

**IPARDES**

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

**TERMO DE REFERÊNCIA  
AVALIAÇÃO DE IMPACTO  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

**CURITIBA**

**DEZEMBRO 2014**

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Alberto Richa - *Governador*

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

Cassio Taniguchi - *Secretário*

Eduardo Ferreira Eleutério - *Diretor Geral*

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

Gilmar Mendes Lourenço - *Diretor-Presidente*

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

Emílio Kenji Shibatta - *Diretor Administrativo-Financeiro*

Daniel Nojima - *Diretor do Centro Estadual de Estatística*

PROJETO MULTISSETORIAL PARA O DESENVOLVIMENTO DO PARANÁ

COORDENAÇÃO GERAL

Rosane Gonçalves - SEPL/CDG - *Coordenadora*

Nestor Bragagnolo - 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 TÉCNICO E EXTENSÃO RURAL - EMATER

Rubens Ernesto Niederheitmann - *Diretor-Presidente*

Natalino Avance de Souza - *Diretor-Técnico*

Richard Golba - *Diretor-Administrativo*

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS

INSTITUTO DE TERRAS, CARTOGRAFIA E GEOCIÊNCIAS - ITCG

Amilcar Cavalcante Cabral - *Diretor-Presidente*

EQUIPE TÉCNICA DE COLABORAÇÃO

Amilcar Cavalcante Cabral, Antônio Alberto Scoparo, Elias de Carvalho, Laura Gomes, José Felipe,

Kharin Bevernanso, Maria Izabel - ITCG

Jefferson Vinicius Meister - SEAB

Luiz Rodolfo Gertner, João Lazinho Neto - EMATER

Nayara Galera, Sandra Lins - SEPL/UGP

COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO IPARDES

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

Angelita Bazotti (*Socióloga*); Ciro Cezar Barbosa (*Economista*); Katia Therezinha Patrício da Silva

(*Socióloga*); Marisa Sugamoto (*Socióloga*); Rafaela Amorim (*Economista*); Valéria Villa Verde

Reveles Pereira - *Coordenadora*

**Diretoria do Centro Estadual de Estatística**

Adilson Apolinário; Eliane Mandu; Francisco Carlos Sippel

BANCO MUNDIAL

Caio Piza - DECIE/DIME - *Economista*

## APRESENTAÇÃO

O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no contexto das atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, objeto do acordo de empréstimo n.º 8.201-BR, entre o Estado do Paraná e o Banco Mundial, com a colaboração dos executores do programa PRÓ-RURAL, formulou este termo de referência para avaliação de impacto da ação de regularização fundiária, com o objetivo de expor a abordagem metodológica, procedimentos e expectativas de resultados.

As avaliações de impacto são uma exigência contratual e, dessa forma, configuram atividades a serem desenvolvidas no âmbito do projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná. A essa exigência soma-se o interesse 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 de impacto deveu-se ao seu aspecto estratégico no desenvolvimento da região prioritária do programa PRÓ-RURAL. Este atua em oito territórios rurais do Estado do Paraná com predomínio de produtores familiares e cuja realidade é marcada pelo baixo dinamismo econômico e significativo déficit social. Reforça essa escolha o fato de constituir uma ação pública priorizada com base: a) no direito; b) no enfrentamento de uma demanda reprimida; c) na gestão técnico-financeira; e d) no princípio indutor do desenvolvimento local.

Os entendimentos alcançados entre a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL/UGP), a Secretaria de Estado da Agricultura e 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, nessa oportunidade se traduzem no presente documento.

## 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”. 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.<sup>1</sup>

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. Estima-se 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 4 mil regularizações e tem por compromisso apresentar alternativas de solução para o atendimento da demanda; ou seja, busca evidenciar a organização de um procedimento que torna viável essa política tanto do ponto de vista econômico quanto administrativo.<sup>2</sup>

Assim, o resultado esperado desta ação deve ser, em primeiro lugar, a demonstração da viabilidade de o poder público enfrentar um dos entraves ao desenvolvimento regional no Estado uma vez que, segundo 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”.

