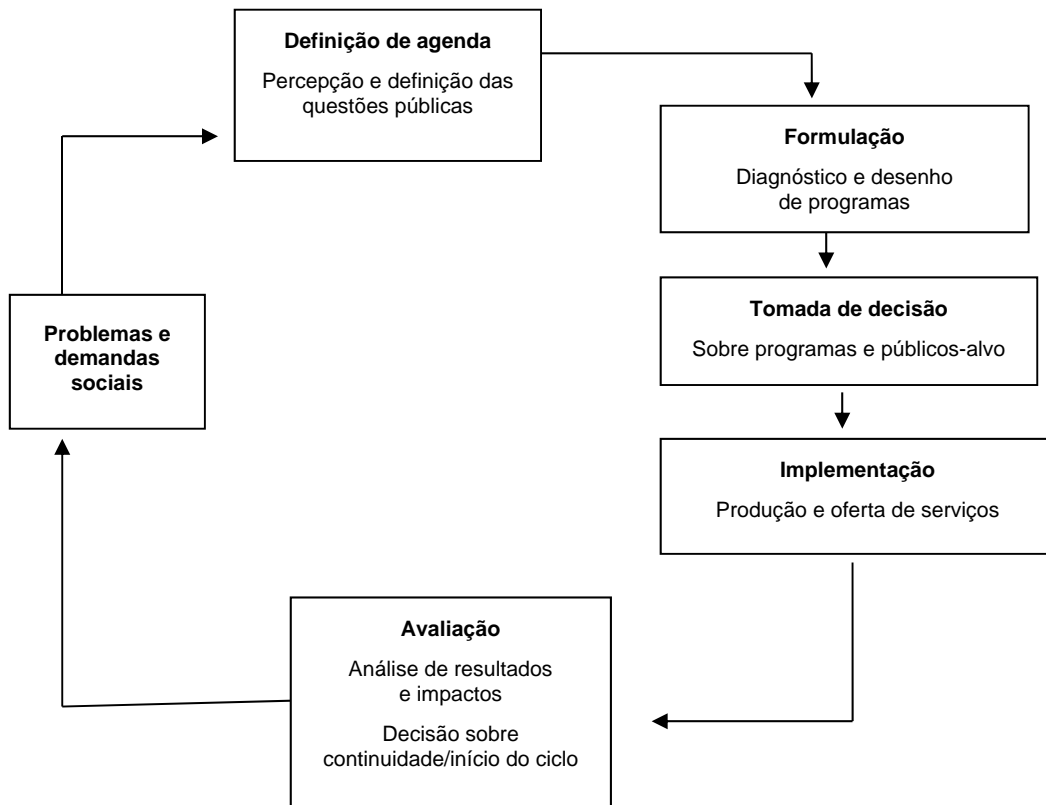
Para tanto, definiu-se que o estudo sistematizaria os eventos relativos à política pública salientando aqueles que a conformaram no contexto do PRÓ-RURAL. Com esse objetivo, a construção da pesquisa esteve metodologicamente orientada pela concepção do ciclo da política pública.

[...] das relações entre ciência, política e Estado, convencionou-se tratar a avaliação enquanto etapa indispensável do ciclo de políticas públicas refere-se ao fluxo mecânico e linear composto pela sequência de quatro momentos inconfundíveis: i) definição da agenda (agenda *setting*), no qual se identifica um "problema" que merece atenção prioritária dos gestores públicos; ii) tomada de decisão sobre os objetivos a serem alcançados e os meios a serem empregados – ou seja, a identificação de uma solução de política pública (*policy solution*), a qual inclui ponderações sobre as expectativas de resultados que podem ser obtidos por meio de diferentes cursos de ação; iii) execução das ações planejadas associadas à consecução dos objetivos; e, por fim, iv) avaliação dos resultados obtidos em relação aos resultados antevistos (IPEA, 2010, v.3, p.664).

O Ciclo da política pública funciona como instrumento de análise no qual é possível investigar por meio de suas diferentes etapas os elementos do processo político e administrativo bem como identificar os atores sociais envolvidos e as suas relações, recursos de poder, redes políticas e sociais e as práticas adotadas em cada uma das fases do ciclo.

Assim, essa abordagem metodológica adotada pretende ir além da descrição e do destaque dos acontecimentos. Busca também indicar a possibilidade de efetividade da política observando variáveis que indiquem eficiência, oportunidade e viabilidade. Essa busca está relacionada à percepção de que a aplicação de métodos e técnicas qualitativas permite a compreensão do funcionamento de projetos e programas tendo por princípio a ideia de que limitações e imperfeições surgidas no processo oferecem a oportunidade de redirecionamentos que conduzirão ao acerto na aceção temporal que toda política pública guarda. A utilização dessa estrutura de análise foi adotada de forma flexível (figura 1).

FIGURA 1 - CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA



FONTE: Jannuzzi (2011)

Considerando o exposto, os procedimentos e técnicas adotados estão referenciados pela convicção de que a avaliação qualitativa se baseia nas lições apreendidas a partir da experiência – consubstanciada em práticas e interpretações – daqueles diretamente envolvidos. Ainda, nessa direção vale destacar que

A aplicação desses métodos carrega a promessa de que se aproveitem oportunidades frequentemente perdidas em uma série de esforços de avaliação, para a compreensão mais refinada dos elementos contextuais, institucionais e organizacionais que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de políticas, programas e projetos. Torna-se possível, assim, a identificação de como estruturas, processos e procedimentos que medeiam a execução de ações governamentais afetam positiva ou negativamente os resultados observados, e como alterações nesses elementos poderiam contribuir para o aprimoramento de políticas públicas (IPEA, 2010, v.3, p.670-671)².

Ancorados na estrutura do ciclo da política pública foram definidos três eixos analíticos: contexto, institucional e organizacional, com o propósito de balizar os fatores explicativos. Esse procedimento permite construir uma análise que contemple tanto as situações não previstas quanto a estrutura e burocracias da administração pública presentes na política avaliada. Os eixos analíticos suportam ainda concepções como temas e atividades utilizados como instrumento de apoio e organização da pesquisa de campo. A matriz empregada para organizar as etapas do ciclo e suas fases sintetiza o que se comenta (quadro 1).

² A efetividade deve analisar também a eficácia, ou seja, o atingimento do objetivo fim. Esse indicador vinculado ao resultado da ação propriamente dita é objeto de avaliação de impacto, com metodologia e procedimentos próprios. Estudo este desenvolvido pelo IPARDES no contexto do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná.

QUADRO 1 - DESENHO DA MATRIZ DA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL - PARANÁ - 2016

CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	FORMAÇÃO DA AGENDA	FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	TOMADA DE DECISÃO	IMPLEMENTAÇÃO ⁽¹⁾			AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES
					Institucional	Execução: Estrutura e Funcionamento	Execução nos Territórios	
Fases	Antecedentes			Concepção				
Temas	Reconhecimento do Macroproblema	Constituição da Agenda	Dimensão do Problema	Compromisso	Contexto e Capacidades			
Fatores Explicativos								

FONTE: IPARDES

A pesquisa desenvolvida está vinculada ao objetivo de analisar o modelo de gestão e a institucionalização da política de forma a apresentar questões práticas, corriqueiras ou não, que possam contribuir com futuras formulações de política pública, sobretudo para a correção e produção de noções que sejam úteis no dia a dia da execução. Os temas centrais identificados *a priori* estão relacionados: i) à pauta governamental e à regularização como ação pública; ii) à percepção sobre a implementação da ação, as estratégias adotadas, rotina, recursos, contratação de serviços e organização de campo; e iii) ao alcance, à viabilidade da continuidade da ação.

Acredita-se que esse conjunto de temas capta a política pública proposta e, dessa forma, o estudo, além de trazer o relato dos fatos, permitirá o dimensionamento da efetividade entendida neste estudo como viabilidade e permanência da política para além da temporalidade do projeto financiado pelo Banco Mundial.

Vale ressaltar a singularidade do objeto de estudo, uma vez que não há registro de ter havido política pública de regularização fundiária rural de forma institucionalizada no Estado do Paraná, exceto regularização de terras devolutas. É conhecido, e reconhecido, o descompasso entre a formulação de ações públicas e os resultados alcançados, cabendo às avaliações a construção de subsídios para repensar ou reavaliar o que se faz, como se faz e para quem se faz. É nesse sentido que métodos qualitativos podem oferecer descrições aprofundadas de contextos, processos e mecanismos que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de programas e projetos (IPEA, 2011).

2.2 PROCEDIMENTOS

Os procedimentos formulados buscam identificar os arranjos institucionais para a execução da ação; às atribuições dos diferentes atores; aos fluxos de informação para a instrução do processo. Pretende-se, com esse reconhecimento e sistematização de rotinas, destacar os fluxos positivos, apontar os entraves e identificar os limites e possibilidades de consolidação de uma política pública que garanta o direito de titularização do imóvel rural.

A técnica aplicada foi, preferencialmente, a de Painel. O emprego desta técnica permite realizar entrevista simultânea com várias pessoas, que são levadas a externar opiniões a respeito de um assunto. Ainda que se baseie na conversa informal, da qual participam os vários entrevistados, a entrevista informal é desenvolvida de maneira lógica, coerente, sendo pautada em um roteiro, a fim de que todos os entrevistados exponham seus pontos de vista sobre os mesmos assuntos. Acrescente-se que o recorte dado pode ser definido ainda como Painel de Especialistas, quando a interação entre os participantes garante representatividade e consenso, e, ao mesmo tempo, abre espaço para as discordâncias. Essa técnica apoia-se no pressuposto básico de que a avaliação do grupo tem maior possibilidade

de construir uma explicação comum sobre o mesmo objeto do que as opiniões individuais e, ainda, de que a informação coletiva se aproxima mais dos fatos. Isto quando o tema abordado tem caráter factual.

A utilização desta técnica de coleta de informações se mostrou adequada. Verificou-se que o intercâmbio de experiências e o diálogo entre os participantes e com os pesquisadores se consubstanciam em visão plural da construção das diferentes etapas do ciclo da política pública. Nesta perspectiva, as informações produzidas se caracterizam por interpretações de primeira, segunda ou mesmo terceira mão quando sistematizadas pelos pesquisadores neste relatório. Isto significa uma fase de coleta, uma de sistematização e validação, e uma analítica.

Inicialmente foram identificadas as instituições diretamente relacionadas com a política de regularização fundiária no Paraná (quadro 2). Em seguida, a partir da temporalidade dos eventos previamente identificados e orientados pelo ciclo da política, foi organizada a agenda de entrevistas.

QUADRO 2 - RESUMO DESCRITIVO DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPANTES NO DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUA CORRESPONDENTE FUNÇÃO/ATIVIDADE - PARANÁ - 2016

INSTITUIÇÃO	FUNÇÃO/ATIVIDADE	FASE DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA
SEPL/CDG	Premissas Concepção da ação Articulações interinstitucionais	Planejamento/desenho
SEAB/EMATER	Definição da área prioritária (território, municípios, comunidades). Critérios de seleção do beneficiário	Desenho/execução
SEMA/ITCG	Medição da área Documentação Encaminhamento Defensoria Pública Entrega memorial descritivo	Organização/execução
DEFENSORIA PÚBLICA	Análise da titularidade Ajuizamento	Execução

FONTE: IPARDES

A agenda realizada representa o que foi possível obter nas circunstâncias apresentadas por ocasião da pesquisa. Nessa etapa da pesquisa de campo, quando foram captadas as informações, ficou entendido que a impossibilidade de participação de pessoas previamente selecionadas seria considerado fato igualmente analítico. Essa orientação está baseada na percepção de que as diversas situações que cercam o não atendimento ao convite para participar da pesquisa encontram justificativas e/ ou explicações diversas. Estas estão associadas, por exemplo, às novas situações de vínculo laboral, às dinâmicas institucionais hierarquizadas e, claro, às escolhas próprias. No entendimento adotado, cada circunstância é por si só informativa.

Os gestores e técnicos ouvidos foram selecionados com base nos créditos técnicos de documentos públicos, nas indicações de atores do processo estudado e no reconhecimento de atores com atuação no setor público. As reuniões para coleta de informações transcorreram entre os meses de junho e agosto de 2016. Em sua maioria os relatos se deram em Curitiba, num total de oito reuniões. Outras cinco reuniões ocorreram em outras localidades do Estado. Em termos metodológicos esse arranjo mostrou-se adequado para captar contextos específicos da execução (quadro 3).

QUADRO 3 - AGENDA PESQUISA DE CAMPO POR LOCAL E DATA, INSTITUIÇÃO PARTICIPANTE E TEMA DA ENTREVISTA - PARANÁ - 2016

LOCAL/ DATA	INSTITUIÇÕES	TEMA DA ENTREVISTA
Curitiba, 09/06	MDA, SEPL, ITCG, SEAB	Antecedentes: Identificação do problema - reconhecimento do macroproblema
Curitiba, 15/06	SEAB	Concepção: Tomada de Decisão - concepção
Curitiba, 22/06	SEAB, ITCG, SEPL	Antecedentes: Formação da agenda - Implantação: institucionalização
Curitiba, 30/06	ITCG, SEPL, EMATER, DEFENSORIA PÚBLICA - PARANÁ	Antecedentes: Formulação de alternativas (dimensão do problema); Implantação: execução
Curitiba, 09/07	ITCG	Antecedentes: Formulação de alternativas (dimensão do problema); Implantação: institucionalização
Rio Branco do Sul, 21/07	ACARS, EMATER, APROFI, MDA/ Fórum de Desenvolvimento Territorial	Implantação: Execução - território Vale do Ribeira
Candói, 01/08	Prefeitura Municipal de Candói, EMATER - Candói, EMATER	Execução - a experiência do município de Candói
Pinhão, 02/08	Prefeitura de Pinhão - Secretaria de Indústria e Comércio, Secretaria de Agricultura, Secretaria de Agricultura e Conselho de Desenvolvimento Rural, Departamento de Meio Ambiente; EMATER	Execução - território Cantuquiriguaçu
Mato Rico, 10/08	Prefeitura de Mato Rico - Secretaria de Ação Social, Secretaria de Agricultura; EMATER, Articulador do Território Paraná Centro	Execução - território Paraná Centro
Irati, 12/08	Prefeitura de Rio Azul, Secretaria de Agricultura, SEAB, núcleo Prefeitura de Irati regional Irati, EMATER	Execução - território Centro-Sul
Curitiba, 15/08	ITCG	Execução - ITCG
Curitiba, 22/08	SEAB, EMATER, SEPL	Execução
Curitiba, 24/08	UFPR, professor Departamento de Pós-Graduação em Direito	Antecedentes: Formulação de alternativas (dimensão do problema); Implantação: institucionalização

FONTE: IPARDES

2.3 APLICAÇÃO DA TÉCNICA: PRIMEIRAS SISTEMATIZAÇÕES

As reuniões técnicas para definição da abordagem tiveram início em janeiro de 2016, e o trabalho de coleta e sistematização das informações ocorreu no período de junho a agosto do mesmo ano. A matriz construída a partir das referências do ciclo da política pública se constituiu em instrumento para captar as informações das etapas ou fases do processo de formulação e implementação da Ação de Regularização Fundiária. A matriz resultante, além de orientar, definiu o formato, a técnica e o procedimento para a sistematização dos fatores que contribuíram para que a ação de regularização fundiária transcorresse tal como se deu (fotografia da matriz ciclo da política - Apêndice 1).

A reconstrução da ação de Regularização Fundiária no contexto do Programa PRÓ-RURAL, conforme o roteiro do ciclo da política pública, abrangeu: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação. A fase de implementação foi desdobrada em três subfases: institucionalização e execução: estrutura e funcionamento, e execução nos territórios. Tendo em vista a opção pela interação entre os diversos atores, incluindo os avaliadores, optou-se pelo registro direto e manuscrito da fala memorialista dos gestores e técnicos que tiveram participação no processo. A devolutiva da equipe técnica foi na forma de ajuda memória com a possibilidade de o entrevistado rever, corrigir ou acrescentar informação que julgasse necessária.

As pessoas ouvidas³ tiveram ou têm ligação com instituições diretamente vinculadas a alguma etapa ou fase da ação de regularização fundiária no marco do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná (quadro 3 e Apêndice 4).

As reuniões e entrevistas ocorreram em Curitiba e em municípios de quatro territórios elegidos como prioritários para a ação em estudo. Os territórios com municípios visitados foram Vale do Ribeira, Cantuquiriguaçu, Paraná Centro e Centro Sul. Foram ainda entrevistados técnicos que atuaram na ação de regularização fundiária do município de Candói por ser esta experiência referência para o desenho da ação avaliada. Ocorreram 11 seções de entrevistas coletivas e duas individuais, conforme exposto no quadro 3.

A cronologia dos eventos que, de alguma forma, apresentam relação com o que foi acordado e executado teve a finalidade de estabelecer parâmetros e referências tanto para os pesquisadores quanto para aqueles que se dispuseram a informar e, assim, contribuir para esse estudo. Deve-se ressaltar que essa cronologia é uma seleção de eventos que, no entendimento técnico, podem auxiliar na contextualização da política⁴ e, também, estabelecem o cenário dos antecedentes da formulação e da tomada de decisão (quadro 4).

³ As fichas de identificação dos entrevistados foram o instrumento para o 'quem é quem' (Apêndices 2 e 3).

⁴ O resultado foi obtido com a colaboração dos entrevistados que, ao entrarem em contato com a versão inicial, propuseram alterações, ajustando assim as informações do conteúdo.

FOTOGRAFIA DA MATRIZ CICLO DA POLÍTICA



NOTA:: Elaborada nas entrevistas de coleta de informações' .

QUADRO 4 - CRONOLOGIA DOS EVENTOS SELECIONADOS - AÇÃO REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL - PARANÁ - 2016

DATA	EVENTO	INFORMAÇÃO COMPLEMENTAR
1999	PRONAF	<ul style="list-style-type: none"> • Classificação dos beneficiários do Pronaf em grupos "A", "B", "C" e "D" para fins de acesso a crédito • Criação do crédito coletivo
2000	Criação do MDA	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 3.338/2000
2000		<ul style="list-style-type: none"> • Territórios de identidade, territórios rurais, territórios da cidadania
2003	Instituído o CEDRAF	
2003	Primeiros territórios rurais no Paraná	
2004	Criação da SDT (MDA)	
Fevereiro de 2005	Carta consulta CONFIEX	<ul style="list-style-type: none"> • O Projeto Apoio à Inclusão Social e ao Desenvolvimento Sustentável no Meio Rural Paranaense incluía o tema da regularização
2005	Projeto Desenvolvimento Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Viagem de campo - prospecção
2006	Lei da Agricultura Familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Federal n.º 11.3326/2006, de 24 de julho de 2006
2007	Projeto setorial - BM- Paraná	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção do projeto que substituirá o vigente (Paraná 12 Meses)
2008	Programa Territórios da Cidadania	<ul style="list-style-type: none"> • Unificação dos grupos "C", "D" e "E" para o acesso aos programas
2008-2009	Desenho do Projeto de Desenvolvimento Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Componente B "Ações estruturantes e inovadoras" inclui a ação de regularização fundiária
2009-2010	Projeto Inclusão e Desenvolvimento Territorial - PRÓ-TERRITÓRIOS	<ul style="list-style-type: none"> • Missão de apoio à preparação (janeiro 2010)
2011	Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação do projeto setorial, PRÓ-TERRITÓRIOS, ao contrato amplo denominado SWAp
2012-2013	Negociação do projeto	<ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do acordo de empréstimo 8201-BR • Pagamentos das despesas realizadas até 12 meses anteriores

FONTE: IPARDES

Chama-se a atenção para o fato de que a cronologia estabelecida contempla um período maior do que aquele definido para a análise do ciclo da política propriamente dito (2004-2016), justificada pela inclusão de fatos e eventos que, de alguma forma, se relacionam e/ou influenciaram o ciclo da política no Estado do Paraná.

Os depoimentos eram precedidos por exposição da finalidade do estudo e dos procedimentos. Nas entrevistas buscou-se a espontaneidade dos entrevistados como forma de captar o que consideram pertinente no momento. Em todo caso, a pesquisa contou com um roteiro de temas e subtemas de tal forma que alguns pontos, previamente identificados, fossem objeto de reflexão, como, por exemplo: os elementos que contribuíram para que o tema recebesse atenção pelos tomadores de decisão; que fatores e/ou eventos permitiram a qualificação da relevância do tema na agenda (socioeconômica); como foi o levantamento das necessidades quantitativas e socioeconômicas; quais os fatores que motivaram a escolha da estratégia adotada; identificação das articulações para a formulação de alternativas para o enfrentamento das necessidades; as alternativas apresentadas.