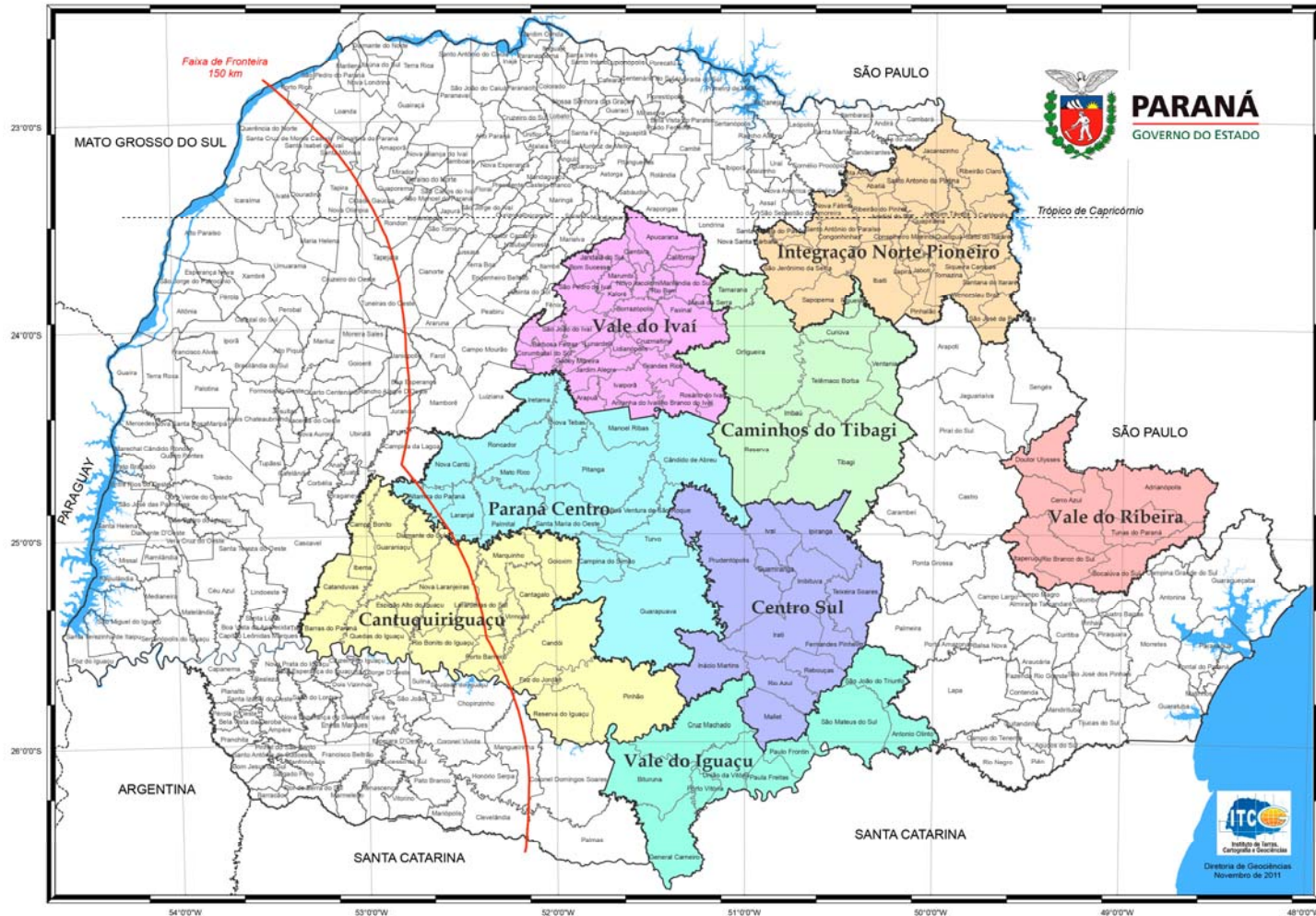
As etapas previstas na execução da política são: 1) ampla divulgação da ação de regularização fundiária; 2) levantamento da demanda local para regularização fundiária; 3) elaboração e aprovação da lista de demandas municipais e territoriais; 4) audiências públicas nas áreas priorizadas; 5) análise técnica 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.

---

<sup>1</sup> IPARDES, Modelo Lógico Programa PRÓ-RURAL, 2012. Manual Operativo do Projeto (MOP), 2014.

<sup>2</sup> “[...] 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.

# TERRITÓRIOS PROGRAMA PRÓ-RURAL CIDADANIA E RENDA NO CAMPO



FONTE: ITCG

## 1 CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

A manifestação de interesse institucional na avaliação de impacto nos termos propostos decorreu de uma sequência de reuniões técnicas nas quais o Ipardes, na condição de instituição responsável por monitoramento e avaliação no contexto do Projeto Multissetorial e com o aval da Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP) e dos executores, entendeu que a ação de regularização fundiária apresenta a oportunidade de se aplicarem metodologias e procedimentos avaliativos que possam evidenciar o efeito do investimento, com a utilização de métodos experimentais combinados à realização de um estudo avaliativo sobre a ação enquanto política pública relacionada ao desenvolvimento rural e o significado da segurança da posse da terra para os beneficiários. Ao adotar esta perspectiva pretende-se, por um lado, verificar o efeito sobre os beneficiários da ação e, por outro, oferecer uma análise do modelo técnico-administrativo proposto para o enfrentamento do problema.

O Estado do Paraná acumula experiência na organização de procedimentos que facilitem o acesso das famílias rurais às políticas públicas, o que inclui extensão rural e ações ligadas ao acesso seguro e documentado ao imóvel rural. Essa experiência tem sido decisiva na implantação da ação de regularização fundiária adotada em nível estadual e apoiada pelo projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná. A título de exemplo, pode-se destacar que o ITCG, executor da ação, conseguiu organizar a medição coletiva das terras e viabilizou a participação da Defensoria Pública, medidas que estão contribuindo para a redução dos custos e racionalizando processos.

A decisão de enfrentar uma demanda social complexa como a regularização fundiária por meio de uma intervenção pública aponta para uma administração comprometida com a população e, nesse caso, especialmente com a população rural.

A viabilização dessa política e a adesão ao programa estão associadas, em parte, à confiança depositada na gestão do Estado e, em parte, ao fato de não haver custos para o beneficiário da ação. É preciso considerar também que o poder público goza de uma legitimidade que imprime agilidade aos processos e facilita as negociações entre poderes (no caso, executivo e judiciário), podendo produzir resultados em um menor espaço de tempo.

Problemas decorrentes da ausência de regularização fundiária são fatores de instabilidade e insegurança para os agricultores, que limitam seu acesso às políticas creditícias para investimento na produção, entre outras, e restringem o investimento na sua própria atividade. A regularização fundiária é, para além de qualquer outro efeito ou impacto, um direito.

Nos territórios rurais, em função de sua inserção econômica periférica, 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 de suma importância, dado 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).

No âmbito do Programa de Desenvolvimento Econômico e Territorial - PRÓ-RURAL, a ação de regularização fundiária configura uma das ações voltadas à promoção do desenvolvimento rural. Nesse sentido, torna-se necessário recuperar as ideias iniciais presentes no desenho da ação. À época, dentro das condições existentes para execução e financiamento, a ação de regularização fundiária estabelecida buscava evidenciar o problema e desenvolver rotina e procedimentos passíveis de serem tomados como modelo de gestão, que trouxessem racionalidade e economicidade para o atendimento da demanda.

Cabe chamar a atenção para o fato de que a regularização fundiária é uma importante ferramenta de combate à pobreza e à desigualdade e é igualmente condição para o bem-estar, como observado por Andrade (2011, p.31) “[...] um dos efeitos dos direitos de propriedade mais bem definidos e assegurados é o aumento da segurança na ocupação e, por conseguinte, dos investimentos duráveis na agricultura”.

No contexto do projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, o enfrentamento do problema está ligado à necessidade de a política pública priorizar os mais pobres e fazê-lo por meio de ações estruturantes. No ambiente em que atua o programa, pode-se destacar o peso relativo da pobreza rural nos territórios priorizados, a predominância da agricultura familiar, a baixa diversificação produtiva, a fraca inserção econômica e a consequente ausência de participação no mercado, aspectos detalhados no diagnóstico socioeconômico que embasou o desenho do programa PRÓ-RURAL (PARANÁ, 2014).

É nesse contexto maior que a regularização fundiária foi concebida, para ser uma ação pública voltada à promoção da segurança socioeconômica aos agricultores beneficiários e entendida como condição para incrementar a gestão, organização e comercialização da produção e, com isso, ser um dos vetores do desenvolvimento regional.

## 2 METODOLOGIA

Em meados de 2014, a coordenação do Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, em acordo com o Iparde e o Banco Mundial, formalizou a indicação da ação de regularização fundiária do programa PRÓ-RURAL para avaliação de impacto. Nessa mesma ocasião, definiu-se que seria explorada a possibilidade de se aplicar uma pesquisa de avaliação de caráter experimental.

A despeito dos limites ainda existentes nas abordagens experimentais ou *quasi-experimentais* para avaliar programas sociais, é impossível ignorar que os métodos econométricos estão cada vez mais difundidos e que existe um ambiente propício para o desenvolvimento de abordagens complementares, sendo esta a perspectiva que se pretende explorar.

Avaliações de impacto buscam medir o efeito de um programa ou projeto com o objetivo de construir parâmetros para seu aperfeiçoamento e, assim, poder trazer contribuições ao aprimoramento das políticas sociais.

Cada técnica tem suas características, vantagens e limitações. Os métodos quantitativos, organizados sob a égide do modelo hipotético-dedutivo, como os levantamentos amostrais e os experimentos, compreendem técnicas bastante estruturadas – destinadas à investigação de problemas específicos –, voltadas ao dimensionamento de quantidades ou de intensidade de relações entre variáveis, supondo distanciamento do pesquisador em relação ao objeto investigado. Os métodos qualitativos, baseados no princípio da produção do conhecimento pela lógica indutiva, do particular para o geral, como a observação, as entrevistas e os grupos de discussão, compreendem técnicas pouco ou semiestruturadas, para investigar exploratoriamente problemas complexos, pressupondo proximidade do pesquisador ao objeto avaliado (JANNUZZI, 2011, p.268).

Ante a gama de abordagens possíveis, trabalhar na perspectiva de uma avaliação experimental ou *quasi-experimental*, além de constituir oportunidade de aplicar uma metodologia ainda não empregada no âmbito das instituições envolvidas, mostrou-se opção viável pela relativa homogeneidade da população-alvo, elemento extremamente sensível na aplicação desse tipo de abordagem, e pela disponibilidade e comprometimento da cooperação técnica entre os executores, fator decisivo para implementar estudos avaliativos.

O Projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná, como um todo, possui um plano de monitoramento amplo que enfatiza a execução física e financeira, e a avaliação de impacto da ação de regularização fundiária insere-se neste plano em sua especificidade. Considerando que avaliação de impacto é uma atividade que deve estar contemplada no momento da formulação do programa ou projeto, cabe registrar que tal condição não foi observada no caso específico desta ação. O desenvolvimento concomitante da execução do programa e da avaliação foi um fator comprometedor, ao qual se somou o processo das definições e acordos prévios requerendo um tempo que não possibilitou alcançar essa condição desejável.



Está fora do alcance e do propósito deste documento explorar as metodologias indicando os limites e suas contribuições. De maneira a sintetizar as ideias que norteiam essa proposta, faz-se o registro das principais referências conceituais para com isso explicitar o que se está propondo de modo a avaliar a ação de regularização fundiária rural no âmbito do projeto Multissetorial de Desenvolvimento do Paraná.

A adoção de um delineamento experimental ou *quasi-experimental* refere-se a abordagens amparadas no formato clássico do experimento nas Ciências Naturais e pressupõe o controle do que está sendo observado como num ambiente laboratorial. Para um entendimento simplificado, é um procedimento que cria ou seleciona um grupo experimental, ou Tratamento, e outro grupo denominado Controle, em que as condições internas e externas aos grupos sejam reconhecidas e passíveis de controle. Mas é sabido que obter a condição ideal de controlar todas as variáveis intervenientes no ambiente social é, na prática, impossível.

As questões envolvidas na escolha da abordagem metodológica são complexas e passam pela análise do alcance do que se está propondo. O método adotado tem como principal diferencial o baixo custo financeiro, se comparado a outras metodologias. Ao contrário de outros métodos que contrastam o grupo de tratamento antes e depois do programa, o método Diferença em Diferença (DD) vai buscar um grupo de comparação que se pareça ao máximo com o grupo tratado.

Uma característica desse método é que ele é capaz de levar em conta uma das principais fontes de diferença entre tratados e controles: as características não observáveis dos indivíduos que são invariantes no tempo. Nesse sentido, ele é um avanço em relação a outros métodos (PEIXOTO *et al.*, 2012, p.72).

Se cuidadosamente planejados e executados, os "quase-experimentos" permitem o controle de diversos vieses e geram resultados razoavelmente confiáveis. A combinação de certas modalidades, como a análise de séries temporais e os grupos de comparação não equivalentes, possibilita a discriminação de mudanças na situação-problema suscitadas pela intervenção externa. A coleta de informações em múltiplos intervalos de tempo visa identificar tendências prévias à intervenção e detectar a ocorrência e a perenidade das mudanças observadas (COTTA, 1998, p.118).

Visando a uma maior segurança metodológica, deve-se estar também atento para as questões que problematizam e/ou relativizam o emprego de métodos experimentais ou *quasi-experimentais*.