Optou-se por sistematizar as informações em consonância com o ciclo da política em quadros com a identificação dos participantes por instituição, de modo a refletir as narrativas dos entrevistados por etapa. A intenção ao adotarmos este procedimento é a de resgatar o

conhecimento e as experiências políticas e administrativas dos formuladores e implementadores, sem pressupor certezas ou fórmulas absolutas para a resolução do problema.

Outro ponto importante está no fato de o procedimento que orientou a análise ter sido adotado de maneira bastante flexível. As informações selecionadas pelos pesquisadores, por etapa, em muitos casos, estão relacionadas muito mais a sua relevância para a compreensão do tema do que a atividades prescritas por uma leitura mais rigorosa do ciclo da política. Assim, procuramos demonstrar que as etapas do ciclo são dinâmicas e se sobrepõem de acordo com o contexto, as negociações, disputas e arranjos políticos e/ou administrativos enfrentados pelos atores executores da política.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL NO PARANÁ NA PERSPECTIVA DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

No Paraná, a análise da ação de regularização fundiária rural conformada como experiência de política pública deve ser inserida no contexto social em que é engendrada.

Pode parecer exagerado retroceder à Constituição brasileira de 1988, mas o fato é que boa parte das políticas sociais implementadas nos anos 2000 plasma o que foi constituído como demanda na década anterior, que, por sua vez, surge de segmentos da sociedade organizados e gradativamente conscientizados de seus direitos a partir do processo de redemocratização e da Constituição de 1988. Dentre as demandas encontra-se a retomada das questões agrárias materializada na criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) entre 2003 e 2004.

No Paraná, no final dos anos 1990, o Movimento dos Sem Terra, de forma indireta, cria as condições para que reivindicações de outra ordem, que vêm não do movimento, mas de seus antagonistas – os pequenos agricultores –, sejam colocadas. Nesse cenário emergiu o problema de promover a segurança jurídica aos que têm acesso precário a terra como forma de conter a saída do campo dos agricultores empobrecidos.

Esse movimento é concomitante com a organização e atuação dos conselhos municipais, que vão se tornando protagonistas na gestão local. A atuação dos conselhos encontra sinergia numa mudança substantiva na atuação da assistência técnica e extensão rural.

A questão agrária, no início dos anos 2000, continuava sendo objeto preferencialmente de projetos voltados para a produtividade baseada na correção de solo e outros insumos físicos. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, intensifica sua ação apoiando projetos de infraestrutura adotando uma escala intermunicipal. Essa orientação reflete um entendimento multidimensional da realidade agrária. O redesenho do MDA, incorporando o Banco da Terra e a Regularização fundiária em 2003, expressa também essas mudanças.

Nesse contexto mais amplo emergem as particularidades locais. A Secretaria Executiva do PRONAF no Paraná, coordenada pela SEAB, verifica que em alguns municípios o acesso ao crédito estava dificultado pela documentação precária da terra. Foram detectadas quatro situações distintas de precariedade documental no Estado: sucessório, condominial, usucapião e terras devolutas. No caso das terras devolutas, a essa altura uma situação histórica que detinha um *modus operandi* na administração pública estadual. O que surge de novo nesse processo é a necessidade de enfrentamento de uma realidade que exige uma ação mais ampla de regularização fundiária envolvendo dois tipos de irregularidades: uma relativa a áreas particulares e outra relativa a áreas públicas. Nesse caso, o que particulariza o enfrentamento dessa demanda é o fato de o Estado encontrar dificuldade em atuar em áreas particulares dada a inexistência de um marco legal.

Nessa direção, a articulação entre regularização fundiária e outros programas sociais viabiliza a inclusão dos agricultores familiares em programas e projetos, isto porque os projetos de desenvolvimento rural necessitam de ações complementares dirigidas à agricultura familiar. A regularização fundiária é pré-requisito para muitas das políticas vigentes.

Entre as falas ouvidas, foi registrada a tentativa de inserir na pauta do governo federal a ação de regularização fundiária como política pública, o que não se concretizou. Prevaleceu o entendimento de que a demanda por documentação entre as famílias rurais mais pobres era de responsabilidade dos entes subnacionais. Mas, como se verá, esta é uma tarefa complexa que depende de atribuições e marco legal.

A demanda por regularização fundiária rural, em geral, goza do reconhecimento de estar inserida no âmbito da justiça social. Porém, operacionalmente, encontra problemas de ordem jurídica, técnica e administrativa. As atividades relacionadas à localização da área, confrontantes, elaboração do memorial e outros são, por sua própria natureza, complexas e capazes de gerar paralisia no poder público, seja pela burocracia, seja pela necessidade de cooperação entre poderes e entes políticos ou na eleição de prioridades entre outras exigências operacionais.

Por se tratar de uma política pública que envolve os Poderes Executivo e Judiciário, além dos cartórios, é desafiadora na sua complexidade. Para se ter uma ideia, especialistas jurídicos sustentam que a função social da terra não é um argumento do fundamento. O argumento entra no discurso, mas não entra no fundamento de decisão judicial para a titularidade. Apesar de todos os desafios, como bem resumido, a sociedade apontou o problema, o Estado foi acionado e o tema foi incluído em um programa no âmbito estadual – PRÓ-RURAL, na condição de experiência piloto, para efeito demonstrativo da viabilidade.

Como em todo evento social, este também não está isento de provocar efeito indesejável, o qual, no caso estudado, em face das circunstâncias sociais, econômicas e demográficas, pode significar a porta de saída da família do meio rural. No entanto, esse efeito pode ser monitorado e minimizado com a aplicação de cláusulas contratuais e, principalmente, pela ação de outros programas sociais. Se a mobilidade é da natureza do mercado e do próprio homem, o desafio passa a ser o de criar as condições para que esse segmento tenha respondidas suas necessidades para uma vida digna.

Em face de tantos desafios, por que a regularização fundiária rural ganha prioridade? Por que regularizar? A documentação permitia acessar programas públicos promovedores do desenvolvimento. Em 2003, no debate sobre desenvolvimento, o pesquisador, autor, José Eli da Veiga, entre outros, levanta a bandeira do desenvolvimento do Brasil interior. Nesse contexto é que ganha forma a base territorial para a implantação de políticas estruturantes. Acontece a Criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, no MDA, como braço operacional dessa tendência de se olhar para o Brasil das pequenas e médias cidades e as potencialidades do desenvolvimento local como alternativa que requer

atenção e políticas públicas com enfoque nas distintas dimensões da sustentabilidade de modo a incorporar os recursos naturais, econômicos, sociais, históricos e culturais.

As particularidades existentes em cada um dos territórios estão associadas ao processo de ocupação, o que influencia o tipo de demanda. Na região central do Estado, por exemplo, a exploração da madeira tal como ocorreu deixou passivos significativos em relação à regularização fundiária. Outro aspecto importante que contribui para a desatualização dos registros de imóveis rurais é a defasagem entre a renda dos agricultores e os custos cartoriais.

No transcorrer dos anos 2000 a realização de algumas experiências localizadas possibilitou um melhor dimensionamento do problema a ser enfrentado, como a Identificação das diferentes formas ou natureza da posse – terras devolutas, usucapião, condominial, e outros arranjos oferecendo parâmetros para o desenho da ação de regularização fundiária rural do PRÓ-RURAL.

O registro apresentado a seguir é resultado do trabalho de campo com ênfase nas fases do ciclo da política pública. Adota, propositalmente, a orientação didática original, que, como o desenho mostra, é circular. Esse formato tem o objetivo de demonstrar a organicidade necessária para alimentar e realimentar as proposições iniciais sempre sujeitas à revisão como é próprio das ações sociais. Porém, considerando a quantidade de registros relevantes, não foi possível sintetizar e organizar a apresentação desse estudo mantendo o desenho circular original.

Os relatos que reconstróem a política expressam a compreensão obtida a partir da pesquisa de campo. Como se trata de um estudo, ele é uma reelaboração. Com isso, eximem-se os entrevistados da responsabilidade sobre o texto obtido.

3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA: DEMANDAS SOCIAIS

Nesta fase diferentes atores públicos e da sociedade civil constataam a existência de demanda social justificada por uma situação de discrepância ou de 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.

Na tentativa de registrar os fatores explicativos da identificação do problema (quadro 5), realizou-se uma reunião específica sobre este tema na qual participaram 4 atores com atuação política e técnica em virtude das suas atribuições institucionais, sendo 2 do governo federal lotados no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Escritório Regional do Estado do Paraná, 2 do governo estadual, 1 da Secretária de Planejamento e Coordenação Geral (SEPL) e outro do Instituto de Terras e Cartografia e Geociências (ITCG).

Para um entendimento mais amplo do processo que identifica a demanda, observou-se que havia, no âmbito da sociedade civil, uma articulação com instituições públicas,

voltada para a estruturação do desenvolvimento rural com base territorial e focado 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 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 a falta de documentação da posse da terra como impeditivo para o acesso ao financiamento do PRONAF.

Verifica-se, ainda, 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.

QUADRO 5 - FATORES EXPLICATIVOS DA IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PARANÁ - 2016

<ul style="list-style-type: none"> • A partir dos anos 2000, governo federal induz a ação territorial incrementando articulações como a ocorrida entre a EMATER e AMO-Centro para capacitação e a ocorrida em Guarapuava com representantes dos territórios rurais Paraná Centro e Cantuquiriguaçu.
<ul style="list-style-type: none"> • Associação de Terras, entidade de âmbito nacional, aglutina o Instituto de Terras, demanda de elaboração de um plano de regularização fundiária junto às instâncias governamentais.
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Reordenamento Agrário (MDA) em diálogo com o INCRA são responsáveis pelo desenvolvimento das primeiras experiências de apoio à regularização fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> • As ações de ampliação do PRONAF e a formulação de políticas públicas tornam mais visível o problema da falta de documentação e impede parte significativa do público-alvo de acessar os programas.
<ul style="list-style-type: none"> • O tema da regularização fundiária vai sendo introduzido na agenda paulatinamente. Raramente o desenvolvimento agrário incorpora temas como o da atualização fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2001, no Paraná, três temas foram destacados para ser objeto de política pública: i) agricultura e meio ambiente; ii) multifuncionalidade da agricultura, e iii) regularização fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> • Em julho de 2002, o instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR) coordena oficina no território Cantuquiriguaçu. Nesse evento a regularização fundiária rural aparece como problema para acessar o crédito PRONAF-investimento.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2004, a Secretaria do Reordenamento Agrário (MDA) vê a oportunidade de custear as ações de regularização nos municípios de Rio Branco do Sul e Itaperuçu mediada pelo Fórum de Desenvolvimento.
<ul style="list-style-type: none"> • O georreferenciamento nos municípios de Rio Branco e de Itaperuçu identificou outras situações além da demanda relacionada a terras devolutas. Na ocasião, o diagnóstico domínial identificou 1.500 propriedades concluindo 600 titulações entre inventário e usucapião.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2004, diagnósticos territoriais identificam a desatualização do título da terra como um problema a ser enfrentado.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

3.2 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 (quadro 6). 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 na reunião com a participação de três técnicos, sendo dois da SEPL e um da SEAB.

Verifica-se que a inclusão da regularização fundiária na agenda pública está relacionada ao contexto macropolítico e econômico, mobilização social de setores representativos da sociedade civil e a 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 referenciais normativos para a regularização fundiária definiu-se o escopo da ação. Isto é, o reconhecimento do problema como demanda social relevante a ser enfrentada dependia da demonstração da viabilidade de execução. Para isto era necessário desenvolver uma ação piloto capaz de nortear procedimentos e rotinas administrativas.

QUADRO 6 - FATORES EXPLICATIVOS DA DEFINIÇÃO DE AGENDA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PARANÁ - 2016

• A atuação da Comissão Pastoral da Terra - Terras de Direito atua no sentido de apoiar a inclusão da regularização fundiária na pauta governamental.
• Redução da pobreza rural incorpora a pauta de investimentos do BM e o acesso à documentação, como fator estrutural do subdesenvolvimento, é integrado ao desenho do projeto em negociação (PRÓ-TERRITÓRIOS).
• Em 2004, viagem de prospecção para elaboração do desenho de projeto identifica a crescente demanda por regularização do imóvel rural.
• Os técnicos responsáveis pelo desenho do projeto de desenvolvimento rural apreendem que a desatualização dos documentos era um entrave para o acesso a Políticas Públicas de crédito e outros programas e projetos orientados para os territórios rurais.
• Pautado nessas evidências, em fevereiro de 2005 o primeiro documento elaborado incluiu o tema da regularização fundiária rural.
• Em 2005 ocorre a negociação de empréstimo internacional com o governo federal (CONFIEX).
• Representantes dos territórios rurais, durante a apreciação do orçamento do Estado pela Assembleia Legislativa, ainda em 2005, mobilizam-se e garantem recursos para o ITCG.
• Em 2008, o trabalho feito em quatro territórios da cidadania apontou a regularização fundiária como questão prioritária a ser enfrentada, passando a ser um forte argumento para sua inclusão na agenda política.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

3.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

A formulação é a fase de análise de conjunto de informações para 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 indicada anteriormente. O ciclo da política pública é dinâmico sem ponto de saída ou chegada previamente estabelecido (quadro 7).

Para o levantamento dos fatores explicativos da formulação de alternativas foram realizadas duas reuniões para tratar da institucionalização. A primeira contou com a participação de 3 técnicos, sendo 1 da SEPL, 1 da SEAB e 1 do ITCG. A segunda reunião

teve a participação de 4 técnicos, com representantes da SEPL, EMATER, ITCG e Defensoria Pública. Os temas tratados referem-se à adequabilidade das ações, à definição das estratégias de execução e à identificação das competências institucionais para o atendimento da demanda. Na formulação se definem 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 conhecimento técnico como a atividade política relacionada ao reconhecimento do problema e à articulação dos atores para o seu enfrentamento.

QUADRO 7 - FATORES EXPLICATIVOS DA FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PARANÁ - 2016

• O projeto de regularização ocorrido no Vale Ribeira (2004) apontou a complexidade e delimitou melhor o problema ao identificar que aproximadamente 90% da área analisada apresentava problema de atualização do registro do imóvel.
• A experiência ocorrida no Vale do Ribeira fornece alguns argumentos para a formulação de alternativas de resolução do problema.
• Experiência da SERFAL (MDA/Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal) contribuiu para o debate e com as alternativas que se apresentaram.
• O dimensionamento do problema, tomando por base dados primários e secundários e outras informações de campo, se estende entre 2007 e 2010.
• Entre 2007 e 2008 houve iniciativas isoladas de ações de titularização como as que ocorreram nos municípios de Goioxim e Cândói.
• Em 2008, acesso ao crédito investimento identifica em São Mateus do Sul áreas condominiais.
• Programa Minha Casa Minha Vida - Rural identifica problema de documentação fundiária e ambiental.
• Em 2011, a mudança no governo estadual coincide com a proposta do BM de financiar um projeto na modalidade denominada de SWAp.
• Parceria SEAB - ITCG iniciou com demanda para identificação de glebas para regularizar.
• Entrada da Defensoria Pública marca a evolução do reconhecimento do problema.
• O ITCG, enquanto detentor da atribuição de gerir e operacionalizar a questão fundiária relacionada a terras devolutas, apresenta credencial para, em 2011, conveniar com o INCRA/MDA o atendimento a uma demanda no município de Goioxim.
• Os técnicos do ITCG preveem a inviabilidade de execução por estar relacionada a terras particulares. A direção do ITCG decide manter o convênio.

FONTES: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

3.4 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 (quadro 8).

No caso estudado, a responsabilidade formal pela tomada de decisão coube, inicialmente, à autoridade política do setor de agricultura do Estado que vinha negociando, em conjunto com a SEPL, 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 para as áreas na modalidade de usucapião.

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.

QUADRO 8 - FATORES EXPLICATIVOS DA TOMADA DE DECISÃO, REGULARIAÇÃO FUNDIÁRIA - PARANÁ - 2016

<ul style="list-style-type: none"> • Em 2003, ação de organizar a política de desenvolvimento agrário do País, por meio dos territórios, identifica como demanda prioritária a necessidade de investimentos em regularização fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> • Essa demanda não resultou na definição de uma política federal, transferindo esta responsabilidade para os entes subnacionais.
<ul style="list-style-type: none"> • No período 2007-2010, ocorrem negociações de um projeto com financiamento do BM, denominado PRÓ-TERRITÓRIO.
<ul style="list-style-type: none"> • Fatores de contexto, de ordem técnica e política, criaram as condições para propor uma ação de regularização fundiária que representasse um projeto semente para sensibilização do poder público e demonstrar a possibilidade de fazer a política com economicidade, equanimidade e racionalidade.
<ul style="list-style-type: none"> • Buscava-se igualmente alternativa à burocracia do INCRA. A palavra-chave era: simplificar.
<ul style="list-style-type: none"> • Alternativas de simplificação haviam sido executadas com relativo êxito, mas não deram origem à institucionalização de processos no âmbito do poder público.
<ul style="list-style-type: none"> • Projeto financiado pelo Banco Mundial aparece como a oportunidade de desenvolver uma intervenção piloto em municípios localizados na área mais pobre do Estado do Paraná.
<ul style="list-style-type: none"> • Argumento principal para ser política pública estava no acesso ao crédito rural, uma vez que a documentação é requisito.
<ul style="list-style-type: none"> • Os gestores do PRONAF identificaram, baseados em números tais como: 200 milhões de famílias com contratos cativos (média aproximada de um milhão de novos contratos/ano). No Paraná, 370 mil propriedades e, no entanto, apenas 100 mil fazem contrato. Como ampliar? Cerca de 80 mil famílias demandavam a política.
<ul style="list-style-type: none"> • Diante dessa realidade houve o reconhecimento do problema evidenciado na perspectiva política e técnica.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2010 a negociação do contrato se deu em um contexto de desentendimento sobre a capacidade de endividamento do Estado do Paraná. (tesouro nacional X Estado do Paraná) e também coincide com um período em que não havia muito interesse em contratar empréstimos internacionais no âmbito nacional.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2010 são finalizados os trâmites legais para a contratação do projeto.
<ul style="list-style-type: none"> • Entre 2011/2012, no contexto de mudança de governo, a Secretaria do Planejamento lidera esforços para captar recursos para a implantação de projetos estruturantes.
<ul style="list-style-type: none"> • A identificação de projetos setoriais se dá junto às Secretarias de Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • A negociação entre o Estado do Paraná e o Banco Mundial define a modalidade de empréstimo SWAp cuja principal característica é a vinculação orçamentária. Essa modalidade de empréstimo internacional estava em curso no Brasil com projetos nos Estados do Ceará e em Minas Gerais.
<ul style="list-style-type: none"> • Nesse contexto o Projeto PRÓ-TERRITÓRIO, o mais avançado em termos de desenho e negociação, passa a incorporar o Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, renomeado de Projeto de Desenvolvimento Rural (PRÓ-RURAL).

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

3.5 IMPLEMENTAÇÃO

A etapa de implementação consiste em transpor a política do papel para a realidade, o que compreende um conjunto de ações e decisões ligadas 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 fase dessa etapa levou a que se optasse por uma apresentação organizada didaticamente em três fases: 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, que é 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.

Para a coleta de informações desta etapa relacionada aos aspectos diversos da institucionalização, organização e funcionamento em consonância com as diretrizes apontadas pelos formuladores, foram realizadas duas reuniões com técnicos da SEPL, SEAB, EMATER, ITCG e Defensoria Pública focadas nos trâmites internos às instituições bem como nos arranjos interinstitucionais. Outras cinco reuniões ocorreram nos territórios, sendo quatro em municípios onde a ação de regularização fundiária estava em execução e uma reunião no município de Candói, citado como uma das principais referências para a formulação da ação de regularização fundiária.

3.5.1 A Institucionalização

Esta fase é composta por decisões cruciais quanto aos compromissos, competências e qualificação institucional das diferentes organizações que integram o arranjo. A reunião para discutir esse tema foi realizada com a participação de técnicos da SEPL, SEAB e ITCG (quadro 9).

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. Como bem colocado por um de nossos entrevistados, no arranjo institucional a política se qualifica.