Dessa forma, orientados por questionamentos sistematizados e elencados por Jannuzzi (2011, p.270-271) tecem-se os seguintes comentários:

- O comprometimento ético relacionado à "escolha" dos que recebem ou não a política ou ação, não chega a se configurar, uma vez que os beneficiários são selecionados a partir de critérios estabelecidos para a execução do programa como um todo, e a ação conta com procedimentos consultivos e deliberativos nas

escalas estadual, territorial e municipal para estabelecer priorização.<sup>3</sup> A regra do programa impede randomizar ou aleatorizar, o que compromete o experimento social nos termos ideais. Ainda, é preciso considerar que o programa está em curso desde 2012.

- O problema operacional relacionado à perda do beneficiário não pode ser evitado plenamente por ser uma possibilidade real, inerente aos fenômenos sociais, a imprevisibilidade do movimento e da mudança. No entanto, ele pode ser relativizado quando se considera que a estrutura fundiária no Estado do Paraná tem se mostrado estável para eventos de grande magnitude.<sup>4</sup> Dessa forma, espera-se que as perdas ocorram dentro dos parâmetros sociodemográficos estabelecidos.
- A questão operacional que avalia se os efeitos medidos estão de fato vinculados à ação de regularização fundiária é reconhecidamente um problema de difícil solução para programas, projetos ou ações de âmbito social. Nesse caso, a medida possível é delimitar ao máximo as variáveis de interesse no sentido de qualificá-las, o que, todavia, não garante o completo controle das externalidades.
- As questões metodológicas referentes à representatividade, qualidade e importância do indicador empregado, poderão, em alguma medida, ser dimensionadas no processo de seleção, observação e análise. Busca-se, por critérios técnicos, equacionar os limites e qualificar a variável por meio da sucessão de procedimentos e escolhas no processo de seleção do indicador.
- A questão metodológica relativa à vinculação entre ação e efeito representa o cerne da avaliação propriamente dita. Dessa definição decorrerá a possibilidade de se tirar lições do que foi e como foi avaliado. Este é, certamente, um dos pontos centrais a serem discutidos ao término do estudo. O exercício de definição das variáveis tem o compromisso de estabelecer essa relação, sabendo que sua efetiva comprovação é parte do resultado do estudo.

---

<sup>3</sup> PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. Centro de Coordenação de Desenvolvimento Governamental. **Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná: manual operativo**. Curitiba, 2014. Vol. 2, 159p.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, MAGALHÃES, Marisa Valle; CINTRA, Anael Pinheiro de Uihôa. **Dinâmica Demográfica do Paraná: tendências recentes, perspectivas e desafios**. Curitiba: IPARDES, 2010. (Nota Técnica, n. 14) e CINTRA, Anael Pinheiro de Uihôa; MAGALHÃES, Marisa Valle; MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia. Primeiras impressões sobre o Censo 2010 no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES, n. 118, p. 113-138, jan./jun. 2010.

- A definição do sujeito do impacto, beneficiários ou comunidade, uma questão metodológica de causa e efeito, tem no beneficiário o sujeito direto do impacto e na comunidade o espaço do efeito indireto da ação de regularização.
- A indagação se o experimento admite a generalização dos resultados é uma questão epistemológica das mais relevantes. A perspectiva delineada nessa proposta aponta para a não generalização. Todavia há indícios de que seja possível identificar elementos generalizáveis a partir da observação sistemática proposta.

A natureza e pertinência dos pontos apresentados tiveram a função de orientar os pesquisadores avaliadores no delineamento dos limites e do alcance do que se propõe a desenvolver. O caminho proposto reconhece o avanço do conhecimento na área avaliativa e sua crescente institucionalização, e comunga do princípio de que as “abordagens quantitativas e qualitativas não são excludentes. São complementares, compatíveis e conectáveis” (JANNUZZI, 2011, p.272).

## 2.1 DELINEAMENTO DO ESTUDO

A partir da definição do objeto da avaliação, regularização fundiária, e da abordagem, experimental ou *quasi-experimental*, passou-se à análise da aplicação da metodologia de forma a garantir a confiabilidade e constituir um estudo nos termos estabelecidos.

A construção desse referencial passou pela análise de contexto, dos dados disponíveis, e também pelo estabelecimento de parâmetros para a relação causa e efeito, uma vez que é disso que se trata quando se faz avaliação de impacto.

Diante dos condicionantes apontados, em particular a impossibilidade de se adotar o método experimental por não se aplicar a aleatoriedade na seleção (identificação do contrafactual anterior ao início do programa), optou-se por uma abordagem *quasi-experimental* dentro do escopo do procedimento Diferença em Diferença (DD).

Essa estratégia faz uso da observação no tempo, o que, para a ação a ser avaliada, é uma condição dada, uma vez que o período de execução vai até 2017. Essa abordagem – dados em painel –, será aplicada para dois grupos selecionados: aqueles que receberam a ação ou benefício e os que não receberam.

As informações sobre os participantes e não participantes, coletadas antes da ação, da política ou programa social, são comparadas com aquelas mesmas informações coletadas após a intervenção e, com isso, subtraídas duas diferenças antes e depois (Tratamento e Controle).

A ação de regularização fundiária tem como referência que o universo elegível é determinado por meio da aplicação dos critérios definidos pelo PRÓ-RURAL. Assim, a seleção do beneficiário da regularização fundiária segue os critérios e regras do programa, e entre eles, dá-se destaque para as espacialidades ou territorialidades envolvidas que são, no caso, territórios rurais, municípios e comunidades rurais. Os condicionantes para estabelecer os critérios de elegibilidade são dois:

- ser agricultor familiar, atendendo aos critérios estabelecidos pela Lei Federal n.º 11.326/2006;
- deter o usucapião<sup>5</sup> da terra a ser regularizada.

É necessário ter presente que esta ação teve início em 2012, seguindo a estratégia concebida de divulgação dirigida e validação dos colegiados. Visando à operacionalização do estudo, as instituições firmaram acordos de cooperação técnica para, em conjunto, desenvolver as estratégias de levantamento de dados e registro das atividades (quadro 1).

QUADRO 1 - ACORDOS E ENCAMINHAMENTOS PRÉVIOS INSTITUCIONAIS, SETEMBRO - NOVEMBRO DE 2014

| OBJETO DO ACORDO   | INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL |
|--|-------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Desenvolvimento do instrumento (formulário)</li> <li>▪ Desenvolvimento do suporte operacional Banco de Dados</li> <li>▪ Digitação da seção Cadastro dos requerimentos previstos para ajuizamento em 2014</li> </ul> | IPARDES                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Levantamento ou atualização do requerimento dos beneficiários que serão monitorados</li> <li>▪ Monitoramento dos beneficiários pelo SISATER</li> </ul>  | EMATER                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acesso aos requerimentos para a criação do Banco de Dados</li> <li>▪ Adoção das variáveis de interesse para medir impacto</li> </ul>  | ITCG                    |

O ambiente de trabalho estabelecido durante essas tratativas proporcionou a identificação dos pontos frágeis, trouxe alternativas e possibilitou a proposição de outras soluções que permitissem formatar o estudo.

A abordagem DD levou ao estabelecimento dos parâmetros técnicos, com destaque para:

<sup>5</sup> A cartilha do ITCG assim define usucapião: "É o direito que um cidadão adquire, relativo à posse de um bem móvel ou imóvel, em decorrência do uso deste bem por um determinado tempo. Pode ser adquirida, por sentença judicial, a quem, não sendo proprietário de outro imóvel rural ou urbano, possua, como se dono fosse, por cinco anos ininterruptos e sem oposição do proprietário, área rural de terra não superior a 50 hectares, desde que nela produza por seu trabalho ou de sua família e nela tenha sua moradia. Não há exigência de justo título e presume-se a boa-fé". Note-se que o texto dessa cartilha incorpora critérios específicos para a ação que transcorre no Estado do Paraná.

Por sua vez, o texto da lei exprime que:

"Art. 1.º - Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Parágrafo único. Prevalecerá a área do módulo rural aplicável à espécie, na forma da legislação específica, se aquele for superior a 25 (vinte e cinco) hectares.

Art. 2.º - A usucapião especial, a que se refere esta Lei, abrange as terras particulares e as terras devolutas, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas" (Lei n.º 6.969, de 10 de dezembro de 1981).

- Definição do parâmetro de seleção do grupo Tratamento e do grupo Controle, tendo sido definido que os requerimentos para ajuizamento<sup>6</sup> (pastas organizadas para a Defensoria Pública) representariam a condição inicial do beneficiário, ou seja, a situação anterior ao Tratamento;
- Definição das variáveis de interesse para a análise do impacto;
- Estruturação do banco de dados (estrutura codificada do formulário Requerimento).

Os argumentos que levaram a adotar o requerimento de ajuizamento como parâmetro para seleção dos grupos merecem destaque por sua importância na utilização do método proposto. Essa definição está ancorada em dois fatores principais:

- A partir do ajuizamento, o beneficiário passa a deter um novo *status* legal, condição que favorece o aumento da expectativa de se estabelecerem novas bases para as relações comerciais principalmente. Isto é, com o ajuizamento se reconhece o direito da posse da terra;
- O ajuizamento marca a transição de responsabilização entre os poderes executivo e judiciário. Tal fato define o limite da governabilidade do poder executivo sobre o processo de regularização fundiária.

É preciso considerar que na avaliação preliminar dos documentos disponíveis observou-se que os mesmos se caracterizam por serem registros administrativos e protocolares, exigindo esforço de organização e sistematização para uma análise avaliativa.

Para o estudo, foi adotada uma amostra de corte transversal retirada de um universo presumível de sessenta mil (60.000) propriedades com registro de imóvel desatualizado. Acredita-se que a organização dos dados permitirá a utilização de abordagens e procedimentos complementares em sua análise.

A primeira aproximação com o público beneficiário foi através do documento administrativo Requerimento para Regularização Fundiária<sup>7</sup>, utilizado pelo ITCG para organizar e documentar os processos para a Defensoria Pública. Em levantamento preliminar e parcial do ITCG, referentes ao período de 2013 e 2014, foram encaminhados 1.130 requerimentos para a Defensoria Pública. Os principais documentos utilizados nos procedimentos são: Requerimento para Regularização Fundiária Rural, Declaração de Rendimentos, registros civis e de imóveis.

Desse conjunto de documentos digitalizados, foi criado um banco inicial de 1.911 requerimentos aguardando ajuizamento para o ano de 2014. Esse grupo constituirá a linha de base da avaliação de impacto proposta, sobre o qual serão obtidas as informações dos participantes antes e depois da política – pré-ajuizamento e ajuizamento da ação de

---

<sup>6</sup> Apêndice 1 - Formulário requerimento para regularização fundiária rural - SEPL/IPARDES - SEAB/EMATER - SEMA/ITCG.

<sup>7</sup> Anexo 1 - Modelo do requerimento para regularização fundiária rural – Defensoria Pública e ITCG.

regularização. A perda de unidades de observação se deveu ao expurgo daqueles que não se enquadram nos critérios do programa. A constituição desse banco teve o propósito de diagnosticar as variáveis contempladas e extrair os dados de localização do beneficiário para o procedimento de campo. Esta seleção inicial abarcou quatro territórios e cinco municípios (quadro 2).