QUADRO 9 - FATORES EXPLICATIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO – FASE INSTITUCIONALIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PARANÁ - 2016

continua

<ul style="list-style-type: none"> • A Unidade de Gerenciamento do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná está implantada na SEPL e a coordenação do Programa PRÓ-RURAL é uma atribuição do DEAGRO/SEAB.
<ul style="list-style-type: none"> • A SEPL, enquanto gestora do Projeto Multissetorial, coordenou reuniões com os executores diretos para ajustar os trâmites legais e burocráticos.
<ul style="list-style-type: none"> • O ITCG assume o papel de executor da ação de regularização fundiária desde o início, para realizar as atividades formuladas no âmbito do PRÓ-RURAL.
<ul style="list-style-type: none"> • Entre 2011 e 2012, a Unidade Técnica do Programa - UTP (SEAB) era composta por quatro técnicos. Em 2012, a instituição disponibilizava um técnico.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2011, o primeiro contato com o ITCG foi para atualizar os acordos estabelecidos no desenho do Projeto PRÓ-TERRITÓRIO.
<ul style="list-style-type: none"> • Havia o compromisso com a demonstração da viabilidade da ação. A estratégia adotada estava assentada na economicidade obtida com a promoção de ações coletivas em contraposição à individual. Os meios para isso seriam a articulação entre diferentes atores, a promoção da redução dos custos e a simplificação dos procedimentos.
<ul style="list-style-type: none"> • O embate entre agricultura e meio ambiente presente em vários setores da sociedade brasileira requer do ITCG atenção para viabilizar a execução.
<ul style="list-style-type: none"> • Inicialmente a negociação com o ITCG previa a contratação de 50 técnicos para garantir as condições técnicas de execução e fortalecimento institucional. Porém, essa proposta não teve sucesso.
<ul style="list-style-type: none"> • Além da falta de corpo técnico, o ITCG encontrava dificuldade no âmbito da competência, uma vez que sua atuação voltava-se para terras devolutas. A demanda apresentada era totalmente nova para a instituição e impôs mudança de concepção e de trabalho.
<ul style="list-style-type: none"> • Esse foi um dos primeiros embates. Os advogados, particularmente, resistiam.
<ul style="list-style-type: none"> • A estratégia inicial da execução estava orientada para a contratação de advogados.
<ul style="list-style-type: none"> • As dificuldades encontradas para efetivar a execução via contratação de terceiros coincidiram com a possibilidade da participação da Defensoria Pública do Paraná.
<ul style="list-style-type: none"> • A Defensoria fez estudos para viabilizar e estabelecer procedimentos que garantissem celeridade ao processo.
<ul style="list-style-type: none"> • As alternativas para a execução da ação de Regularização Fundiária para o PRÓ-RURAL: (i) o ocorrido no município de Goioxim (convênio INCRA-MDA/ITCG), primeira regularização em terras particulares. (ii) a ocorrida no município de Cândói (2011). Uma ação ágil, em que em aproximadamente quatro meses (entre abril e agosto) ocorreu o ajuizamento de 104 imóveis em uma ação coletiva de regularização com procedimento do Programa 'Justiça nos Bairros'.
<ul style="list-style-type: none"> • Para viabilizar a execução da ação com o MDA foi realizado um trabalho de articulação com a SEJU e a PGE. Na PGE, foi aventada a alternativa da Defensoria Pública como solução, já que a contratação de advogados estava fora de questão. A SEJU facilitou a interlocução do ITCG com a Defensoria Pública.
<ul style="list-style-type: none"> • As experiências ocorridas foram pioneiras e emblemáticas, tornando-se referência de viabilidade processual, além de fortalecerem a articulação para a execução.
<ul style="list-style-type: none"> • Em 2012, ainda no âmbito do convênio com o MDA, foram desenvolvidos trabalhos em Cantagalo, Foz do Jordão e outros municípios.
<ul style="list-style-type: none"> • Hoje existe no ITCG uma cultura institucional que convive com duas atividades: regularização de terras públicas e usucapião.
<ul style="list-style-type: none"> • O argumento de insuficiência de pessoal especialmente para fazer o trabalho de mapeamento das áreas leva a proposta de terceirização de parte dos serviços na execução, mas encontra resistência interna.
<ul style="list-style-type: none"> • A burocracia administrativa e legal envolvendo licitações, pregões, etc. evidencia a insuficiência da estrutura existente.
<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalmente o argumento principal para contratação de serviços estava no fato de haver dotação orçamentária para o ITCG na rubrica do programa.
<ul style="list-style-type: none"> • Avança a discussão da necessidade de adaptação, uma vez que a atuação fugia da competência estabelecida no ITCG.
<ul style="list-style-type: none"> • Com esse cenário de fundo os engenheiros do ITCG se responsabilizam pelas especificações técnicas do Termo de Referência para a contratação dos serviços. Este procedimento resultou em aprendizado e contribuiu para reduzir a resistência interna quanto à contratação dos serviços.
<ul style="list-style-type: none"> • O ITCG assume o papel de orientador do processo e fiscalizador dos serviços. A instituição passa a supervisionar as atividades e dar pareceres quanto ao atendimento das especificações.

QUADRO 9 - FATORES EXPLICATIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO – FASE INSTITUCIONALIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PARANÁ - 2016

conclusão
• O processo de ajuste dos editais levou mais ou menos um ano. As recomendações do BM foram incorporadas a partir de 2013.
• Em 2011, o programa é apresentado para os defensores (SEJU), aderindo ao propósito da ação.
• A ideia de atuar através dos advogados da Defensoria Pública coincide com a estruturação da Defensoria Pública no Estado do Paraná.
• A primeira experiência de atuação do ITCG em regularização de usucapião coletivo ocorreu no município de Cândói. Essa experiência torna-se referência para a Defensoria, passando a orientar também o ITCG no tocante à instrução do processo (documentação).
• Convênio entre a SEAB/ITCG e entre o ITCG e a Defensoria Pública (2013).
• A Defensoria criou uma equipe para o trabalho. Dificuldades inerentes, como estabelecer um entendimento homogêneo nas várias comarcas, permanecem. A finalização do processo também apresenta dificuldades.
• A sobreposição de ações envolvendo municípios externos aos territórios prioritários para a ação (Paraná-Centro, Cantuquiriguaçu, Centro-Sul e Vale do Ribeira) exigiu novos entendimentos interinstitucionais.
• Em 2012, quando o Projeto Multissetorial não estava contratado, as instituições dão início aos trabalhos com recursos orçamentários.
• Identificada falha na comunicação do Estado com os Conselhos (SEAB e ITCG). A Emater, responsável pela mobilização, tem a atribuição de discutir com os conselhos territorial e municipal para indicação das comunidades.
• A assinatura do contrato é de dezembro de 2013, pondo fim a uma difícil e morosa tramitação na esfera federal.
• Termos de convênio ou cooperação técnica entre SEAB – EMATER e SEAB-ITCG foram estabelecidos, observando as condições de efetividade do contrato que inclui a indicação de responsáveis por instituição executora e coexecutora.
• Em 2013 é retomada a seleção dos territórios das áreas prioritárias do Projeto para a ação de regularização fundiária.
• Ação coletiva encontra resistência no Judiciário de diversas ordens, sendo uma delas compreensões distintas da demanda. A Defensoria Pública atua reconhecendo a função social da ação, uma vez constatado que o público beneficiário é formado por pessoas muito carentes.
• Projeto pioneiro e, como tal, demandou da Defensoria Pública várias alterações na lei e estruturação de regulamento. A criação da Ouvidoria Agrária foi um ganho. Neste contexto a Defensoria realizou um trabalho de aproximação com o TJ, que demonstrou interesse, o que, evidentemente, é importante para a construção do entendimento dos juízes.
• O atual defensor renovou o convênio. A parceria entre ITCG e Defensoria Pública tornou-se primordial nesse desenho da política.
• Defensoria e ITCG são instituições parceiras que atuam para além do pós-ajuizamento.
• Desde 2015 o ITCG busca novos parceiros, como o Tribunal de Justiça, na tentativa de apresentar aos juízes o objetivo da ação, buscando um olhar social para ações dessa natureza.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

3.5.2 A Execução: Estrutura e Funcionamento

A estrutura e o funcionamento da execução se caracterizam por ser uma teia complexa de interação intragovernamental, com atores estratégicos e com o público-alvo. Esta fase requer diálogo intenso e capacidade técnica e institucional para a articulação, negociação, cooperação, no caso da regularização inclusive entre poderes (executivo e judiciário) - quadro 10.

As informações relacionadas aos procedimentos e ao funcionamento da política foram obtidas em duas rodadas de reuniões com representantes da SEPL, SEAB, EMATER, ITCG e Defensoria Pública.

QUADRO 10 - FATORES EXPLICATIVOS DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA EXECUÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO INSTITUIÇÕES EXECUTORAS E VARIÁVEIS SELECIONADAS - PARANÁ - 2016

continua

	RECURSOS	DIFICULDADES	ENCAMINHAMENTOS
EMATER	<ul style="list-style-type: none"> • A operacionalização do PRÓ-RURAL, em 2013, contou com um responsável, o articulador territorial técnico para atuar no território. Esse técnico tem como uma de suas principais atribuições a intermediação das discussões com os Colegiados Territoriais e atua, muitas vezes, em cooperação com o articulador territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); • Recursos humanos são o nó. A EMATER, por exemplo, está com 70 escritórios municipais sem técnico. • Uma vez que o orçamento era insuficiente para atender a todos e, provavelmente, a capacidade operacional também, optou-se por concentrar o trabalho de ATER nas comunidades. • Apoiados por mapas e outros documentos e instrumentos divulgaram-se os critérios de seleção e dá-se ciência ao alcance da política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciar as atividades de articulador territorial do projeto do articulador territorial do MDA, para evitar a sobreposição de atividades. • Critérios de atendimento à comunidades (indicação do Conselho Municipal) pressionados pela prática da indicação política. • Expor os critérios de elegibilidade para ser beneficiário para o público é sempre difícil. Necessidade de muitas reuniões para esclarecimentos e demonstrações. • Os técnicos diferenciam a atividade da EMATER central da atividade local apontando que localmente a política 'atropela' os procedimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em agosto de 2012, a regularização já tinha dado passos no âmbito municipal. Nessas ações, a mobilização fica com a EMATER, que tem capilaridade e trabalho nos municípios. • A EMATER organizou o campo repassando para as gerências e indo direto para o local. • A atividade de mobilização gera o receio de o público não comparecer; no entanto, na regularização fundiária isso não acontece. O interesse é enorme. • Em 2012, estudadas as alternativas de trabalho priorizaram-se alguns territórios em que o trabalho de assistência técnica era mais efetivo. • Inicialmente, foram selecionados os municípios de Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Cantagalo, Foz do Jordão, Campina do Simão, Santa Maria do Oeste, Turvo, Ipiranga e Ivaí. • Na sequência, a extrapolação no levantamento de beneficiários provocou a perda gradativa do caráter demonstrativo que a ação se propunha.

QUADRO 10 - FATORES EXPLICATIVOS DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA EXECUÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO INSTITUIÇÕES EXECUTORAS E VARIÁVEIS SELECIONADAS - PARANÁ - 2016

continua

	RECURSOS	DIFICULDADES	ENCAMINHAMENTOS
ITCG E DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ	<ul style="list-style-type: none"> • A necessidade de digitalização da documentação por causa do PROJUDI também constituiu fator de morosidade. • Poucos técnicos para um volume grande de trabalho. • A maior necessidade é de recursos humanos, especialmente na área jurídica. O quadro próprio é reduzido e não recomposto. • Necessidade de atualização tecnológica (equipamentos, impressoras e computadores). • Hoje a ação está mais integrada no ITCG, o quadro está mais consciente das suas atribuições. • Predomínio de sistemas pouco ágeis e sem capacidade de "conversa" entre seus assemelhados. A documentação que necessita de digitalização exige equipamentos modernos operados por pessoas habilitadas. Durante um período, a empresa responsável por isso não deu conta da demanda. 	<p>Na medida em que os critérios para a indicação da área foram sendo "perdidos", foram se avolumando os processos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acúmulo de processos devido ao descompasso entre as medições e o ajuizamento propriamente dito. • Descontinuidade do grupo técnico, particularmente no jurídico. • Os primeiros trabalhos de campo foram falhos quanto ao agrupamento da documentação. Parte do problema está em que os juízes adotam posicionamentos diferentes em relação a isso. • A 'perda' é em torno de 30% em relação ao que foi levantado anteriormente. • A tramitação nos cartórios tem demorado muito, mais ou menos dois anos. O grande nó são os cartórios. • A ANOUREC (associação dos cartórios) não consegue acordar um procedimento. • A rotatividade dos juízes contribui negativamente. Quando eles começam a entender o processo, mudam de comarca. Em Cantagalo, por exemplo, nesse período do projeto, passaram uns sete juízes. • Falta um "manual" que unifique o entendimento jurídico administrativo. • Persiste muito procedimento administrativo manual porque o sistema não está adequado (SISATER). • A comunicação falhou principalmente por não deixar claro a quem se dirigia a ação. E, mais importante ainda, quem não era elegível. • O desgaste com os que não se enquadram é grande. 	<p>A Contratação de empresa (terceirização) para digitalizar trouxe agilidade.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Triagem do que é inventário e do que é usucapião. A maioria é usucapião. • Todas as vivências foram aprendizados. • A equipe técnica do ITCG desenvolveu <i>checklist</i> para os documentos solicitados aos beneficiários. • Atualmente, o procedimento inclui entrevistas para confirmar as condições ou critérios para serem atendidos pela Defensoria Pública. Necessidade da declaração de rendimento e declaração de hipossuficiência (renda até três salários mínimos, não ter outro bem móvel ou imóvel acima de 133 mil, não ter poupança acima de 10 s.m.). • Exigência de documentos comprobatórios ou autodeclaratórios com fé pública. • Das 198 famílias do município de Dr. Ulysses, 142 que atendiam aos critérios para o ajuizamento via Defensoria. As famílias que não atendiam os critérios eram orientadas, inclusive sobre a alternativa de Usucapião extrajudicial. • O TJ está vendo uma saída através do Programa Justiça nos Bairros, que tem uma atuação ampla baseada na responsabilidade social. • Diferentes possibilidades para o enfrentamento do problema. A justiça nos bairros é uma possibilidade. Como tem uma equipe atuando e um procedimento, a ação de regularização pode se beneficiar com a articulação entre ITCG, Defensoria Pública e TJ.

QUADRO 10 - FATORES EXPLICATIVOS DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA EXECUÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO INSTITUIÇÕES EXECUTORAS E VARIÁVEIS SELECIONADAS - PARANÁ - 2016

continua

	RECURSOS	DIFICULDADES	ENCAMINHAMENTOS
ITCG E DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ		<ul style="list-style-type: none"> • Pressão sobre os técnicos locais para inclusão de beneficiários. • Coleta de documentação no cartório. São várias certidões: de imóveis, certidão de registro do autor e do réu. Quando tem CNPJ vai mais rápido porque o projeto pode pagar. Pela lei deveria ser de graça, mas a ação fica parada e o processo não anda por falta de documentação (certidões). As certidões têm prazo de validade, 30 dias. Tudo isso gera um impasse muito grande e depende do juiz. • Foi tentado um acordo com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Paraná (ANOREG-PR) para que, uma vez titulada, o primeiro título fosse gratuito. Mas essa iniciativa não avançou. • Critérios distintos de seleção do público beneficiário (projeto X Defensoria Pública). • Não existe no ITCG um departamento de regularização fundiária. O gabinete assumiu a ação. 	<ul style="list-style-type: none"> • A Defensoria destacou pessoas, criou equipe. • Em 2015 a troca do Defensor Público Geral provocou uma parada nos trabalhos da regularização e não houve ajuizamento devido à ausência de convênio. • Responsável por estabelecer os papéis e as atribuições para executar a ação e por estabelecer a ligação com o Judiciário. • Solucionou pontos obscuros e assumiu o diálogo com a Justiça, Desembargador, Defensoria. • Em 2007, ocorreram duas reuniões com a Defensoria Pública que, naquela época, funcionava ainda sem quadro próprio. • É preciso apoiar continuamente a Defensoria para que a segurança jurídica aconteça e o processo tramite no Judiciário. • Intenso trabalho de articulação com o Judiciário e sensibilização dos cartórios para conseguir uma maior celeridade. • Necessidade da presença de advogado do ITCG por ser uma atribuição do instituto, de realizar as audiências, e ratificar atos para a expedição de títulos. • Necessidade de avançar, formalizar o programa. Incluir no organograma institucional.
COMUM AOS EXECUTORES	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos humanos é problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquanto o contrato não foi assinado ficou atrelado e, quando foi assinado, foi tudo atropelado. A demora do contrato poderia ter sido um momento bom de planejamento, mas não foi o que aconteceu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimentos revistos provavelmente contribuirão para a agilidade e formalidade dos processos administrativos, sejam eles internos ou externos aos órgãos executores.

QUADRO 10 - FATORES EXPLICATIVOS DA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA EXECUÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SEGUNDO INSTITUIÇÕES EXECUTORAS E VARIÁVEIS SELECIONADAS - PARANÁ - 2016

conclusão

	RECURSOS	DIFICULDADES	ENCAMINHAMENTOS
COMUM AOS EXECUTORES		<ul style="list-style-type: none"> • A iniciativa de colocar a ação em operação foi marcada por descompassos institucionais que exigiram correções no percurso. Esse ponto foi entendido pelos executores parceiros como decorrente do próprio modelo de empréstimo. O orçamento foi liberado e as ações do PRÓ-RURAL constituíam alternativa de recursos para os executores. • A divulgação não foi bem resolvida. Em 2012 houve pleito municipal, o que gerou muita confusão. Havia mais contexto político do que técnico e social. • A comunicação interna às instituições e, também, entre as instituições foi um dos aspectos mais falhos na organização do campo. • O mobilizador não tinha toda a informação, desconhecia o manual operativo e a informação chegava cortada no município. • A ação de regularização apareceu desvinculada do PRÓ-RURAL. Em muitos momentos a ação tem mais visibilidade do que o Programa, tanto na mídia quanto nas páginas do governo. • A demanda é muito maior do que o PRÓ-RURAL poderia atender. • Quando a opção passou a ser a Defensoria Pública não foi observado que havia um corte que excluía alguns beneficiários do programa. • Houve um desgaste, pois na formulação fizemos rodadas nos territórios e o campo esperava a ação. • Entendimento de que o acesso tecnológico não é problema, o principal problema na implantação da execução foi a comunicação. • A conclusão da ação de regularização fundiária depende dos cartórios e do Judiciário. São instâncias que precisam ganhar institucionalidade. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferença na postura institucional. Os diretores da SEAB e da EMATER tinham um posicionamento de aguardar a assinatura do contrato para iniciar os trabalhos e o ITCG viu nessa ação uma oportunidade de deslanchar um trabalho na instituição. • Inicialmente não foi pensada a participação da Defensoria, que nem estava implantada à época da formulação. A opção inicial era contratar Escritórios Advocatícios. Havia dúvida se isso era legal. A chegada da Defensoria foi importante e houve todo esse arranjo institucional entre SEAB - EMATER - ITCG. • O convênio com a Defensoria foi importante para colocar essa ação em andamento. Sem este instrumento não teria saído do papel. • O programa existia independente da assinatura do contrato. Estava no PPA, e era prioritário para o governo e poderia iniciar sem o contrato. A SEFA havia se comprometido em liberar recursos para a SEAB e a SEMA para ações de estruturação e implementação da ação, mas as instituições não colocaram no seu planejamento anual. • A superposição de atividades entre executores exigiu a retomada do planejamento e permitiu que o ITCG reelaborasse as etapas e observasse as prioridades. • O grupo técnico interinstitucional entendeu que o ITCG se adiantou motivado pela morosidade dos colegiados para estabelecer a priorização. • O ponto positivo nos arranjos institucionais foi a percepção de que com o ITCG há diálogo e chegou a um acordo. • Mobilização do Judiciário para divulgar a ação e seu objetivo por meio de seminários regionais envolvendo todos os atores: cartórios, juízes e outros.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

Verifica-se, uma vez mais, que as etapas e fases do ciclo não são estanques nem lineares. Nessa rodada ficou evidenciado o processo dinâmico gerenciado pelos executores, exigindo aperfeiçoamento ou reformulação do desenho original e colocando a necessidade de entendimento comum dos executores sobre objetivos e metas da política para evitar o desvio ou mesmo o fracasso da ação.

Para facilitar a compreensão destacamos os fatores explicativos da estrutura e funcionamento por instituição e de acordo com as variáveis selecionadas para a análise como determinantes no processo de implementação da política pública.

3.5.3 Execução nos Territórios

Nos territórios se operacionalizam os procedimentos que dependem da cooperação dos atores locais, de acordo com suas atribuições na esfera pública ou da sociedade civil para "fazer acontecer" a política. Para coletar informações desta fase foram feitas reuniões em quatro territórios rurais prioritários. Nesses territórios foram selecionados municípios onde havia ação de assistência técnica mais efetiva e/ou iniciativas anteriores de regularização fundiária. Optou-se ainda em registrar a experiência do município de Candói por ter sido esta uma das experiências tomadas como referência para a formulação de alternativas identificadas no ciclo da política.

As narrativas das experiências locais com a execução dos procedimentos requeridos para realizar a ação apontam para as particularidades socioeconômicas e culturais de cada localidade e são representativas da história de ocupação de cada território.

O registro individualizado de cada uma dessas experiências pode ser lido de forma independente ou complementar para a compreensão do funcionamento da política e os seus desafios visando à permanência da política (quadros 11, 12, 13, 14 e 15).

Território Rural Vale do Ribeira – Município de Rio Branco do Sul

Neste território foram destacadas a interlocução, negociação e parceria com o ITCG para realizar a regularização fundiária anterior ao PRÓ-RURAL, em particular em terras devolutas. Dois outros aspectos merecem destaque: um deles se refere à importância da cooperação técnica com o município para operacionalizar a execução; o outro foi a identificação de um problema decorrente da regularização relacionado com o pagamento das custas cartoriais e dos tributos da propriedade regularizada (quadro 11).

O trabalho de campo no território rural Vale do Ribeira ocorreu no município de Rio Branco do Sul com a realização de reunião que contou com a participação de três técnicos da EMATER, e representantes do MDA/Fórum de Desenvolvimento Territorial, da ACARS e APROFI.

QUADRO 11 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIBEIRA - MUNICÍPIO RIO BRANCO DO SUL - PARANÁ - 2016

continua

<ul style="list-style-type: none"> ▪ O poder público federal, ao definir a espacialidade Mesorregião para intervenção pública, possibilitou a revisão do problema fundiário e viabilizou uma ação nos municípios de Rio Branco do Sul, Tunas, Adrianópolis e Itaperuçu.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2000, ações de desenvolvimento discutidas no território Vale do Ribeira indicam como prioritárias demandas por adequação da rodovia BR 476 e regularização fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O processo de demarcação do perímetro da área do agricultor familiar fez aflorar o problema da falta de documentação tanto nas terras devolutas quanto nas posses hereditárias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecimento do problema das terras devolutas nas comunidades Tigre e Lavra e identificação de outras situações precárias da posse da terra.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O conselho territorial coloca a regularização como muito importante mesmo sem uma proposta ou um plano a seguir. O que havia eram recursos do PROINF para projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A regularização no município de Bocaiuva do Sul foi anterior ao PROINF – essa experiência ajudou a reconstituir o ITCG.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A primeira fase foi no período de 2008, arranjo com ITCG. Nesse primeiro momento a ação está dirigida para terras devolutas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Três momentos da regularização: i) regularização de terras identificadas como 'Trombini'; ii) 2008, PROINF com ITCG; iii) 2012, PRÓ-RURAL.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falha na comunicação para informar sobre os custos, para alertar o beneficiário. Esse, quando recebe a documentação, precisa arcar com os custos de registro do imóvel.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A partir de 2008 foram estipulados os custos e regras para pagar a titulação. Entendimento de que a não obrigatoriedade de pagamento por parte do beneficiário, ou um prazo muito estendido, agrava o problema com terras sucessórias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os custos de cartório são muitas vezes inacessíveis, tornando a efetividade um desafio. Existe dificuldade de negociação com os cartórios e com o pagamento do ITBI.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os custos e pagamentos dos impostos aparecem como um ponto a ser equacionado e estão no plano de desenvolvimento do território. Para dispensar o beneficiário do pagamento do ITBI, o município tem que fazer renúncia fiscal. A definição do valor do ITBI era um pouco aleatória, posteriormente se utiliza a tabela SEAB/DERAL para cálculo do ITBI.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gargalos: ITBI, o jurídico está parado. O encaminhamento para terras devolutas funciona, mas para outros casos tem o problema dos cartórios. Foi pensado em utilizar estagiários para a prestação dos serviços jurídicos e tramitação processual de ações de regularização fundiária nos cartórios.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A experiência no município de Cândói é referência. Por ser assentamento, o acesso às políticas é intermediada pelo INCRA e todo o custo foi assumido pelo governo. Uma experiência influenciada pelo Movimento dos Sem Terras. No contexto de atendimento das demandas dos sem terra, leva a que os pequenos agricultores também reivindiquem política pública. Esse segmento começa a reivindicar direitos contrapondo-se aos benefícios recebidos pelo MST.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Falta cooperação, exemplo do SISBI, dificuldade dos municípios atuarem em prol de um desenvolvimento conjunto, regional.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Após a definição dos municípios prioritários para a regularização, havia a necessidade de definir as comunidades/famílias que entrariam inicialmente. Esse processo foi discutido no Conselho Territorial, exigindo várias reuniões nos conselhos municipais. Alguns líderes fizeram discussões nos seus municípios para tirar a indicação das comunidades. Indicados quatro municípios. As definições foram registradas em atas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O ITCG realizou reuniões para expor o programa e a estratégia adotada.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existem muitas áreas de pinus (silvicultura) que não puderam ser contempladas. Prioridade para identificar as áreas mais necessitadas. Em Dr. Ulisses, por exemplo, o número foi o dobro do inicialmente previsto – de 200 foi para aproximadamente 400 famílias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tentativas de intervenção política que, até o momento, não têm tido efeito. Está sendo observada a priorização.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existem 36 imóveis em ajuizamento. Não tem fluxo de retorno para acompanhar o que está acontecendo, bem como de monitoramento sobre o registro do imóvel pelo beneficiário.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No Vale há é um vazio de institucionalidade, dificuldade para a permanência de uma ação articulada. A identificação dos problemas é somente o primeiro passo, a estratégia de implantação tem encontrado obstáculos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A execução das atividades de regularização no âmbito do PRÓ-RURAL requer apoio das prefeituras para o trabalho de campo (cadastramentos), mobilização e medição.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houve participação efetiva de alguns municípios. Por exemplo, Dr. Ulysses promoveu atividades como audiência pública, entre outras iniciativas. Cerro Azul também. Já em Bocaiuva do Sul não houve apoio da prefeitura, por falta de informação, inexperiência ou desinteresse.

QUADRO 11 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO TERRITÓRIO RURAL VALE DO RIBEIRA - MUNICÍPIO RIO BRANCO DO SUL - PARANÁ - 2016

conclusão

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conhecimento de que a regularização no PRÓ-RURAL é orientada pela ideia do piloto, projeto com efeito demonstrativo. O objetivo é mostrar o caminho e não resolver tudo. Projeto-piloto depende da capacidade do município para assumir a demanda.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Municípios que não se envolvem resultam em dificuldades de implementação e comprometem o cumprimento da meta. Além disso, isto traz trabalho adicional para os técnicos locais da EMATER. Exemplificando, no município de Bocaiúva, a falta de envolvimento da Prefeitura prejudicou a execução.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O envolvimento das prefeituras amplia o escopo previsto para identificação e seleção dos beneficiários. Esse envolvimento quase duplicou o previsto.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houve demora no ITCG em estabelecer o processo de licitação para as medições. No passo que está não vai alcançar todos os municípios.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2014, no município de Itaperuçu, dos 66 imóveis que pretendiam financiamento do programa habitacional "Minha Casa Minha Vida", apenas quatro estavam suficientemente documentados. Isso porque a Caixa Econômica implantou um processo mais rígido. No início apresentar os confrontantes era suficiente, mas agora é preciso ter a posse definitiva regularizada com a Matrícula no Registro de Imóveis.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O município de Tunas não foi priorizado por ter participado anteriormente de outro programa. Comprometeu o envolvimento do município o fato de terem sido apresentados uns 30 demandantes que não passaram pelas exigências da Caixa.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O registro do imóvel está no âmbito particular e aí entra a falta de interesse ou possibilidade do beneficiário em assumir.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Necessidade de ter normas claras estabelecendo as atribuições de cada instância: federal; estadual; municipal; particular.

FONTE: IPARDES (2016)

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

A experiência do município de Candói

A decisão de apresentar a experiência de Candói, município que integra o território Cantuquiraguaçu, decorreu de ser esta apontada, por diferentes atores responsáveis pela formulação e execução da ação de regularização fundiária do PRÓ-RURAL, como inédita e emblemática da viabilidade de realizar intervenção similar em outros municípios do Estado (quadro 12).

Estiveram presentes a essa reunião seis representantes da Prefeitura Municipal de Candói e dois da EMATER, sendo um regional e outro local.

Esta experiência de regularização foi capitaneada pelo município que empreendeu um esforço de articulação política e técnica com diferentes instâncias governamentais para viabilizar a ação de regularização. O município reconheceu a gravidade do problema e aceitou o desafio de institucionalizar a regularização fundiária como política pública, tendo sido criado para isto um setor de regularização no âmbito da Secretaria Municipal de Agricultura.

A iniciativa do município de negociar o ajuizamento dos processos de regularização por meio do Programa "Justiça nos Bairros" do Tribunal de Justiça contribuiu significativamente para demonstrar a viabilidade de uma solução do problema de forma eficaz. A cooperação entre instituições do setor público e entre poderes executivo e judiciário, liderada pelo município, indicou que a construção de alternativas requer intenso trabalho técnico, mobilização de diversos atores e uma conjugação de fatores em consonância com a realidade local.

QUADRO 12 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CANDÓI - PARANÁ - 2016

continua

<ul style="list-style-type: none"> ▪ A EMATER não teve participação no processo de Candói.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crítica à implantação da ação de regularização fundiária no município. O trabalho começou baseado em duas coisas: um processo e um produto. Só existia mesmo a ideia de produto, não existia manual, não se conhecia o processo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O objetivo era entregar uma matrícula para o produtor – como fazer isso? Não havia um caminho.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A busca pela regularização da documentação tem várias vertentes, uma dada pelas exigências legais ambientais (georreferenciamento, por exemplo) e outra pela dificuldade de acesso a programas sociais.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em um único ano o município não viabilizou a construção de 34 casas com financiamento público pela falta de documentos. O mesmo problema esteve na dificuldade de as empresas integradoras atuarem no município.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os técnicos do ITCG implantam procedimentos para a identificação e medições das propriedades para a regularização.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No início de 2004, período da reconstrução do ITCG, foram discutidos procedimentos para realizar a regularização fundiária. Neste debate foram elencadas as dificuldades relacionadas aos prazos da justiça. Foi aventada a possibilidade de contar com apoio de alunos de direito (estagiários) ou advogados populares.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2008, imóveis deviam ser georreferenciados (Lei 10.267/2001). Nesse caso, a identificação dos vértices definidores seria gratuita para o produtor familiar. A certificação junto ao INCRA também passou a ser obrigatória. O produtor tem que fazer, mas não tem condições financeiras. O Estado, então, deve assumir.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Configurado o problema da regularização, em função das normativas estabelecidas, os gestores municipais começaram a buscar alternativas. Inicialmente, e por causa das dificuldades inerentes, predominou a omissão ao enfrentamento do problema.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O presidente do ITCG à época defendeu a ação de regularização fundiária como política pública voltada aos agricultores familiares.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os gestores municipais percebem que o setor público não possui técnicos nem recursos para o cumprimento das normas estabelecidas ou parte delas. O INCRA e o MDA indicam que não têm condições também de fazer. Como alternativa, o MDA sugere consórcio municipal para o enfrentamento dos custos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O presidente do ITCG pediu um pré-projeto para avaliar como poderiam colaborar com o município. Dessa solicitação saiu um termo de cooperação técnica para fazer as medições (atividade que não envolvia recursos financeiros).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O termo de cooperação técnica entre ITCG e prefeitura de Candói mobilizou advogados, a comunidade. O ITCG informou que não havia condições para a instituição fazer a certificação/mapas descritivos, o que foi assumido pelo município. Foram feitas inúmeras e representativas reuniões.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A experiência em Candói foi referência para a estratégia de execução para o PRÓ-RURAL.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crítica à estratégia de execução do PRÓ-RURAL quanto à falta de informações sobre o todo. A mobilização e o estudo das áreas são deficitários. Existe a necessidade de passar o que está acontecendo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No âmbito do PRÓ-RURAL, o município de Goioxim foi escolhido em detrimento de Candói, onde já havia um trabalho. Essa circunstância gerou descontentamento no pessoal que trabalhava em Candói.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ação de usucapião é uma solução para a regularização fundiária que não se aplica a todos os produtores. Necessidade de desdobrar o processo de regularização por natureza do problema: posseiro; direito hereditário e matrículas em 'condomínio', matrículas provisórias (registros precários nos cartórios), contrato de direito de compra e venda.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No atual contexto são muitos os documentos exigidos para o produtor acessar políticas públicas: matrícula (registro de imóveis); ITR (receita federal); Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) (INCRA); Cadastro Ambiental Rural CAR (MMA). Esses documentos requerem processos que dependem da regularização da posse da terra.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para realizar regularização fundiária é necessário entender a natureza dos problemas de posse e os processos jurídicos adequados. A medição com as definições dos confrontantes é o primeiro passo.

QUADRO 12 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CANDÓI - PARANÁ - 2016

continua

<ul style="list-style-type: none"> ▪ A certificação do INCRA é fundamental e facilita a ação de usucapião ao demonstrar que não há sobreposição de posse nas áreas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gleba Anomia, área do primeiro projeto em Candói. No trabalho de medição foram identificadas as chamadas "sobras" de uma área inteira.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A lei estabeleceu o parâmetro para a medição relacionado ao cadastro rural do INCRA.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na Certificação não existe mais mapa de topógrafos e, sim, coordenadas com GPS. O cálculo da área foi padronizado para todo o País. O produtor é que define e fixa o 'marco' na divisa.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desde a primeira reunião foi decidido que faríamos a medição de quem quisesse. A comunidade analisou a proposta, conversou a respeito e no final foram medidas 104 famílias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ As reformas administrativas nos órgãos públicos deixam 'arestas' entre as instituições.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A necessidade de domínio do programa AUTOCAD levou a que houvesse servidores especializados para fazer os mapas. Houve ainda uma perda de dados armazenados eletronicamente; no entanto o INCRA aceitou certificar as áreas sem os dados brutos. Conferiram e aceitaram certificar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No caso de Candói, quem assumiu a ação de usucapião foi o município por meio de sua equipe.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O entendimento comum de várias instituições que forneceram os documentos para instruir os processos resultou em mais segurança jurídica. As manifestações antecipadas da União, do Estado, do Município, do DNIT etc. foram a grande sacada para diminuir o tempo de tramitação do processo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O usucapião coletivo não foi fácil. Trabalho do IAP, da EMATER, INCRA, ITCG com a articulação e coordenação da prefeitura estabeleceu as bases para a realização da experiência de Candói.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Problema quantificado e qualificado. O que fazer? Em Guarapuava, foi feita uma reunião com todos os atores envolvidos, ITCG, Município, Ministério Público e duas juízas. Dessa reunião saiu a sugestão de organizar pequenos grupos por afinidade. Ao mesmo tempo, o grupo de Candói buscou se antecipar com a documentação e antever tudo o que poderia ser 'problema' buscando orientação junto aos vários parceiros.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Um estudo prévio permitiu elaborar um manual do que seria pedido para usucapião. Assim mesmo era sabido que o juiz poderia aceitar ou pedir novos documentos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A justiça estava atuando no mutirão 'Justiça nos Bairros' em Guarapuava. No dia do mutirão da cidadania a prefeitura organizou a população em seis ônibus. Os casais foram organizados por ordem alfabética e eram duas pilhas enormes de documentos que comprovavam as posses das terras propostas de regularização.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A equipe da juíza responsável era composta por duas juízas e, por parte do município, estavam presentes a comunidade (138 famílias), equipes técnicas e, ainda, padre, pastor e prefeito. Foram selecionados documentos e pessoas aleatoriamente para testar e verificar os documentos dos produtores. Solicitou-se ainda, o testemunho dos confrontantes, que não estavam na comitiva. Com agilidade e, por serem poucos, foram localizados no município, transportados para Guarapuava e apresentados.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esses acontecimentos resultaram na alternativa de uma petição inicial comum de usucapião coletivo, com trâmite processual único e mais ágil.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ação tramitou em um prazo de quatro meses, requeridos para os ritos processuais, publicações etc. e a ação homologatória foi concluída.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na opinião dos técnicos municipais, o mérito da prefeitura de Candói foi jogado fora, pois não houve registro da experiência. Crítica ao Estado pela falta de conversa, por não ter procurado alguém que já houvesse feito. O problema do projeto do Estado foi não considerar as especificidades locais. O pessoal do ITCG está tendo que refazer a documentação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O processo inicial demorou bastante. Era preciso 'trazer' as pessoas para a 'causa', além da participação do produtor.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A lei não permite áreas abaixo da fração mínima, porém o entendimento do INCRA foi de que o produtor não está desmembrando, estão titulando algo que já existia. Faltou estudar, nem todos podem ser tratados da mesma forma.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A prefeitura de Candói criou um setor de Regularização vinculado à Secretaria de Agricultura. Foram levantadas mais ou menos 1.100 propriedades demandantes. Lei municipal diz que vai atuar preferencialmente com a agricultura familiar (pequenos). A lei municipal prevê o não desembolso de recursos por parte do município. As custas deverão ser bancadas pelo produtor. O projeto está no gasto corrente do município. A ação na gleba Anomia a prefeitura arcou com todos os documentos. Os condomínios não estão incluídos, o produtor não pode contar com a prefeitura para isso. Tudo que envolve cartório, ou melhor, custos, o produtor tem que bancar. É um absurdo a extinção de um condomínio custar 1.000 reais. Os custos cartoriais são altos e isso é um dos impedimentos para regularização fundiária.

QUADRO 12 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE CANDÓI - PARANÁ - 2016

conclusão
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O técnico do ITCG assina a documentação relativa à demarcação – a parceria de serviços não está institucionalizada neste momento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Medir área é fácil, o difícil é daí pra frente. A prefeitura se adiantou exigindo que o produtor tivesse um documento com a definição de um 'procurador' para as outras demandas exceto a de usucapião.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quando o ITCG iniciou a execução do PRÓ-RURAL, considerou que Candói já havia sido beneficiado. O Estado não tem condições de atender toda demanda existente. A prefeitura está consciente deste fato. Para realizar o trabalho é preciso parceria entre Estado e Prefeitura, porém o Estado está desmontado e com equipes técnicas reduzidas, não tem como alavancar o processo sozinho (conceito de atribuições descentralizadas e complementares).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A política tem que ter equipes municipais, equipes técnicas. Os municípios podem criar suas próprias equipes e assumem a coordenação, treinam suas equipes conforme as especificidades locais. Os técnicos viram a necessidade do produtor. O produtor queria o CCIR para acessar outros programas; então a demanda veio por via indireta.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Um dos resultados destacados da regularização em Candói foi o acesso a crédito para moradia. Foram construídas 32 moradias com financiamento na área da gleba Anomia (regularizada), mais ou menos 25% do total.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ação de regularização fundiária demanda ações, projetos ou programas complementares para a integração de políticas de desenvolvimento da agricultura familiar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Para realizar o trabalho de regularização, esse setor da Prefeitura, que parece ser o único no Estado neste formato, conta com três técnicos (dois agrícolas e um ambiental) e o apoio do setor jurídico na instrução dos processos.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

Município de Pinhão, Território Rural Cantuquiriguaçu - PR

A reunião no município de Pinhão, no território Cantuquiriguaçu, contou com a participação de quatro representantes da administração municipal e dois técnicos da EMATER (quadro 13).

Neste município chama a atenção o reflexo da estrutura fundiária local como fator de dificuldade para os executores aplicarem os critérios de forma equitativa. A recusa de uma empresa, que concentra a posse da terra de extensas áreas, de fornecer a declaração de confrontantes, documento exigido para o ajuizamento da ação de usucapião, resultou na exclusão do processo de seleção de áreas passíveis de regularização.

A interrupção da cooperação com o município para a cessão de técnicos para a EMATER evidencia as dificuldades relacionadas à escassez de recursos humanos para a execução dessa ação bem como para a execução das demais atividades de assistência técnica rural. Neste contexto, evidencia-se que os compromissos e as parcerias entre o poder público municipal e estadual são de fundamental importância.