QUADRO 2 - SÍNTESE DA AMOSTRA PRELIMINAR DE CORTE TRANSVERSAL SEGUNDO TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS SELECIONADOS - PARANÁ - 2014

| TERRITÓRIO         | N.º DE MUNICÍPIOS | MUNICÍPIOS          | N.º REQUERIMENTOS |
|--------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| Centro-Sul         | 1                 | Ipiranga            | 230               |
| Caminhos do Tibagi | 1                 | Ortigueira          | 113               |
| Cantuquiriguaçu    | 1                 | Pinhão              | 176               |
| Paraná-Centro      | 2                 | Mato Rico           | 137               |
|                    |                   | St.ª Maria do Oeste | 182               |
| TOTAL da amostra   | 5                 |                     | 838               |
| TOTAL do programa  | 131               |                     |                   |

FONTES: ITCG; IPARDES ( 2014)

Nas sucessivas reuniões com os executores ficou evidenciada a ausência de variáveis de interesse nos registros e sistemas já em uso. Essa constatação configurou a necessidade de se incorporar variáveis específicas para o estudo de impacto.

Tomando como referência estudos brasileiros, em especial Andrade e Pero (2011) e IPEA (2008), foi definido que as variáveis de interesse para monitoramento fossem organizadas em cinco seções ou blocos que serão preenchidos com informações do requerente da ação, a saber: Bloco I – Identificação do Beneficiário; Bloco II – Descrição da Área; Bloco III – Bem-Estar; Bloco IV – Crédito e Financiamento; Bloco V – Assistência Técnica.

Os blocos I e II contemplam predominantemente variáveis de interesse para a Defensoria Pública e estão, de modo geral, vinculados ao ajuizamento propriamente dito. Os blocos III, IV e V contemplam variáveis de interesse do monitoramento avaliativo.<sup>8</sup>

## 2.2 IDENTIFICANDO O BENEFICIÁRIO

A compreensão da abordagem e da seleção das variáveis de interesse passa inicialmente pelo registro dos critérios e procedimentos do PRÓ-RURAL. A identificação do beneficiário do programa permite inseri-lo no contexto social e econômico, uma vez que a política pública de enfrentamento da demanda por regularização fundiária implantada no Estado do Paraná busca contribuir para a redução das desigualdades regionais (quadro 3).

<sup>8</sup> Apêndice 1 - Formulário requerimento para regularização fundiária rural - SEPL/IPARDES - SEAB/EMATER - SEMA/ITCG.

QUADRO 3 - PROCEDIMENTOS PARA PRIORIZAR TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARANÁ

|  |
|--|
| Identificaram-se municípios cuja população total fosse igual ou inferior a 20.000 habitantes e com densidade populacional inferior a 80 habitantes por km <sup>2</sup> na data do Censo Demográfico de 2000 (aplicou-se o conceito de rural ampliado).   |
| Aplicou-se o estudo Regionalização da Economia Agrária do Estado do Paraná, do Instituto Agronômico do Paraná - IAPAR, com 35 variáveis que caracterizam o processo de produção agropecuária, o nível tecnológico, as relações de trabalho e os produtos explorados, e mais duas variáveis oriundas do Mapa de Aptidão Agrícola das Terras do Paraná. Esses critérios aplicados na base territorial paranaense identificaram 22 territórios. |
| Identificaram-se municípios rurais vulneráveis, com IDH-M (baseado no Censo Demográfico 2000) inferior à média do Estado do Paraná (0,74) e com proporção de famílias pobres superiores a 30% (Censo Demográfico 2000).  |
| Identificados os municípios socialmente vulneráveis, buscou-se reconhecer o peso deles no território (base IAPAR). Para tanto, foi criado um índice de prioridade.<br>Onde: Índice de Prioridade = % de famílias pobres nos municípios de prioridade I do território x 0,65 + % de famílias pobres dos municípios de prioridade II do território x 0,35.   |

FONTE: SEPL (2014)

Anualmente, os colegiados dos territórios elaboram e aprovam uma lista dos municípios que serão beneficiários da ação de regularização fundiária, em ordem de prioridade, para a execução dos trabalhos de regularização. Definidos os municípios é necessário selecionar e priorizar as áreas que poderão ser regularizadas. Nessa fase, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) dos municípios prioritários definem as áreas/comunidades que serão trabalhadas. As áreas/comunidades são escolhidas segundo os seguintes critérios de elegibilidade: a) existência de mais de 80% de agricultores familiares (enquadrados na Lei Federal n.º 11.326/2006 e nos critérios do PRONAF) no perímetro/comunidade; b) atendimento dos requisitos de usucapião (Lei Federal n.º 6.969/81).

As áreas serão priorizadas de acordo com os critérios descritos no quadro 4.

QUADRO 4 - PRIORIZAÇÃO DAS ÁREAS/COMUNIDADES ELEGÍVEIS SEGUNDO CRITÉRIOS E PONTUAÇÃO PARA ESTABELEÇER ELEGIBILIDADE - PARANÁ - 2012

| CRITÉRIOS   | PONTUAÇÃO  |
|---|--|
| Número total de famílias beneficiadas   | 1 a 10 famílias - 1 ponto<br>11 a 20 famílias - 2 pontos<br>Mais de 20 famílias - 3 pontos   |
| Número de famílias com renda abaixo da linha de pobreza   | 1 a 10 famílias - 1 ponto<br>11 a 20 famílias - 2 pontos<br>Mais de 20 famílias - 3 pontos   |
| Número de famílias membros de associações e cooperativas  | 1 a 10 famílias - 1 ponto<br>11 a 20 famílias - 2 pontos<br>Mais de 20 famílias - 3 pontos   |
| Número de famílias beneficiárias de outras ações do programa  | 1 a 10 famílias - 1 ponto<br>11 a 20 famílias - 2 pontos<br>Mais de 20 famílias - 3 pontos   |
| Número de famílias que contenham áreas suficientes de remanescentes de florestas para regularização ambiental | 1 a 10 famílias - 1 ponto<br>11 a 20 famílias - 2 pontos<br>Mais de 20 famílias - 3 pontos   |
| Localização estratégica para o escoamento da produção   | Próxima de estrada com condições regulares de trafegabilidade - 1 ponto<br>Próxima de estrada com condições boas de trafegabilidade - 2 pontos |
| Localização em microbacia organizada  | Microbacia com Comitê Gestor organizado - 1 ponto<br>Microbacia com Comitê Gestor organizado e Plano de Gestão elaborado - 2 pontos            |

FONTE: Unidade Técnica do Programa (2012)

Para que o agricultor familiar seja considerado elegível, ele deve concordar que, no caso de qualquer conflito, contestação ou desacordo imprevisto com relação à ocupação, limites ou pendências que possam ser levantadas ou descobertas durante o processo, a propriedade será imediatamente excluída da lista das áreas prioritárias, sem a possibilidade de voltar a fazer parte dela, deixando a questão para ser resolvida entre as partes no âmbito privado.