QUADRO 13 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PINHÃO, TERRITÓRIO RURAL CANTUQUIRIGUAÇU - PARANÁ - 2016

continua

<p>▪ A execução da regularização iniciou no primeiro semestre de 2013, em reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER). Foi um trabalho articulado entre a EMATER e a prefeitura em que a EMATER exerceu a coordenação e a prefeitura apoiou cedendo dois técnicos para o trabalho de levantamento de informações dos possíveis beneficiários.</p>
<p>▪ A área do município de Pinhão é muito grande – uma das maiores do Paraná.</p>
<p>▪ O primeiro trabalho foi feito junto ao conselho para indicação das comunidades. Um critério adotado foi excluir áreas que dividissem interesse com a empresa Zattar devido à sua resistência em 'confrontar'. O trabalho da EMATER e da Prefeitura foi identificar comunidades, no contexto de posse da terra do município, em que essa empresa detém 55 mil hectares de terra. A empresa se nega a assinar declaração como confrontante, em qualquer circunstância.</p>
<p>▪ Foram selecionadas duas comunidades: "Todos os Santos" e "Santana", totalizando 180 famílias. O trabalho de identificação das 180 propriedades nas duas comunidades foi coordenado pela prefeitura em parceria com a EMATER. Foram estabelecidas as coordenadas com a demarcação inicial das propriedades, para subsidiar o trabalho de mediação que seria realizado por empresas contratadas pelo ITCG.</p>
<p>▪ O problema no município é bem significativo. Há em torno de 2.800 propriedades sem documentação; a regularização por meio de ação de usucapião é a opção mais barata, já que os agricultores não têm renda para arcar com os custos dos cartórios.</p>
<p>▪ No território, os critérios de priorização foram observados e acrescentado o critério de localização na faixa de fronteira que é domínio público. Sete municípios do território foram selecionados como prioritários e é da competência do conselho municipal a definição das comunidades. Observando as características do município como, por exemplo, o caso de Pinhão, com os confrontantes. Em alguns municípios houve extrapolação das metas.</p>
<p>▪ A falta de documentação não permite o acesso às políticas públicas, para facilitar a estruturação da produção. A ausência da matrícula impede a formalização do cadastro do CARD Rural. Sendo que resgatar a matrícula é um trabalho que não tem como o agricultor fazer sem a colaboração do Estado, pois a documentação é antiga.</p>
<p>▪ Quanto aos custos e compromissos do agricultor pós-regularização (ITR, ITBI e outros), os gestores acreditam que podem ser cobertos com a melhoria das condições de produção. O problema tem paralelo com o trabalho que o Conselho está realizando junto a 38 associações do município para estarem aptas a desenvolverem projetos.</p>
<p>▪ Houve reunião específica para divulgar a ação de usucapião. A grande maioria é usucapião. O inventário é moroso e caro.</p>
<p>▪ Entre os agricultores familiares, a dimensão do problema em Pinhão é de mais ou menos 80%. Para um universo aproximado de 300 famílias só puderam atender 180.</p>
<p>▪ Para realizar o trabalho de parceria com a prefeitura existe um termo de cooperação técnica entre EMATER e município; é genérico. As ações são negociadas e operacionalizadas no contexto das demandas e dos projetos.</p>
<p>▪ O critério é sempre os mais necessitados. A documentação é sempre um limitante para acessar políticas públicas que podem alavancar o produtor e, com isso, ele pode se autossustentar. O que se espera é que o produtor se organize para ter autonomia.</p>
<p>▪ A cessão de técnicos da Prefeitura para a EMATER está temporariamente interrompida, e os três técnicos que anteriormente eram cedidos retornaram e estão lotados na Secretaria de Agricultura do município. Esta negociação deverá ser retomada após as eleições municipais. O problema atual vem do entendimento do atual secretário que reviu a cessão de dois servidores para a EMATER, o que prejudica o andamento do trabalho.</p>
<p>▪ No que se refere à ATER existem 30 profissionais no Município para realizar o trabalho de campo. Entre Estado/SEAB, Município e ONGs, a dificuldade consiste em estruturar um trabalho com objetivos comuns voltados para o desenvolvimento. As ONGs defendem os interesses das organizações e dependem de recursos públicos para sobreviver.</p>
<p>▪ O articulador territorial tem buscado junto aos demais a adesão a projetos do estado, como o Pró-Rural. Negocia as metas, os objetivos e o cronograma em linhas gerais. A operacionalização é de responsabilidade do Município com a EMATER local.</p>
<p>▪ Mudança na legislação para captação de recursos Lei n.º 13.019/14, que começa a vigorar em 2017 para chamadas públicas e fomento de projetos. Necessidade de realização de um trabalho mais articulado e direcionado ao Desenvolvimento. O Conselho de Pinhão tenta ser mais atuante e defender os interesses da comunidade.</p>

QUADRO 13 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PINHÃO, TERRITÓRIO RURAL CANTUQUIRIGUAÇU - PARANÁ - 2016

conclusão

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foram realizados dois grandes eventos. Um de lançamento e o outro de entrega do memorial descritivo da propriedade e mapas. Os dois com a presença de secretários de Estado, do município, deputados e outras autoridades.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No início da implementação da ação de regularização houve dificuldade de interlocução com o ITCG sobre a articulação territorial e as atribuições dos executores da ação. O ITCG fazia a comunicação diretamente com o técnico local da EMATER ou com a Prefeitura.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quanto aos recursos para a execução da ação no âmbito do PRÓ-RURAL receberam 20 veículos no território e GPS e são realizadas ações de capacitação de produtores, beneficiários, público estratégico.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A aproximação com o ITCG não estava bem estabelecida. Depois da reunião de balizamento em Ponta Grossa (2013) esse processo foi sendo melhorado. A aproximação com o ITCG facilitou o entendimento com essa parte mais política da articulação. A parte técnica e tecnológica foi bem resolvida.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nas primeiras discussões sobre estratégia para o desenvolvimento, a Regularização Fundiária foi inserida como eixo no Projeto de Desenvolvimento do Cantuquiriguaçu. O tema foi confirmado como estratégico. A atual ação de regularização fundiária é resultado deste trabalho. Inicialmente parecia não ter efeito, mas com a ação em curso verifica-se que houve aprendizado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A extinção do MDA, no segundo semestre de 2016, foi percebida como um retrocesso em que a agricultura familiar será penalizada. Importância do estabelecimento de diretrizes nacionais e formulação de programas que resultam em visibilidade para os problemas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A sobrecarga de trabalho dos técnicos da EMATER e a escassez de recursos humanos são temas recorrentes. Existe a expectativa de contratação de 143 técnicos. O trabalho tem que ser sistêmico. O problema é grande, tem que ter a parceria do Estado. Há necessidade de articulação entre poderes executivo e judiciário, juntar todos, somar esforços.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inadimplência com o ITR resulta na cobrança judicial. O território não tem trabalhado com as 'obrigações' do agricultor só indiretamente, com as associações que precisam estar em dia com as contribuições.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O desenvolvimento sustentável precisa de consenso, concordância sobre o que deve ser. A orientação de apresentar as propostas para ser discutidas dentro dos conselhos são vistas como interessantes. O Conselho de Pinhão é bem atuante. Foram também estabelecidas parcerias entre a Secretaria de Agricultura e outras Secretarias Municipais para poder atender à demanda da ação de regularização fundiária.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Crítica ao 'inchaço' de ONG's por não ter aderência ao desenvolvimento local. A lei da chamada pública vai melhorar o trabalho e a convivência entre executivo e ONG's.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A EMATER não consegue priorizar todo o público da regularização. Mesmo assim o procedimento foi adequado e a parceria com o município funcionou bem. Se fosse para refazer fariam com os mesmos passos.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

Município de Mato Rico, Território Rural Paraná Centro - PR

A pesquisa de campo no município de Mato Rico, território rural Paraná Centro, foi realizada com cinco representantes do município, incluindo o prefeito, um representante da EMATER e o articulador do território (MDA) - quadro 14.

O município participou das iniciativas anteriores ao PRÓ-RURAL para a identificação do problema. Em face do dimensionamento da demanda local, verifica-se, no município, a expectativa de uma solução definitiva. Neste cenário, a consolidação da ação da regularização como uma política pública permanente, para além do projeto, é uma expectativa e reivindicação.

Os problemas de ordem diversa na operacionalização da ação no local foram destacados e se referem principalmente à aplicação dos critérios técnicos e às tentativas de

sobrepôr decisões políticas às técnicas e às dificuldades de comunicação institucional. A exclusão de alguns agricultores em virtude da não adequação aos critérios da defensoria, seja os relacionados à renda ou à natureza da ação, gerou insatisfação e conflitos que precisam ser enfrentados pelo poder público municipal.

QUADRO 14 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE MATO RICO, TERRITÓRIO RURAL PARANÁ CENTRO - PARANÁ - 2016

continua

<ul style="list-style-type: none"> ▪ O processo territorial (2001) definiu ações prioritárias para a promoção do desenvolvimento e, nesse contexto, a regularização fundiária apareceu como importante.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foram identificadas mais de 5.000 famílias com necessidade de documentação das mais variadas (terras, certidões civis e outros documentos pessoais). Em uma primeira ação, por meio de mutirões, foram emitidos cerca de 35.000 documentos entre certidões de nascimento, CPF, RG, no território Paraná Centro.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A falta de documento da terra dificulta o acesso às políticas públicas e acesso ao crédito. No entanto, por ser mais complexa e cara, a regularização fundiária foi ficando sem encaminhamento. A maior parte da demanda era Usucapião, mas não havia política para financiar, tendo sido incluída no PRÓ-RURAL mais de 10 anos depois.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2012, quando lançou o projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, a produção confirmou a demanda para todos os municípios, exceto Manoel Ribas, que não se manifestou.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O território participou como interlocutor para a execução da ação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houve interferência no processo e houve reação dos articuladores no sentido de que isso atrapalhava. Os representantes do território negociaram com o ITCG, que entendeu a argumentação e a parceria foi reforçada.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os critérios institucionais para definição de público beneficiário distinto (Defensoria Pública e PRÓ-RURAL) os municípios ficaram com o papel difícil de dizer que não poderiam atender àqueles que não cumpriam os critérios estabelecidos.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2001, quando foi feito o levantamento das prioridades, a regularização foi ficando mas houve o questionamento e o governo estadual manteve o programa.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Um dos grandes problemas está mesmo relacionado à concentração de terras; 69% das áreas estão com 5.000 pessoas. Tem que ter uma política de estado e não de governo. O acesso a crédito está sobrando porque falta documentação. A pessoa ter terra não significa que ela tem renda.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ação foi levada para o conselho territorial para definir a sequência de Municípios prioritários. A demanda foi muito maior do que a meta do projeto. Foi feito um convite para todos independente do tipo de problema de documentação da terra.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O ITCG foi convidado para explicar os procedimentos independentemente se estavam nos critérios ou não, como também deu orientações de como proceder por conta-própria para regularizar.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Municípios que não eram prioritários buscaram negociar atendimento. O conselho territorial procurou intervir, mas acordos entre ITCG e municípios interessados atuaram fora do PRÓ-RURAL. Esse problema persiste mesmo sem o aval do conselho territorial. Foi retomada a ata com a lista dos municípios prioritários ao representante do ITCG. Foi feito um novo acordo para organizar novamente em reunião do grupo gestor e municípios envolvidos na sequência da ordem de prioridade. Abertura para flexibilizar em alguns casos, quando comprovada a viabilidade sem comprometimento da prioridade.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houve uma grande falha ao não divulgarem os critérios da Defensoria, apenas do PRÓ-RURAL. Ninguém estava avisado das limitações determinadas pela defensoria. Houve toda uma expectativa que não se cumpriu. Politicamente foi complicado para os municípios, muito complicado mesmo para a administração municipal e para o técnico municipal que está no dia a dia com os beneficiários do programa. O pessoal recebeu os mapas e depois excluíram os que não se enquadravam nos critérios da Defensoria. O memorial foi um ganho.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importância das parcerias entre as instituições. O problema da titulação em Mato Rico vem dos anos 60, 70 e 80, quando os lotes foram sendo desmembrados.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A regularização fundiária veio e pegou tudo exceto o urbano e alguns casos que são exceção. Grande parte não era usucapião, mas sucessório. O chamamento atraiu todo mundo e naquele momento não dava para falar que não poderia atender todos.

QUADRO 14 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE MATO RICO, TERRITÓRIO RURAL PARANÁ CENTRO - PARANÁ - 2016

continua

<ul style="list-style-type: none"> ▪ A medição foi efetivada em quase 100% e a seleção do beneficiário na sequência. A condição de hipossuficiência era autodeclarada, mas esse procedimento foi revisto pela defensoria pública.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os gestores municipais avaliam que a habitação rural e urbana era muito precária e consideram que o padrão construtivo rural melhorou muito. As pessoas se consolidaram e estão autossustentáveis. O transporte pessoal melhorou. A condição de vida melhorou. O produtor rural afastou-se dos critérios pela aparência. Além disso, tem a questão da aptidão rural: ele é pequeno, mas está organizado e tem renda. Os critérios hoje precisam ser mais adequados à realidade.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O município tem interesse em viabilizar moradia rural também para os que não se enquadram. Uma casa boa muda a condição do produtor. O acesso ao crédito, o financiamento precisa da regularização.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Já está medido, o município precisa dar continuidade uma vez que tem o mapa. O problema cartorial precisa ser contornado e algumas soluções podem ser adotadas com a cobrança de uma escritura de R\$ 850,00 ao invés de cinco em um exemplo de condomínios com cinco escrituras. No caso de condomínios, foi feita uma proposta para os cartórios usando o argumento da causa social, mas os cartórios não querem nem saber. Deve-se estudar a não cobrança no primeiro Registro. Existe a possibilidade de negociação com os cartórios, mas o registro de imóveis é mais complicado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A defensoria deveria assumir essa articulação. São muitas as batalhas pela não cobrança. E, aqui, ainda houve um crescimento de valoração das terras, dos imóveis, em 98%, o preço do alqueire variou de R\$ 10 mil para até R\$ 40 mil. A valoração das terras está associada à estrada, mecanização, agricultura familiar, reservas ambientais e agronegócio. Hoje, a área pública do municipal é de 800 ha e valorizou de R\$ 20.000 para R\$ R\$36.000,00. A pecuária também ascendeu. Então, para o critério de hipossuficiência o produtor não encaixa, mas o problema social persiste.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mudança de critério no meio do processo foi desgastante. "A EMATER é acusada de informar errado".
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os aposentados arrendam a área rural. Os idosos não exploram, arrendam. O enfrentamento da regularização fundiária levantou um problema verdadeiro independente de se enquadrarem ou não.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A prefeitura alocou uma estagiária para orientar e buscar alternativas. O estagiário do município está atendendo, mas quanto vai custar? O município precisa de aporte e do estado para financiar o processo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A expectativa é com o que a Defensoria irá propor o ajuizamento. Expectativa com o arranjo entre prefeitura, EMATER, etc. A morosidade do judiciário leva à inação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na ação coletiva o Ministério Público tem que estar junto. Em Mato Rico houve um empenho e um entendimento entre as instituições.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A coordenação disse que o ITCG voltou aos municípios. Envolvimento das entidades parceiras para mobilização local e a revisão da documentação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avaliação do registro, no território são 18 municípios e mais ou menos 5.000 propriedades com potencial para serem atendidas pela ação de regularização fundiária. Na discussão territorial com o MDA havia possibilidade de dois caminhos seguir com convênio com o MDA e/ou o do Estado (PRÓ-RURAL). A parceria com o MDA com os municípios avançou mais – dois municípios executaram e um devolveu o recurso. O valor foi de R\$ 600.000,00. Essa experiência atendeu a demanda levantada. Não diferia muito da ação do Estado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O programa é bom e precisa continuar. Os municípios estão carecendo e é necessário atender. Em Candói, primeiro município do país a fazer a regularização fundiária, não foi exigido nada. Regularização com o MDA não teve progresso, o estado deve continuar e precisa melhorar a parceria com o território para a execução.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O programa precisa ser reorganizado. Segundo os dados que estão na página do IPARDES, 745 propriedades, 66 são ocupantes. Então, do levantamento de 180 propriedades, se peneirarem bem, com os dados do número de propriedades da SEFA e do INCRA - CCIR ficarão os 66. Temos 25 anos separados de Pitanga e até hoje temos problemas de matrículas. A distorção do número de propriedades atrapalha.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tem proprietários que depois de ter medição faz o registro por conta. "Alguns podem fazer e outros não". De qualquer forma a medição foi uma ação pública importante, pois fornece um documento de posse com a área e os confrontantes. O que não avançou foi a regularização da propriedade.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2013 houve um seminário em que teve gente que até conseguiu acessar programa de habitação rural. Inicialmente o processo foi muito conturbado por causa das informações desconstruídas. Na audiência pública parecia que tudo funcionaria bem, mas depois foi muito conturbado, na hora do cadastramento propriamente dito. Até então estava tranquilo, mas esse retorno causou estranheza. O produtor ficou insatisfeito. O ITCG emitiu a declaração e deu esperança para o produtor ter a escritura e agora não se confirmou.

QUADRO 14 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE MATO RICO, TERRITÓRIO RURAL PARANÁ CENTRO - PARANÁ - 2016

conclusão
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A entrega do documento coincidiu com o calendário político, o que influenciou negativamente a percepção do produtor de que estava sendo 'usado' politicamente e isso para o município e para os técnicos foi muito desgastante.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Uma saída seria o município assumir a organização da documentação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Houve problema na área de fronteira porque quem fez o SISLEG foi prejudicado. Isso provoca desgaste. As normativas mudam e atropelam o trabalho.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O cadastro inicial para a regularização foi feito sem padronização e com procedimentos distintos. O Cadastro Rural – CAR, o município fez sem custos e nem todo mundo valoriza essa iniciativa. A prefeitura assumiu algumas atribuições quanto ao cadastro ambiental de forma a apoiar os pequenos proprietários. Fiscalização local - as multas são altíssimas quando há declaração indevida de áreas improdutivas. Problema sério mesmo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os impostos são um problema sério. Tem essa diferença entre urbano e rural. O ITR, por exemplo, o agricultor não quer pagar impostos. A pressão política 'nos mata'. Impostos demandariam uma reorganização.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tenho medo de que a mudança política possa prejudicar os territórios e as ações em curso. Existe a expectativa da criação de um fundo para o Paraná Centro.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preocupação com o fim do MDA para a política no território, e com a criação de fundo de investimento proposto ainda não tem informações precisas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Temos quinze anos de discussão, não podemos retroceder. Não podem vir com coisas sem ver o que já acontece nos territórios e municípios. Existe um conjunto de ações.

FONTES: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

Município de Irati, Território Rural Centro-Sul

A reunião no município de Irati, território Centro-Sul, contou com representantes da SEAB, EMATER, da Prefeitura de Irati e da Prefeitura de Rio Azul (quadro 15).

No território verifica-se uma iniciativa territorial de equacionamento do problema, a partir da demanda levantada em 2004 e 2005. Como resultado do fomento ao desenvolvimento territorial, destaca-se a parceria do município de Cerro Azul como representante dos demais municípios do territorial. Neste contexto, o convênio firmado com o MDA possibilitou aquisição de veículos, equipamentos e qualificação técnica. Neste cenário alguns municípios do território adquiriram capacidade para realizar a medição das propriedades.

A etapa do ajuizamento das ações não foi solucionada por falta de efetividade da articulação e cooperação entre os poderes público municipal e estadual. A comunicação e a interlocução entre as diferentes esferas governamentais são apontadas como complicadores para a formulação de uma ação que considere o esforço do território e as especificidades do local.

QUADRO 15 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE IRATI, TERRITÓRIO RURAL CENTRO SUL - MUNICÍPIO DE IRATI - PARANÁ - 2016

continua

<p>▪ No território houve paralelismo entre ações do PRÓ-RURAL e ações do Território. Em determinado período, entre 2004 2005, a EMATER, por meio de equipe multidisciplinar (contratos temporários), fez um levantamento e estimou que 50% das famílias não tinham documentação da área.</p>
<p>▪ Experiência no município de Fernandes Pinheiro, com umas 12 famílias em situação de usucapião, a prefeitura assumiu todo o processo atuando inclusive junto aos cartórios. A EMATER assumiu o levantamento de campo, com a elaboração dos mapas, medições e memoriais descritivos. Foi uma experiência positiva em que mais ou menos seis famílias tiveram a titulação da propriedade.</p>
<p>▪ A partir dessa experiência foi desenhado um projeto e negociado um convênio entre o território e o MDA (PRÓINF). Nesse convênio o proponente foi o município de Cerro Azul como representante do território. O convênio viabilizou o investimento em caminhonete e equipamentos para medição como GPS. Foram organizados conjunto de municípios para a ação e a EMATER fez a cessão de um técnico.</p>
<p>▪ A OAB questionou as prefeituras por cederem os advogados para a ação e o fato de fazer o trabalho de graça para proprietários privados, isto não era atribuição da prefeitura. Diante dessa circunstância foi necessário estabelecer um procedimento para viabilizar a política pública. Para isso foi elaborada uma minuta de lei voltada à regularização fundiária e encaminhada para as câmaras dos municípios.</p>
<p>▪ A lei estabelece normativas, critérios e procedimentos para selecionar os beneficiários. Tudo feito por um grupo de trabalho e decidido nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Em 2009 tiveram início as medições e outros procedimentos.</p>
<p>▪ Essa experiência deu base técnica para a ação do Pró-Rural.</p>
<p>▪ Até 2012, estabelecimento de normativa da seleção dos municípios para que o território aprovasse e, como já tínhamos um procedimento e a seleção geraria um problema foi decidido concentrar em dois municípios: Ivaí e Ipiranga pelo ITCG/PRÓ-RURAL, por serem os mais distantes, e os outros 11 municípios ficaram no projeto do território, em virtude da política de regularização em implantação. Depois da priorização perderam o contato com o ITCG e não tiveram participação. A priorização por ano foi discutida e aprovada na plenária do território, depois disto entregue ao ITCG saiu da esfera do território e o processo está paralisado.</p>
<p>▪ Houve uma tentativa junto à Defensoria Pública para poder estabelecer uma parceria já que o território tinha os documentos, os levantamentos.</p>
<p>▪ Em Ipiranga foi feito um evento para a distribuição dos mapas e memoriais.</p>
<p>▪ O território contratou, no âmbito do convênio com o MDA, uma empresa para medição. Esse contrato apresentou problema que se arrasta até os dias de hoje devido à impossibilidade de pagamento da hora técnica pela instituição e nem contratar serviços por meio de um município para realizar atividades em outro.</p>
<p>▪ Diante desses impedimentos, optou-se pelo treinamento de técnicos das prefeituras para o levantamento e um técnico habilitado avalia e finaliza o trabalho. Foram treinados dois técnicos por prefeitura.</p>
<p>▪ Entre 2007 e 2015 houve mudanças legais que, por determinação do Tribunal de Contas, que impediu a execução do convênio com a realização dos serviços no território.</p>
<p>▪ Municípios mais atuantes: Irati, Rio Azul, Guamiranga e Fernandes Pinheiro. Foram feitas mais de 150 medições. As prefeituras compram os marcos e plaquetas, fazem as medições com seus técnicos orientados pela EMATER, que valida o procedimento e elabora os mapas finais das medições.</p>
<p>▪ Os municípios precisam fazer a demonstração de interesse e aí o território faz a parceria. As prefeituras muitas vezes não concretizam por dificuldades operacionais.</p>
<p>▪ O trabalho de medição precisa ser continuado com o ajuizamento. Os técnicos entendem que o ITCG poderia utilizar o trabalho já feito mesmo que tenham que adequar para viabilizar o ajuizamento. O processo no território continua, mas um pouco mais lento por causa do processo eleitoral e outros problemas.</p>
<p>▪ Hoje o território prioriza a parte judicial da ação e isso está sendo feito junto ao ITCG. Para o produtor tudo é caro e era preciso essa parceria com o ITCG e Defensoria Pública para o ajuizamento da ação.</p>
<p>▪ O produtor está invisível. Ele precisa ser visível, para acessar as políticas. Por exemplo, tem família em Rio Azul que não tem documentação da terra e por isso não acessa energia nem outros programas.</p>
<p>▪ Expectativa de unir as duas ações, a do território e a do Pró-Rural.</p>

QUADRO 15 - FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE IRATI, TERRITÓRIO RURAL CENTRO SUL - MUNICÍPIO DE IRATI - PARANÁ - 2016

conclusão

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os advogados resistem e questionam a assessoria jurídica gratuita por reserva de mercado dos advogados.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A participação do ITCG é para fazer a parceria com a Defensoria e viabilizar o ajuizamento. A diminuição dos custos acontece por causa da parceria com os municípios.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Em 2013 o trabalho em Irati teve início em duas comunidades com 120 produtores com a divulgação dos critérios e a decisão de atender os que têm até 10 alqueires.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dificuldade de estrutura, não tem veículos suficientes para atender todos os municípios. Gargalo também no jurídico das prefeituras. Esse é um problema geral – a questão da morosidade da justiça. Contratada a mão de obra, a prefeitura assumiu o assessoramento técnico. Ter o compromisso pessoal é muito importante porque se muda o prefeito ou secretário pode mudar tudo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A garantia do protocolo é a garantia que o trabalho não será jogado fora. Ou seja, é o comprometimento com o processo. A parte técnica e a execução não serão perdidas. Não tem recurso e corre o risco de perder todo o trabalho. O protocolo de ajuizamento já tem um valor para as políticas públicas.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O beneficiário sabe que tem compromissos com a regularização da propriedade, pagamento de tributos etc. e assume porque passa a ter acesso a crédito e também fica satisfeito por ter definida a sua área.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A política pública é dirigida para a população vulnerável. Entendemos que a regularização fundiária é básica e fundamental para todas as outras situações. Minha análise como gestor é fazer com que essa ação seja efetiva. A política de fomento não se realiza por falta de documento, no caso do Pronaf paralisou a expansão.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A regra e o prioritário é o usucapião. A medição só é feita quando não apresenta conflito. O levantamento identificou área devoluta que até o município desconhecia. O objetivo é resolver a usucapião e ir para devoluta e assim sucessivamente até resolver 100%.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No município de Irati, quando é para acontecer o levantamento em uma comunidade é feita uma audiência pública. O produtor não é obrigado a aderir ao programa. O produtor é informado sobre os critérios. O técnico deve discutir caso a caso e o território discute os casos que saem da regra.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O problema está mesmo no jurídico, com a Defensoria, para dar continuidade no processo com o ajuizamento da ação.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Essa experiência está registrada na forma de projeto. Foi também tirado fotos, etc. Só não foi divulgada por não estar consolidado. Os técnicos temem a não comprovação do trabalho executado caso não haja o protocolo.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A cessão do técnico da EMATER e dos técnicos das prefeituras foi fundamental. A hora técnica é muito cara. Faltam nessa primeira fase umas 500 famílias. Existem 150 famílias com medição. No território são umas 5.000 famílias.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A articulação viabilizou a política no território. O Decreto feito por municípios para poder levar a ação para junto do poder municipal foi baseado na minuta e os vereadores assumem a discussão. Na câmara dos municípios pequenos existe uma dinâmica mais ágil.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Todo o processo foi ágil, mais ou menos oito pessoas envolvidas e preparadas para fazer o trabalho de campo, a medição. Os técnicos municipais fazem bem esse trabalho e existe um rigor metodológico.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na região, a questão de pessoal e equipamentos não é problema. Para as prefeituras esse investimento no técnico é lucro. O município fica com todo o equipamento e pessoal treinado.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ No território, o ITCG conseguiu em Ipiranga e Ivaí um número muito grande, mas nós precisamos voltar às prioridades decididas pela plenária. Foi gerada uma expectativa para atender os demais municípios e em Ipiranga a meta era medir 100 propriedades e o ITCG mediu 400, de modo que o número para o território pode ter sido atingido sem atender os demais municípios. A decisão da plenária não foi respeitada pelo ITCG no caso de Ivaí e Ipiranga. Agora o processo foi interrompido e Prudentópolis é o próximo da lista. Os técnicos do território não foram informados do que estava acontecendo. O ITCG não estabeleceu uma comunicação com o território.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continua um problema de comunicação, o território informa à coordenação do Prótterritório. As secretarias de agricultura municipais abrigam a ação ou atribuição da regularização fundiária. Em Irati, são duas gestões que vêm sendo trabalhadas, o que tem garantido continuidade.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convivem propriedades que vivem da atividade agrícola e população idosa. A segunda fase é sucessória.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A abrangência da política e a distribuição são muito maiores do que o que foi elegido para a ação do PRÓ-RURAL.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Superposição de áreas de abrangência para a ação institucional deixa tudo muito complicado. Assim, por exemplo, o caso de Ivaí e Ipiranga está mais ligado a Ponta Grossa. Para os gestores isso é um desafio. A área territorial não coincide com as regionalizações do Estado. A medição concentrada e acima da meta em dois municípios criou um embaraço para o território. Esta é uma dificuldade das distintas regionalizações.

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

3.6 AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

A realização deste estudo esteve, desde o seu início, orientada pelo entendimento de que avaliar não se restringe à mensuração das metas e/ou verificação dos impactos na melhoria da qualidade de vida do público beneficiário. Buscou-se desenvolver uma abordagem metodológica com recursos técnicos e operacionais relativamente simples para avaliar o processo de formulação e implementação como instrumento de gestão para o aperfeiçoamento da política ou ação pública.

Neste modelo de análise percebe-se, como destacado no capítulo metodológico, que não há na formulação a possibilidade de antever ou indicar diretrizes e soluções totalmente factíveis à realidade do objeto. Assim, os executores da política são responsáveis por reformular e adotar decisões que não necessariamente indicam o desvirtuamento da política originalmente proposta.

Investigar os principais aspectos institucionais e organizacionais relacionados à efetividade é, também, observar princípios constitucionais da administração pública. No caso do estudo desenvolvido, os princípios constitucionais da Eficiência e do Interesse Público, ou da Finalidade, justificariam a investigação por tratarem do atendimento dos anseios na sociedade de modo legal. Mas obviamente não se trata tão somente de uma questão jurídica, mas também de equanimidade.

A ação de regularização fundiária foi desenhada a partir da evidência do problema, comprometida com o desenvolvimento de rotina e procedimentos passíveis de serem tomados como modelo de gestão por serem capazes de estabelecer racionalidade e economicidade ao atendimento da demanda apresentada.

Nos territórios rurais, a ação franqueia uma maior organização dos agricultores familiares, pois é sabido que a inexistência do direito de propriedade pode determinar a ausência de incentivos que levam os agentes a renunciar ou não conseguir descobrir oportunidades de investimento, comércio e conservação dos recursos naturais, e também podem levar a formas excessivas e inúteis de contestação ou conflito sobre recursos.

No contexto brasileiro, a regularização fundiária é uma política social que busca equacionar uma situação em que

[...] a ausência da titulação impede e/ou dificulta o acesso dos agricultores familiares a diversas políticas públicas, em especial as de Crédito Rural e de Habitação. Neste caso, são exigidas garantias reais, em geral representadas pelo título de propriedade do estabelecimento rural. A ausência de documentação também é um obstáculo para a regularização ambiental que, por sua vez, dificulta o licenciamento para investimentos potenciais (PARANÁ, 2014, p.43).

Utilizando a técnica de Modelo Lógico (IPEA, 2010) foi elaborado o diagrama 'Referências básicas do programa' como instrumento analítico que sintetiza as principais

informações relacionadas à formulação da ação de regularização fundiária como recurso para comunicar a mudança pretendida com a execução da ação de Regularização Fundiária. A elaboração do diagrama 'referências básicas do programa' destaca as informações mais relevantes para a formulação e construção da ação de regularização fundiária. Na condição de política pública deve ser analisada na perspectiva da consolidação desta ação como uma política pública institucionalizada na administração estatal (diagramas 2 e 3).

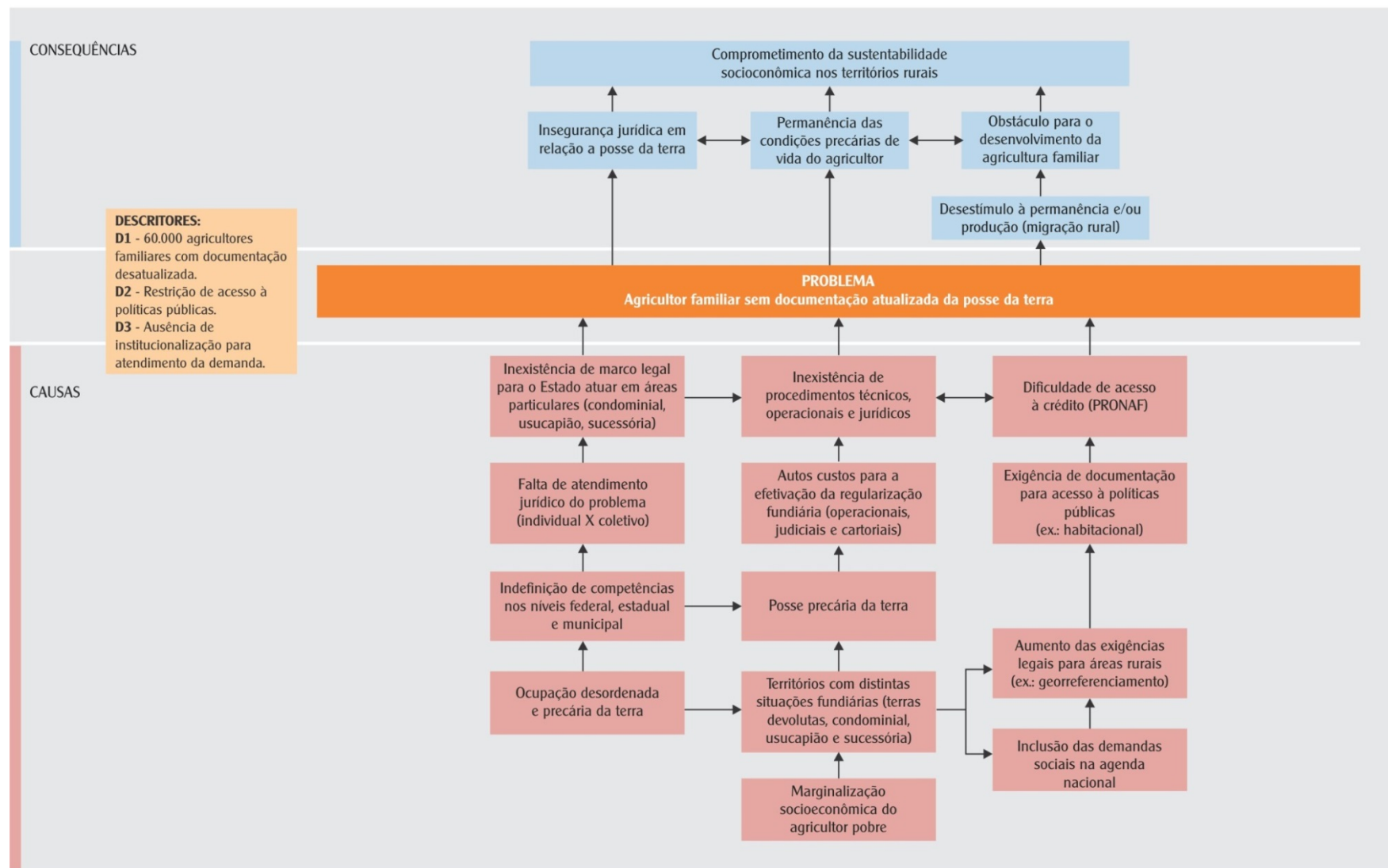
No ciclo da política pública a fase avaliativa⁵ é a atividade que proporciona a oportunidade da revisão do projeto, ou seja, de rever o que foi feito, como foi feito e em que medida os objetivos propostos foram atendidos para que o gestor público possa tomar decisões estratégicas relativas ao emprego dos recursos materiais e financeiros como cabe a qualquer gestor público.

Além dessa avaliação qualitativa, coube, contratualmente, ao IPARDES avaliar resultados e impactos. Nesse sentido, está em desenvolvimento estudo de impacto que busca aferir mudanças no cotidiano da família a partir do benefício recebido. É nas diferentes abordagens que se tem a oportunidade de obter os elementos e indicações para corrigir ou redefinir o projeto, programa ou ação com base nas evidências nas quais o tomador de decisão pode se basear.

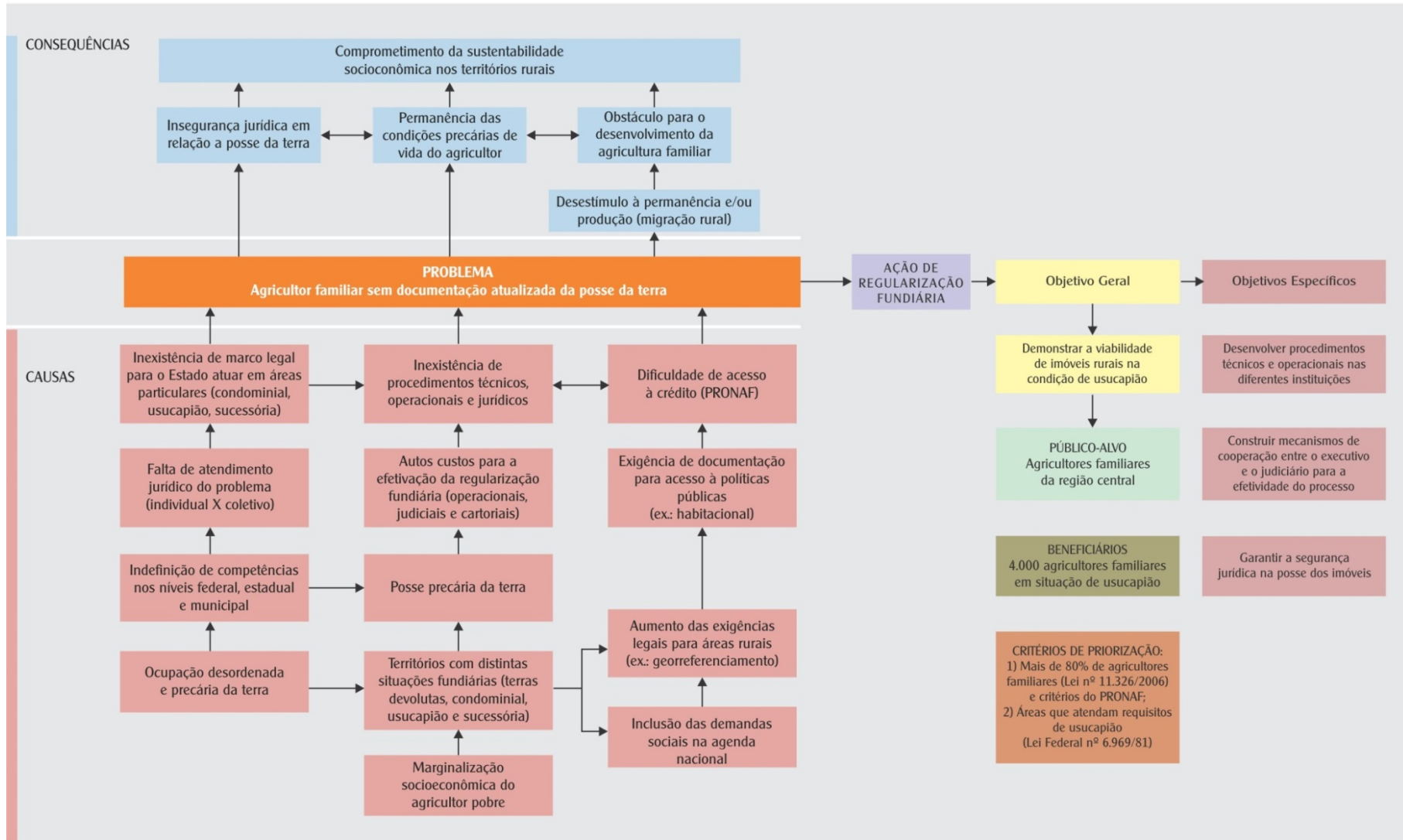
No quadro síntese do ciclo da política, na coluna 'avaliação e recomendações', foram destacados os aspectos que de alguma forma foram tomados como chaves para a continuidade da política (quadro 16).

Ainda, a título de recomendação, dois pontos devem ser ressaltados dentre todos os aspectos: existe a necessidade de avançar na compreensão da participação popular, bem como é preciso aprender a atuar com o contraditório.