A ação exige que o agricultor beneficiado concorde em não vender a área por um período de 10 anos, no mínimo, sob pena de devolver aos cofres públicos os recursos investidos para regularização do imóvel.

A ação de regularização fundiária fornecerá assistência técnica e financeira para a regularização formal dos estabelecimentos rurais, com ocupação consolidada e indiscutível, sob posse de agricultores familiares, nos casos em que a principal barreira para o título formal seja a falta de recursos financeiros; ou seja, o programa atuará somente em áreas sem litígios.

Entende-se como agricultor familiar o disposto na Lei Federal n.º 11.3326/2006, de 24 de julho de 2006, que considera como agricultor familiar (e empreendedor familiar rural) aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, os seguintes requisitos:

- a) não deter área maior do que quatro módulos fiscais<sup>9</sup>;
- b) utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades do estabelecimento;
- c) ter percentual mínimo da renda familiar originada das atividades econômicas do estabelecimento, definido pelo Poder Executivo;
- d) dirigir o estabelecimento com a família.

O programa estabeleceu uma meta de regularização de 4.000 imóveis rurais na condição de usucapião (Lei Federal n.º 6.969/81), excluindo propriedade ou área contestada, em conflito ou desacordo de posse, nos seus limites e pendências da titulação. Uma ação de usucapião é uma ação que o beneficiário ocupante das terras de uso contínuo (no mínimo por cinco anos, dependendo do tipo de usucapião), de propriedade particular, move em juízo para se tornar proprietário da parte de terras que ocupa.

Como será a Defensoria Pública a responsável pelos trâmites jurídicos, o agricultor deve se enquadrar nos critérios do público atendido por este órgão. O critério básico é o fato de o agricultor não apresentar condições financeiras para pagar um advogado. Em geral, são atendidas pessoas com renda familiar até 3 salários mínimos por mês (R\$ 2.172,00). A comprovação desta situação de carência econômica será avaliada pela Defensoria através de pesquisa sobre a renda familiar, patrimônio e gastos mensais do assistido.

O ciclo de implementação e execução do subcomponente Regularização Fundiária passa por duas fases: 1) Identificação e Seleção das demandas; e 2) Execução dos Trabalhos

---

<sup>9</sup> Cada município tem um valor de módulo fiscal.



de Regularização Fundiária, que inclui as etapas: a) divulgação sobre procedimentos de regularização fundiária; b) levantamento da demanda local para regularização fundiária (agricultores que se inscrevem); c) elaboração e aprovação das listas que definem as áreas e propriedades priorizadas em cada município; d) audiências públicas para esclarecimento da população; e) análise técnica ocupacional e cartorial das áreas priorizadas (coleta de dados cadastrais, fundiário, jurídico e topográficos; cálculos e desenho, para produção de laudos cadastrais das áreas); f) reconhecimento dos limites com presença de testemunhas representantes legais; g) demarcação, georreferenciamento e processamento de dados de campo dos imóveis; h) organização da documentação para o ajuizamento das ações de usucapião, de responsabilidade do Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG), com supervisão da Defensoria Pública do Paraná; i) ajuizamento das ações, de responsabilidade da Defensoria Pública; j) entrega do documento dominial ao beneficiário (PARANÁ, 2014).

O conjunto de procedimentos, critérios e estratégias para identificar os beneficiários demonstra esforço e acuidade técnica que leva a considerar, com relativa segurança, tratar-se de um segmento da população rural paranaense com um grau de homogeneidade alto no que tange à sua inserção social e econômica.

Com base no exposto, e em relação às características observáveis dos estabelecimentos e dos beneficiários do programa PRÓ-RURAL, não se esperam diferenças estatisticamente significativas, o que permitirá a seleção dos dois grupos para efeito de comparação.

### 2.3 VARIÁVEIS DE INTERESSE

O processo de seleção das variáveis de interesse para a avaliação de impacto da ação de regularização fundiária rural ocorreu no contexto das discussões técnicas, entre os meses de maio e junho de 2014, com os interlocutores do Banco Mundial, SEPL, IPARDES e executores (ITCG e EMATER).

A ação transcorre na área de atuação do programa, com ocupação consolidada e indiscutível, sob posse de agricultores familiares, através da organização de ações coletivas de usucapião e atividades associadas. Considerando esse ambiente, os efeitos esperados da ação de regularização fundiária estão associados ao:

- Aumento da percepção de segurança jurídica da posse;
- Aumento do acesso ao crédito de investimento;
- Aumento dos investimentos em melhorias;
- Aumento de produtividade na agricultura;
- Mudança de culturas/criação;
- Aumento de negócios no mercado imobiliário de terras;
- Aumento no valor das terras;
- Adoção de práticas sustentáveis;

- Adequação ao código florestal e às normas ambientais como o Cadastro;
- Ambiental Rural (CAR);
- Aumento de acesso a outros programas e políticas públicas (subsidiados ou não, como assistência habitacional rural).

Esse levantamento inicial dos efeitos causais foi revisto de forma a contemplar o que seria viável do ponto de vista da aplicabilidade do conceito, da captação da resposta (o dado propriamente dito), da economicidade e da oportunidade (tempo). Com este objetivo, foi exercitada a depuração dos temas, para que se pudessem estabelecer as variáveis de interesse, sendo excluídas as variáveis de diagnóstico. Mesmo assim, é necessário ter presente que esse estudo não está ancorado em certezas lineares, mas busca estabelecer parâmetros de análise para observar o que poderá acontecer com o beneficiário da ação.