⁵ A atividade avaliativa comporta diferentes objetivos e abordagens e não deve ser entendida como uma atividade fim. No ciclo da política pública essa atividade aparece como tal por estar vinculada à ideia de 'medir' a quantidade e/ou qualidade de produto ou serviço. Recomenda-se que se façam avaliações rotineiras como as de processo e sempre que se apresentarem situações que demandem decisões de gestão.



FONTE: IPARDES, 2016



FONTE: IPARDES, 2016

QUADRO 16 - SÍNTESE DOS FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL SEGUNDO AS FASES DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA - PRÓ-RURAL - PARANÁ - 2016

continua

FASES	CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA							
	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	FORMAÇÃO DA AGENDA	FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	TOMADA DE DECISÃO	IMPLEMENTAÇÃO			AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES
					Institucionalização	Estrutura e Funcionamento	Execução nos territórios	
FATORES EXPLICATIVOS	Estruturação de políticas para o desenvolvimento rural	Falta de marco legal e institucional para regularização fundiária rural de propriedades particulares	Regularização fundiária apontada como prioridade para o desenvolvimento rural	Investimento em regularização estratégico para a política de desenvolvimento rural	Unidade Técnica do PRÓ-RURAL alocada na SEAB/DEAGRO	Sobreposição de atividades entre as instituições atuantes no território (ex. MDA, gerências locais, ITCG e do Multissetorial)	Articulador territorial incumbido de intermediar as discussões com os colegiados territoriais	Reconhecimento da função social da política de regularização social
	Identificação das demandas socioeconômicas dos territórios rurais	Demanda das organizações sociais no processo de fomento ao desenvolvimento local	Análise de iniciativas municipais de regularização fundiária (Vale do Ribeira)	Decisão de realizar a regularização fundiária como ação demonstrativa da viabilidade da política	Organograma do ITCG não contempla regularização fundiária (exceto terras devolutas)	Dificuldade de garantir recursos humanos suficientes (engenheiros, advogados e outros)	Atuação em cooperação com o articulador territorial do MDA	Desafio da operacionalização de uma política dependente da cooperação entre poderes
	Acesso ao crédito (PRONAF) comprometido pela posse precária da terra	Prospecção de demandas para compor o desenho do projeto de desenvolvimento rural	Indefinição de competência (União, Estado, município) para o enfrentamento do problema	A ação de regularização fundiária é incluída na carta consulta em negociação com o Banco Mundial	As atividades do convênio PRÓ-RURAL ficaram alocadas no Gabinete da Presidência do ITCG	Operacionalização dos procedimentos - seleção de municípios, comunidades e beneficiários	Falha de comunicação interinstitucional e intrainstitucional. Informações chegam fragmentadas	Dificuldade colaborativa com o judiciário em virtude da autonomia e compreensão do tema (livre-arbítrio)
	Estimativa de 60.000 propriedades sem a documentação atualizada da posse da terra	Identificação de demandas relacionadas a problemas de distintas naturezas (usucapião, condominial, sucessório)	Convênio entre o ITCG e o MDA/INCRA para a regularização fundiária em Goioxim.	O projeto PRÓ-TERRITÓRIO passa a incorporar o projeto Multissetorial, renomeado de Projeto de Desenvolvimento Rural (PRÓ-RURAL).	Resistências internas quanto à regularização em propriedades rurais privadas	Licitação dos serviços de mapeamento e georreferenciamento das propriedades	Comprometimento dos critérios de seleção dos municípios, comunidades e beneficiários	Necessidade de revisão e atualização rotineira dos documentos - manuais etc.

QUADRO 16 - SÍNTESE DOS FATORES EXPLICATIVOS DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL SEGUNDO AS FASES DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA - PRÓ-RURAL - PARANÁ - 2016

conclusão

FASES	CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA							
	IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	FORMAÇÃO DA AGENDA	FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS	TOMADA DE DECISÃO	IMPLEMENTAÇÃO			AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES
					Institucionalização	Estrutura e Funcionamento	Execução nos Territórios	
FATORES EXPLICATIVOS	Fortalecimento do MDA e criação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF)	Regularização como ação estruturante do desenvolvimento	Inclusão da ação de regularização fundiária no projeto em negociação com o Banco Mundial	O projeto é contratado em modalidade inédita no Paraná (SWA'p)	Atendimento das situações configuradas como Usucapião coletivo (baseado na experiência de Candói)	Atores precisam negociar para acomodar situações não previstas	Informações insuficiente e interferência política resultam em desgaste institucional e entre técnicos e público beneficiário	Investir na comunicação interna às instituições (vertical) e na comunicação entre instituições (horizontal)
	Planos, projetos e ações para a diversificação da agricultura familiar com o incremento do crédito			Estabelecimento de cooperação técnica entre SEAB e ITCG.	Inviabilidade da contratação de serviços advocatícios	Adequação dos procedimentos no transcurso da execução	Técnicos com atuação local mais expostos aos antagonismos	Trabalhar com o conceito de responsabilização - benéfico X obrigações
					Parceria com a Defensoria Pública decisiva ante o impasse da contratação de serviços	Conflito de critérios para seleção de beneficiários (público do Programa X público da Defensoria Pública)	Distanciamento do objetivo e de sua amarração com o desenvolvimento	Execução da política limitada à duração do projeto
					Redefinição das atribuições e competência do ITCG	Ausência de rotinas de registros e atualização dos manuais	Prevalência do atendimento à demanda local em detrimento do objetivo original (demonstração da viabilidade)	Ampliação de soluções que incluem na política as diversas situações e naturezas da desatualização do título (regularização fundiária rural)
								Divulgar de forma ampla e rotineira os critérios adotados para seleção de comunidades e beneficiários

FONTE: IPARDES

NOTA: Conteúdo elaborado a partir das entrevistas concedidas entre junho e agosto de 2016.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permitiu compreender e atentar para o fato de que o enfrentamento público do problema é tomado, pelos atores ouvidos, como conquista social. Desde a complexidade dos arranjos exigidos à execução é possível constatar que se trata de um tema aglutinador em que diferentes atores das instituições envolvidas – técnicos, políticos, gestores e beneficiários – fazem a defesa da política.

Para finalizar, foram elencados três aspectos entendidos como estratégicos para a institucionalização da ação de regularização fundiária rural como política pública, como se descreve a seguir.

Gestão: Coordenação e Comunicação

Um ponto a ser revisto com atenção refere-se ao estabelecimento de um maior entrosamento das instituições em pauta por meio de rotinas que envolvam frequência, registros e comunicação com divulgação. Estabelecer acompanhamento sistemático da implantação e dar ampla divulgação aos processos e requisitos é condição para a economicidade e transparência da ação. Esta recomendação se aplica à coordenação do Projeto Multissetorial (SEPL) com o Programa PRÓ-RURAL (SEAB) e entre as instituições executoras (EMATER, ITCG).

Existe a necessidade de o planejamento e execução virem acompanhados de um fluxo de informações que não perde de vista o 'todo', isto é, o programa. Medidas dessa natureza permitem sistematizar o aprendizado que ocorre no processo.

Execução Institucional: Delimitações

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.

Observou-se a gradativa incorporação da atividade na rotina do ITCG. Este, diga-se, viu-se demandado por sua reconhecida expertise com a regularização de terras devolutas. Entretanto, a reorganização institucional, devida e legítima, deve guardar tratamento distinto do daquela atividade que atende ao convênio SEPL-SEAB, evitando a 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, atualizando suas competências.

Judiciário: Desafios da Cooperação entre Poderes

A política de regularização fundiária tem como pressuposto a participação do poder judiciário e este tem sido um ponto nevrálgico para a política, uma vez que sem a participação da justiça a ação fica inconclusa.

Face à natureza distinta de problemas relacionados à posse precária da terra, tanto o poder executivo quanto o poder judiciário precisam estudar e apresentar alternativas para o enfrentamento do problema, além de estabelecer normas. Pode-se assumir que os trâmites judiciais ainda estão em construção.

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, o juiz tem que ter segurança sobre a decisão de modo a evitar questionamentos e reforma das decisões em outras instâncias. As tentativas para a tramitação processual na justiça acabaram por encontrar na Defensoria Pública a alternativa inexecutável.

A colaboração com a Defensoria Pública é formalizada por meio de convênio com o ITCG, por tempo determinado. Essa cooperação não acontece sem a necessidade de entendimentos e encaminhamentos. A Defensoria Pública do Paraná atua quando a condição, de hipossuficiência é declarada e documentada (Anexo 1). O critério adotado não alcança a totalidade do público do Programa PRÓ-RURAL.

Independente do que se fará para ampliar o atendimento, a Defensoria Pública precisa ser reforçada e interiorizada. É importante destacar que a parceria com a Defensoria foi uma medida que assegurou a execução da ação até o momento.

Em termos de alternativas para a ampliação do atendimento, há gestores que defendem a contratação de serviços jurídicos para o público que não é atendido pela Defensoria. Essa opção deve ser vista com cautela pelo potencial de conflito de interesses que guarda. A política pública necessariamente se volta para as causas de interesse coletivo e, especialmente, para os segmentos em situação de vulnerabilidade social. A administração pública deve se precaver de qualquer situação que possa causar danos morais e financeiros a terceiros ou mesmo aos entes políticos. Outra possibilidade que se apresenta é a de estabelecer parceria com o Programa "Justiça nos Bairros", do Tribunal de Justiça, experiência já realizada.

Permanece a necessidade de um trabalho de demonstração da justeza da causa, com a mobilização do Judiciário como um todo para a construção e difusão de um entendimento, uma vez que os juízes trabalham com 'livre convencimento'. Além disso, ainda permanece pendente a criação da Vara agrária, especializada, prevista na Lei Complementar nº 136/2011, o que significaria a criação de um núcleo específico com equipe mínima: defensor, assessor jurídico, técnico administrativo e estagiários.

O trabalho colaborativo e o entendimento comum sobre a pertinência da demanda podem facilitar a tramitação do processo. Com isso, a política poderá tornar-se efetiva.

A partir dessas considerações, evidenciamos que a avaliação, como parte integrante do ciclo da política pública, consiste em ferramenta de gestão, que produz reflexão e aprendizado para promover a melhoria e/ou permanência da política.

O trabalho colaborativo e o entendimento comum sobre a pertinência da demanda podem facilitar a tramitação do processo e, com isso, a política tornar-se efetiva.

Em face do que se colocou, concluímos que a avaliação de processo, ainda na etapa de implementação, como parte integrante do ciclo da política pública, consiste em ferramenta de gestão, que produz reflexão e aprendizado para subsidiar a tomada de decisão e orientar os executores da política quanto à necessidade de ajustes, revisão de procedimentos para o aperfeiçoamento, mudanças de rumo ou mesmo interrupção de estratégias que indicam fragilidades ou comprometem o alcance dos objetivos, resultados esperados para o público beneficiário e a legitimidade social da política.

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação é decisiva para a eficiência, eficácia e efetividade da gestão de política, dado que permite, com base em informações, tempestivamente solucionar entraves que prejudicam a execução.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. I. de T.; PERO, V. 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. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6969.htm>. Acesso em: set. 2016.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. **Estudos de reordenamento agrário**: avaliação de impacto do programa nacional de crédito fundiário, n.6. Brasília: MDA, 2008.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Reordenamento Agrário. **Estudos de reordenamento agrário**: monitoramento e avaliação, n.4. Brasília: MDA, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e de Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico>>. Acesso em: set. 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Indicadores de programas**: guia metodológico. Brasília: MP, 2010.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. **Nota Técnica**, Brasília: IPEA, n.6, set. 2010.
- CENTRO DE GESTÃO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). 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.
- CINTRA, A. P. de U.; MAGALHÃES, M. V.; MOURA, R.; RODRIGUES, A. L. Primeiras impressões sobre o Censo 2010 no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.118, p.113-138, jan./jun. 2010.
- COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- COSTA, T. C. N. A. 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, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, n.2, abr./jun. 1998.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARANÁ (DPE/PR). Disponível em: <<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/>>. Acesso em: set. 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT. Disponível em: <http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_pan_whe_pt.htm>. Acesso em: set. 2016.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n.23, p.7-70, jun. 2001.

GARCIA, R. C.; ARAÚJO, J. M. de. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n.96, jan. 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?artigo_id=11022&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: nov. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. 3v. (Coleção Brasil: o Estado de uma Nação).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. (Série Diálogos para o Desenvolvimento, 7).

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIAS E GEOCIÊNCIAS (ITCG). **Regularização fundiária: cartilha para informações básicas**. ITCG, [s.d.].

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Modelo Lógico Programa PRÓ-RURAL**. Curitiba, 2012.

JANUZZI, P. de M. 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, P. de M. 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.

MAGALHÃES, M. V.; CINTRA, A. P. de U. Dinâmica Demográfica do Paraná: tendências recentes, perspectivas e desafios. **Nota Técnica**, Curitiba: IPARDES, n.14, 2010.

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.

PEIXOTO, B. et al. **Avaliação econômica de projetos sociais**. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012.

RAMOS, M. 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, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. 2v.

VAITSMAN, J.; RODRIGUES, R. W. S.; PAES-SOUSA, R. **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.

**APÊNDICE 1 - MATRIZ DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA RURAL NO PARANÁ - 2016**

CICLO DA
POLÍTICA
PÚBLICA

IDENTIFICAÇÃO
DO
PROBLEMA

FORMAÇÃO
DA
AGENDA

FORMULAÇÃO
DE
ALTERNATIVAS

TOM
DEC

Fases

Antecedentes

Con

Temas

Reconhecimento
do macro
problema

Constituição
da agenda

Dimensão
do problema

Fatores

Explicativos

- Década de 2000,
- Constituição dos territórios rurais;
- Articulação dos atores (Conselhos, fóruns, sindicatos, instituições públicas: MDA, EMATER, SEMA, ITCC, IAPAR);
- Elaboração dos diagnósticos e planos territoriais;
- 2002 - Experiências: realização de oficina com participação de 600 pessoas;
- Diagnóstico do Paraná - Centro
- Organização para acesso ao PRONAF - Investimento;
- Reorganização institucional: criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial / MDA e criação do ITCC;
- Mudança de estratégia de ação: territórios e conselhos;
- Formulação de iniciativas para a viabilidade e dimensionamento do problema.

- 2004 - viagem de prospecção;
- Identificação do problema nos territórios;
- Formulação de carta consultiva Projeto de apoio à inclusão social e ao Desenvolvimento sustentável;
- Experiências piloto, base para a ação de regularização fundiária (PRO-RURAL);
- Articulação técnico-institucional e atores para diagnósticos e proposta de solução;
- Ampliação da política de acesso ao crédito.

- Estimativa de 60 mil propriedades com documentação desatualizada - cálculo com base nas informações dos territórios tabulados com variáveis do censo agropecuário;
- Relevância da Regularização Fundiária como ação estruturante;
- Várias experiências de intervenções por meio de convênio MDA/ITCC/MUNICÍPIOS;
- Verificação de diferentes naturezas do problema (condomínios, usucapios, devolutas e sucessórias);
- Documentação precária.

- Década de 2000, abertura para o processo de documentação;
- Experiências Paraná - Centro
- Mobilização do setor político;
- Fortalecimento da negociação com o GM, que inicia regularização;
- A ação foi feita em parceria com o setor público através de reuniões;
- 2000 - negociação com o GM;
- Transição do processo;
- 2003 - reunião de trabalho com o GM;
- Levantamento da secretaria negociada por Prô - território;
- O estado apresenta o plano de trabalho;
- GM aceita;
- Interrupção do território por;
- Inclusão da modalidade;
- Projeto Multi;
- Alteração do Programa;
- Alteração do Programa de trabalho;

O
S

TOMADA DE DECISÃO

IMPLANTAÇÃO

AValiaÇÃO E RECOMENDAÇÕES

Concepção

Institucionalização

Execução

io
ma

riedades
alçada -
mação das
em variáveis
TCAS
nturbante;
tervenções
A ITCG/MS
es naturais
h, Uaupés,
;
ta.

• Deliberação de 2000 - diagnóstico territorial aponta para o problema da ausência de documentação;

• Experiências referenciais - Território Piratã Centro e município de Piratã;

• Mobilização do governo federal para apoiar a política de desenvolvimento regional;

• Paralelamente o secretário assumiu as negociações de um novo projeto com o SEM que incorporava uma ação de regulamentação fundiária;

• A ação foi formulada para apresentar o setor público com a realização de um projeto demonstrativo financiado pelo SEM;

• 2010 - negociação do projeto em um contexto de dificuldades (ambiguidades de âmbito do Piratã);

• Transição Condulfa;

• 2011 - mudança de governo; decisão de apoiar recursos para projetos sustentáveis;

• Levantamento de projetos junto de secretarias e paralelamente negociação para assinatura do Pré-Território;

• O estado pleiteia para financiamento de projetos;

• GM altera modalidade Swap;

• Interrupção da negociação do Pré-Território por parte do banco;

• Inclusão do Pré-Território na modalidade Swap;

• Projeto Multissetorial: seleção de novos programas;

• Alteração do Pré-Território para Pré-Rua; Agiliza de cronograma orçamentário e metas.

• Decisão da SEAB - não constituir unidade de gerenciamento de projetos na sua estrutura;

• Atribuição de execuções do projeto ao DEAS20;

• Participação da SEPL junto a SEAB, 2011 - 2012;

• Equipe de quatro pessoas no VTP;

• 2012 - uma pessoa responsável;

• 2011 - SEAB apresenta o projeto para o ITCG;

• Revisão das atribuições do ITCG e ajustes no plano operativo;

• Principal dificuldade do ITCG: a atividade não estava prevista no escopo das atribuições institucionais;

• O objeto de trabalho do ITCG era com terras devolutas (públicas) e o do projeto eram propriedades privadas;

• A mudança de foco gerou resistência do corpo técnico especializado - "jurídico, jurídico, jurídico";

• Execução por terceiros via licitação, não era aceita;

• Insuficiência de recursos humanos no ITCG reforça a estratégia de terceirização;

• Negociação de recursos orçamentários (ITCG) para a ação;

• Necessidade de adequação com a parceria entre ITCG e Defensoria Pública;

• Adesão da Defensoria a partir da experiência do município de Condô (Uaupés);

• Instrumentos de execução: convênio

entre a SEAB/ITCG e entre ITCG e Defensoria;

• Criação de uma equipe, três pessoas, atividades subordinadas ao gabinete;

• A diretoria administrativa-financeira assume os procedimentos de contratação e negocia a aprovação dos processos de contratação com as instâncias jurídicas (argumento de financiamento internacional);

• Para as especificações técnicas das contratações contou com o trabalho das equipes do ITCG (engenheiros especializados);

• Isso resultou na percepção de que não havia concorrência entre as atividades;

• A equipe técnica do ITCG assumiu a fiscalização e gestão dos contratos dos serviços de medição;

• O processo de contratação resultou em aprendizagem e melhoria das especificações técnicas e agilidade;

• Criação de uma equipe na Defensoria (três pessoas lideradas pelo Dr. Juliana);

• A defensoria assume a negociação com as instâncias jurídicas;

• A defensoria revisou a documentação e orientou o ITCG na instrução do processo;

• A defensoria assume o ajustamento dos atos e as tratativas com os juízes.

CONTINUA

APÊNDICE 2 - FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO

PROJETO MULTISSETORIAL DE DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ - PRÓ-RURAL

AVALIAÇÃO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA		
IDENTIFICAÇÃO DO INFORMANTE QUALIFICADO		
INSTITUIÇÃO:		
NOME COMPLETO:		
DATA: / /2016		
Município de trabalho:		
E-mail:		
Telefone para contato:	Comercial	Celular
Função/cargo a época:		
Atribuição relacionada à regularização		
Data do início da atividade relacionada à ação de regularização fundiária	Mês	Ano
Data do encerramento do trabalho com a ação de regularização fundiária	Mês	Ano

APÊNDICE 3 - QUEM É QUEM

<p>NOME: Adriana da Silva Moraes INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Pinhão – Secretaria Municipal de Indústria e Comércio de Pinhão. E-mail: adriana_moraes09@yahoo.com.br Participa na condição de secretária municipal de indústria e comércio participa da ação de regularização fundiária como parceira. Entrevista concedida no município de Pinhão no dia 02 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Alexandre Seliuski INSTITUIÇÃO: Associação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Agrícola de Rio Branco do Sul - ACARS E-mail: alexandreseliuski@ipi.com.br Participa na condição de produtor, atua como diretor no Conselho Municipal. Entrevista concedida no município de Rio Branco do Sul no dia 21 de julho de 2016.</p>
<p>NOME: Amilcar Cavalcanti Cabral INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG E-mail: amilcarchabral@itcg.pr.gov.br Participa na condição de diretor presidente participa da gestão da execução do programa nos territórios desde 2011. Entrevista concedida no município de Curitiba, na sede do ITCG, no dia 19 de julho de 2016.</p>
<p>NOME: Ana Mírian Araujo Kriek INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – Escritório Regional avançado Bocaiuva do Sul E-mail: anamirian@emater.pr.gov.br Participa na condição de articuladora do PRÓ-RURAL atuou na organização e na implementação do programa no período entre 2013 e 2015. Entrevista concedida no município de Rio Branco do Sul no dia 21 de julho de 2016.</p>
<p>NOME: Celito Giacomet INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Candói E-mail: celitogiacomet@hotmail.com Participa na condição de técnico agrícola coordenou a equipe de regularização fundiária no município entre 2008 e 2012. Ressalta-se que a experiência ocorrida no município de Candói foi independente e não no âmbito do PRÓ-RURAL. Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Dirceu Alves de Assumpção INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG Participa na condição de assessor técnico participa da gestão da execução do programa nos territórios desde 2016. Entrevista concedida no município de Curitiba, no IPARDES, dia 30 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Edegard Paulo Mendes INSTITUIÇÃO: Secretaria de Ação Social - Prefeitura Municipal de Mato Rico - PR E-mail: mr@hotmail.com Participa na condição de atual de secretário da ação social do município de Mato Rico participa da execução do programa local mais especificamente com a coleta e organização das declarações. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Edson dos Santos Guimarães INSTITUIÇÃO: Secretaria de Agricultura – Prefeitura Municipal de Pinhão E-mail: edsonae3@gmail.com Participa na condição de auxiliar administrativo participou das atividades de campo entre os anos de 2013 e 2014. Entrevista concedida no município de Pinhão no dia 02 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Edson Pellegrini de Oliveira INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER E-mail: edsonpellegrini@emater.pr.gov.br Participa na condição de técnico da EMATER está assumindo a execução do programa no território Vale do Ribeira. Entrevista concedida no município de Rio Branco do Sul no dia 21 de julho de 2016.</p>
<p>NOME: Fernando Luiz Glier INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Rio Azul - PR E-mail: fglhier@hotmail.com Participa na coordenação municipal das atividades relacionadas à regularização fundiária desde 2013.</p>

<p>Entrevista concedida em Irati no dia 12 de agosto de 2016.</p> <p>NOME: Francisco Sergio Folda INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER, Candói E-mail: francisconfolda@emater.pr.gov.br Participa na condição de gerente da unidade municipal da EMATER esteve ciente da regularização fundiária ocorrida no município entre 2008 e 2012. Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Isis da Silva Machado INSTITUIÇÃO: Secretaria Municipal de Agricultura e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – Prefeitura Municipal de Pinhão. E-mail: isis@pinhao.pr.gov.br Participa na condição de técnico agrícola participou das atividades de campo entre os anos de 2013 e 2014. Entrevista concedida no município de Pinhão no dia 02 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Ivan Junior de Oliveira INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, Pinhão. E-mail: ivanjunior@emater.pr.gov.br Participa na condição de técnico agrícola alocado no município de Pinhão. Entrevista concedida no município de Pinhão no dia 02 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Igor Felipe Zampier INSTITUIÇÃO: Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento - SEAB, Núcleo Regional Irati - PR E-mail: igorzampier@seab.pr.gov.br Participa na condição de presidente do Território Centro Sul, tem como principal atividade a gestão territorial e na condição de chefe de núcleo da SEAB. Entrevista concedida em Irati no dia 12 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Jaison Gonçalves dos Reis INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – Laranjeiras do Sul E-mail: Jaisongr@emater.pr.gov.br Participa na condição de técnico agrícola da EMATER atua como articulador territorial do PRÓ-RURAL a partir do município de Laranjeiras do Sul. Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Jean Carlos Rodrigues INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Mato Rico - PR E-mail: jeanragro@gmail.com Participou na condição de funcionário da EMATER no município da execução da ação de regularização fundiária no município tendo se desligado do serviço público em meados de 2016. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: jefferson Meister INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER E-mail: jeffersonvm@seab.pr.gov.br Participa na condição de membro da unidade técnica e coordenador do PRÓ-RURAL, atua na gestão da execução do programa. Entrevista concedida no município de Curitiba, no IPARDES, dia 22 de junho e 30 de agosto de 2016</p>
<p>NOME: Joaquim Gregorio Rausis INSTITUIÇÃO: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA - Território Vale do Ribeira E-mail: jg.rausis@gmail.com Participa na condição de articulador da Secretaria de Desenvolvimento Territorial atua na organização das demandas a partir de 2008. Entrevista concedida no município de Rio Branco do Sul no dia 21 de julho de 2016.</p>
<p>NOME: José Antônio Peres Gediel INSTITUIÇÃO: UFPR - Departamento de pós-graduação em direito E-mail: jagediel@gmail.com Participou na coordenação e gestão da fase de institucionalização da execução na condição de Diretor-Presidente do Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento entre 2006 e 2009. Entrevista concedida em Curitiba no dia 24 de agosto de 2016.</p>

<p>NOME: José Carlos A. E. Aliaga INSTITUIÇÃO: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, Coordenadoria de Desenvolvimento Governamental E-mail: josealiaga@sepl.pr.gov.br Participa na condição de assessor de planejamento participa no acompanhamento do programa desde 2010. Entrevista concedida no município de Curitiba, no IPARDES, dia 30 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: José Gmad Sobrinho INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Mato Rico - PR E-mail: josegmad@hotmail.com Participa na condição de secretário da agricultura do município de Mato Rico participa na mobilização e gestão. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: José Idílio Machado dos Santos INSTITUIÇÃO: EMATER – Unidade Regional de Ivaiporã - PR E-mail: idilio@emater.pr.gov.br Participa na condição de articulador do programa PRÓ-RURAL nos territórios Paraná Centro e Vale do Ivaí. Tendo iniciado suas atividades em 2001. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: José Leitão INSTITUIÇÃO: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA E-mail: jose.leitao@mda.gov.br Participa na condição de assistente do delegado do MDA no estado do Paraná acompanha os convênios e contratos relativos à regularização fundiária no âmbito do PROINF/MDA. Entrevista concedida no IPARDES, em Curitiba no dia 09 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Kharin Bevervanso INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG E-mail: kharin@itcg.pr.gov.br Participa na condição de técnica-administrativa tem principal atividade o levantamento e a organização dos documentos das áreas a serem tituladas. Entrevista concedida em Curitiba no dia 15 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Kátia Bruning INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG E-mail: katia.bruning@itcg.pr.gov.br Participa na assessoria técnica-jurídica relativa ao levantamento e organização dos documentos das áreas a serem titulada. Entrevista concedida em Curitiba no dia 15 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Laura Gomes INSTITUIÇÃO: Assembleia Legislativa do Paraná E-mail: lauraggomes@hotmail.com. Participou na condição de Diretora Administrativa da formulação dos procedimentos para a contratação dos serviços de medição de terras para a regularização fundiária. Entrevista concedida em Curitiba no dia 22 de junho de 2016</p>
<p>NOME: Luiz Rodolfo Scavazza Gertner INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER E-mail: luizgertner@emater.pr.gov.br Participou da mobilização dos beneficiários na condição de coordenador do PRÓ-RURAL entre 2012 e 2015. A partir de agosto de 2015 atua em outra área da mesma instituição. Entrevista concedida em Curitiba no dia 22 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Marcel Jayre Mendes dos Santos INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Mato Rico - PR E-mail: marcelmayre@hotmail.com Participa na condição de atual prefeito do município de Mato Rico participa da gestão executiva do programa. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Maria Izabel Cardoso Fanfoni INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG E-mail: isacardoso@itcg.pr.gov.br Participa na condição de técnica-administrativa tem principal atividade o levantamento e a organização dos documentos das áreas a serem tituladas Entrevista concedida em Curitiba no dia 15 de agosto de 2016.</p>

<p>NOME: Nestor Bragagnolo INSTITUIÇÃO: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL E-mail: nestor@sepl.pr.gov.br Participa na condição de coordenador adjunto de projetos e gerente de projetos, está a frente da implantação e gestão dos programas vinculados ao Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná desde 2004. Entrevistas concedidas no IPARDES, em Curitiba nos dias 09 e 30 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Nilson Padilha INSTITUIÇÃO: Território da Cidadania Paraná Centro E-mail: nilsonpadilhamr@gmail.com Participa da articulação e gestão na condição de assessor territorial de gestão social baseado no município de Pitanga. Tendo iniciado suas atividades em 2001. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Osnei Abel Lopes INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Irati - PR E-mail: abel@irati.pr.gov.br Participa na condição de responsável técnico do município no projeto desde 2013. Entrevista concedida em Irati no dia 12 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Osvaldo Nickel INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Pinhão – Secretaria Municipal de Agricultura de Pinhão. E-mail: nickel_osvaldo@outlook.com Participa na condição de gestor ambiental participou das atividades de campo relacionadas à seleção de beneficiários entre os anos de 2013 e 2014. Entrevista concedida no município de Pinhão no dia 02 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Paola Gabardo INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG E-mail: paolagabardo@yahoo.com.br Participa na condição de advogada participa do setor jurídico da instituição. Entrevista concedida em Curitiba no dia 15 de agosto de 2016</p>
<p>NOME: Reinaldo Tadeu de Oliveira Rocha INSTITUIÇÃO: EMATER – Unidade Regional de Irati - PR E-mail: reinaldorocha@emater.pr.gov.br Participa na condição de coordenador técnico do Programa e responsável pela atividades de geoprocessamento das áreas para a regularização Entrevista concedida em Curitiba no dia 12 de agosto de 2016</p>
<p>NOME: Reni Denardi INSTITUIÇÃO: Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA E-mail: reni.denardi@mda.gov.br Participa na condição de delegado do MDA no estado do Paraná acompanha os convênios e contratos relativos à regularização fundiária no âmbito das ações do ministério. Entrevista concedida no IPARDES, em Curitiba no dia 09 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Ricardo Stoiani Nercolini INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Candói E-mail: ricardo.juridico@candoi.pr.gov.br Participa na condição de procurador do município das iniciativas de regularização fundiária desde o início de 2015. Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Rita Rosana Maranhã INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – Escritório de Rio Branco do Sul E-mail: ritamaranha@emater.pr.gov.br Participa na condição de extensionista municipal atuou na execução do programa PRÓ-RURAL no período entre 2008 e 2013. Entrevista concedida no município de Rio Branco do Sul no dia 21 de julho de 2016.</p>
<p>NOME: Roberto Alfredo Gomes INSTITUIÇÃO: Instituto de Terras, Cartografia e Geoprocessamento - ITCG E-mail: robertogomes@itcg.pr.gov.br Participa na condição de técnico em assuntos fundiários, dos procedimentos relativos à identificação e documentação das áreas a serem regularizadas. Entrevista concedida no IPARDES, em Curitiba no dia 09 de junho de 2016.</p>

<p>NOME: Rosane Gonçalves INSTITUIÇÃO: Secretaria de Estado da Família e do Desenvolvimento Social - SEDS E-mail: rosanagoncalves@trabalho.pr.gov.br Participou na condição de coordenadora da Unidade de Gerenciamento de Projeto esteve á frente da implantação e gestão dos programas vinculados ao Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná no período 2011 a dezembro de 2014. Entrevista concedida no IPARDES, em Curitiba, dia 22 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Sandra Cristina Lins dos Santos INSTITUIÇÃO: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL E-mail: sandralins@sepl.pr.gov.br Participou da preparação do programa na SEAB, entre 2008 e 2011. A partir de 2012 tem como principal atribuição a coordenação de monitoramento e acompanhamento do projeto Multissetorial na SEPL. Entrevista concedida em Curitiba no dia 22 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Seraphim Coelho Junior INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Mato Rico - PR E-mail: seraphimcjr@yahoo.com.br Participa na condição de engenheiro agrônomo da prefeitura, cedido recentemente para EMATER local, atua na extensão rural do município de Mato Rico Pitanga. Tendo iniciado suas atividades em meados de 2016. Entrevista concedida em Mato Rico no dia 10 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Sérgio Roberto Auffinger INSTITUIÇÃO: Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER E-mail: sergioauffinger@emater.pr.gov.br Participa na condição de coordenador estadual do programa PRÓ-RURAL coordena as ações de responsabilidade da instituição desde abril 2015. Entrevista concedida no município de Curitiba, no IPARDES, dia 30 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Tiago Giacomet INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Candói E-mail: tgjacomet@candoi.pr.gov.br Participou na condição de técnico ambiental participou da experiência municipal de regularização fundiária em 2008. Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Tiago Turco INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Candói E-mail: tturco@candoi.pr.gov.br Participou na condição de técnico em agropecuária participou da experiência municipal de regularização fundiária. Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Valdomiro Ivatiuk Junior INSTITUIÇÃO: Prefeitura Municipal de Candói. E-mail: ivatiukjr@hotmail.com Participou da regularização fundiária usucapião coletivo do município de Candói Entrevista concedida no município de Candói no dia 01 de agosto de 2016.</p>
<p>NOME: Valter Bianchini INSTITUIÇÃO: FAO-BR E-mail: valter.bianchini@fao.org Participou, na condição de Secretário da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento – SEAB, da articulação, dos trâmites técnicos e legais e, do encaminhamento jurídico – administrativo para viabilização do financiamento do Projeto entre 2007 e 2010. Entrevista concedida em Curitiba no dia 15 de junho de 2016.</p>
<p>NOME: Vanussa Hoffmann INSTITUIÇÃO: Defensoria Pública do Paraná E-mail: vanussa.hoffmann@defensoria.pr.def.br Participa na condição de assessora técnica e, no contexto da ação de regularização fundiária, é responsável pelo acompanhamento processual até a fase do ajuizamento e PROJUDE/PR desde 2012. Entrevista concedida no município de Curitiba, no IPARDES, dia 30 de junho de 2016.</p>

FONTE: IPARDES (2016)

APÊNDICE 4 - AGENDA DE ENTREVISTAS

ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO	TEMA DA ENTREVISTA	LOCAL/ DATA
José E. Leitão	MDA	Antecedentes: Identificação do problema = reconhecimento do macroproblema	Curitiba, 09/06
Nestor Bragagnolo	SEPL		
Reni Denardi	MDA		
Roberto Alfredo Gomes	ITCG		
Valter Bianchini	SEAB	Concepção: Tomada de Decisão = concepção	Curitiba, 15/06
Jefferson Meister	SEAB	Antecedentes: Formação da agenda = Implantação: institucionalização.	Curitiba, 22/06
Laura Gomes	ITCG		
Rosane Gonçalves	SEPL		
Dirceu Assumpção	ITCG	Antecedentes: Formulação de alternativas (dimensão do problema); Implantação: execução.	Curitiba, 30/06
José Aliaga	SEPL		
Nestor Bragagnolo	SEPL		
Sergio Auffinger	EMATER		
Vanussa Hoffmann	DEFENSORIA PÚBLICA-PR		
Amilcar Cabral	ITCG	Antecedentes: Formulação de alternativas (dimensão do problema); Implantação: institucionalização.	Curitiba, 09/07
Alexandre Seliuski	ACARS	Implantação: Execução = território Vale do Ribeira.	Rio Branco do Sul, 21/07
Ana Mírian Araujo Kriek	EMATER		
Braz Portes	APROFI		
Edson Pellegrini Oliveira	EMATER		
Joaquim Gregório Rausis	MDA/ Fórum de Desenvolvimento Territorial		
Rita Rosana Maranha	EMATER		
Celito Giacomet	Prefeitura Municipal de Candói	Execução = a experiência do município de Candói	Candói, 01/08
Francisco Sérgio Folda	EMATER - Candói		
Jaíson G. dos Reis	EMATER		
Ricardo Stoiani Nercolini	Prefeitura Municipal de Candói		
Tiago Giacomet	Prefeitura Municipal de Candói		
Tiago Turco	Prefeitura Municipal de Candói		
Valdomiro Ivatiuk Jr	Prefeitura Municipal de Candói		
Adriana da Silva Moraes	Prefeitura de Pinhão, Secretaria de Indústria e Comércio	Execução = território Cantuquiriguaçu	Pinhão, 02/08
Edson dos Santos Guimarães	Prefeitura de Pinhão, Secretaria de Agricultura		
Ivan Oliveira	EMATER		
Isis Silva Machado	Prefeitura de Pinhão, Secretaria de Agricultura e Conselho de Desenvolvimento Rural		
Jaíson G. dos Reis	EMATER		
Oswaldo Nickel	Prefeitura de Pinhão, departamento de Meio Ambiente		
Edegard Mendes	Prefeitura de Mato Rico, Secretaria de Ação Social	Execução = território Paraná Centro	Mato Rico, 10/08
Jean Carlos Rodrigues	Prefeitura de Mato Rico		
José Gmad Sobrinho	Prefeitura de Mato Rico, Secretaria de Agricultura		
José Idílio Santos	EMATER		
Marcel Mendes	Prefeito de Mato Rico		
Nilson Padilha	Articulador do território Paraná Centro		
Seraphim Coelho Jr	Prefeitura de Mato Rico cedido para EMATER		

ENTREVISTADO	INSTITUIÇÃO	TEMA DA ENTREVISTA	LOCAL/ DATA
Fernando Luiz Glier	Prefeitura de Rio Azul, secretaria de agricultura	Execução = território Centro Sul	Irati, 12/08
Igor Felipe Zampier	SEAB, núcleo regional Irati		
Osnei Abel Lope	Prefeitura de Irati		
Reinaldo Rocha	EMATER		
Kharin Bevervanso	ITCG	Execução - ITCG	Curitiba, 15/08
Kátia Bruming			
Maria Izabel C. Fanfoni			
Paola Gabardo			
Jefferson Meister	SEAB	Execução	Curitiba, 22/08
Luiz Rodolfo Scavazza	EMATER		
Gertner			
Sandra C. L. Santos	SEPL		
José Antônio Peres Gediel	UFPR, professor departamento de pós-graduação em direito	Antecedentes: Formulação de alternativas (dimensão do problema); Implantação: institucionalização	Curitiba, 24/08

FONTE: IPARDES (2016)

ANEXO 1 - DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA SOCIOECONÔMICA



DECLARAÇÃO DE HIPOSSUFICIÊNCIA SOCIOECONÔMICA

Eu, _____,
portador do RG nº _____ e inscrito no CPF nº _____,
após orientação sobre os critérios de hipossuficiência socioeconômica para atendimento pela Defensoria Pública do Estado (Deliberação CSDP nº 19/2014) e previsão do art. 3º, §1º, da Lei Federal nº 1.060/50¹, **fico ciente**² de que:

(1) minha **renda familiar mensal**, considerando todos os integrantes de minha família que trabalham, formal ou informalmente, e habitam na mesma unidade residencial **não poderá ser superior a três salários-mínimos (aprox. R\$ 2.640,00)**; (2) o **valor total de meus bens** disponíveis, somando veículos e imóveis (o valor venal) **não poderá ser superior à 1.500 Unidades Padrão Fiscal do Paraná (aprox. R\$ 133.000,00)**; (3) **recursos depositados** em conta poupança ou outros investimentos **não poderá ser superior a 12 (doze) salários-mínimos (aprox. R\$ 10.560,00)**.

Local e data _____, ____/____/_____.

Assinatura _____

Caso eu não preencha os critérios acima, **declaro que**:

1. (___) possuo dependentes, em número de _____.
2. (___) minha família é composta por pessoa idosa, em número de _____;
3. (___) minha família é composta por (___) pessoa(s) egressa(s) do sistema prisional;
4. (___) tenho gasto mensal, com tratamento médico e medicamentos no valor de R\$ _____, conforme atestados e comprovantes que apresento;
5. (___) outros, especificar:

Local e data _____, ____/____/_____.

Assinatura _____

Preenchido por : () Usuário () Familiar () Estagiário () Servidor

¹ Art. 99, §3º, do Código de Processo Civil: §3º Presume-se verdadeira a alegação de insuficiência deduzida exclusivamente por pessoa natural. Hoje, o valor desta multa poderá ser de até **dez vezes** o valor das despesas do processo.

² Art. 299, do Código Penal: *Omitir, em documento público (...), declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante: Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa, (...).*