Partindo da prospecção dos efeitos relacionados acima, e com base no que tem sido estudado recentemente no Brasil, optou-se por organizar as variáveis de interesse em blocos definidos como:

- Bem-estar;
- Crédito e financiamento;
- Assistência técnica.

Com o intuito de alcançar um maior entendimento dos conceitos utilizados, para organizar as variáveis que serão monitoradas, é apresentado o resumo das ideias centrais que nortearam a construção temática.

## **Bem-Estar**

Nesse estudo, para compor a variável Bem-Estar, optou-se por coletar dados relacionados a ganhos de conforto. Nesse sentido, foi proposto acompanhar um inventário de bens duráveis, produtos que trouxessem maior conforto para a família, relacionando-os ao *status* jurídico da propriedade para medir sua influência neste tipo de investimento.

De maneira geral, no contexto em que a política de titulação é desenvolvida, o público se encontra em uma condição segura, sem ameaças em relação à sua propriedade. Andrade e Pero, citando Lanjouw e Levy (2002), ressaltam que "o título de propriedade proporciona a segurança da ocupação e, por conseguinte, permite também às famílias captar os investimentos feitos em ativos duráveis no domicílio [...]". (ANDRADE; PERO, 2011, p.34).

No entanto, e como ressalva, deve-se ter presente que, nas circunstâncias e com as características socioeconômicas da população-alvo, não são esperadas mudanças de comportamento sensíveis a curto prazo.

## **Crédito e Financiamento**

Nas variáveis relacionadas a esse tema tomou-se como referência a hipótese de De Soto (2000) de que "a formalização do direito de propriedade diminui a restrição ao crédito ao proporcionar garantia para empréstimos" (ANDRADE; PERO, 2011, p.36). No entanto, existem registros que relativizam essa hipótese indicando que o efeito do título de propriedade sobre o crédito ainda é pouco significativo, e muitas vezes os resultados não são conclusivos.

As políticas de acesso ao crédito ou financiamento são firmadas em contexto macroeconômico específico. Sua influência direta no comportamento a ser acompanhado exigirá análise de conjuntura, especialmente em relação às políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

## **Assistência Técnica E Extensão Rural - ATER**

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

A instituição responsável pela ATER pública, a EMATER, dispõe de um sistema (SISATER) para o registro e acompanhamento da assistência dada, o qual constituirá a principal fonte de acompanhamento do beneficiário nesse tema. Dessa forma, as questões formuladas cumprem com a finalidade de estabelecer o vínculo ou, de outra maneira, captar a situação anterior ao tratamento.<sup>10</sup>

O que se tem a favor dessa seleção temática é o fato de ser recorrente em estudos semelhantes; também favorece o fato de constituírem variáveis passíveis de monitoramento. Deve-se salientar que os temas selecionados e as questões desenvolvidas para o monitoramento não representam consenso em termos da apresentação de resultados do tipo causa e efeito. Independentemente da obtenção de resultados conclusivos, acredita-se que o caminho adotado contribui para o reconhecimento de temas relevantes para estudos com o mesmo enfoque.

Considerando o exposto, tem-se que o instrumento de coleta de dados proposto em substituição àquele que vinha sendo utilizado pelo ITCG surgiu da necessidade de captar a evolução de aspectos específicos da vida cotidiana do beneficiário que pudessem ser atribuídos à mudança ocorrida em função da ação desenvolvida. Assim, o instrumento denominado Requerimento para Regularização Fundiária Rural adquiriu duas finalidades específicas: ser um instrumento para subsidiar o processo legal e ser um instrumento de acompanhamento do beneficiário para medir impacto.

---

<sup>10</sup> Consultar Anexo 2 - Ficha do Cliente - Cadastro SISATER/EMATER-PR.

O formato final do instrumento de campo foi construído em colaboração com executores, cabendo ressaltar o procedimento de pré-teste realizado no município de Borrazópolis, na primeira quinzena de novembro. A experiência de campo trouxe informações substantivas para adequar o instrumento à sua finalidade (Apêndice 1).

## 2.4 ABORDAGEM

Em termos de organização dos dados, é possível realizar o estudo proposto organizando-os de maneira a se obter:

- Secções cruzadas, ou *cross section*, para uma ou mais variáveis estáticas no tempo;
- Dados em painel, ou *panel data*, com informações de indivíduos ou firmas (ou alguma outra dimensão) que podem ser acompanhadas ao longo do tempo.

Segundo Heckman e Robb (1985),

A principal limitação do método de diferenças em diferenças diz respeito à construção do grupo de comparação. O método de diferenças em diferenças requer que os grupos de comparação e de tratamento sejam "comparáveis", ou seja, que as diferenças entre os domicílios dos dois grupos sejam basicamente diferenças de características observáveis controladas de forma linear pela introdução de controles (ANDRADE; PERO, 2011, p.53).

O método econométrico utilizado neste trabalho (Diferença em Diferença) baseia-se na hipótese de que é possível acompanhar as características dos indivíduos da amostra, e assim o grupo de comparação pode ser usado como contrafactual.

Na literatura de avaliação, geralmente o parâmetro que recebe maior atenção é o que representa o efeito do tratamento ou efeito médio do tratamento nos tratados – *average treatment effect on the treated* (ATT). Outro parâmetro de interesse é o efeito médio do tratamento – *average treatment effect* (ATE). Dessa forma, enquanto o ATT é o efeito do tratamento apenas sobre os tratados, o ATE é o efeito do tratamento sobre toda a amostra. Esses parâmetros serão aprofundados e melhor delineados quando o banco de dados estiver constituído e em condições para realizar experimentos.









O formulário Requerimento para Regularização Fundiária Rural é o instrumento para a formação do banco de dados. O beneficiário selecionado passará a ser acompanhado até o fim da observação (salvo no caso em que o beneficiário não cumpra mais as condições de observação).

Deve-se considerar que a entrada no banco de dados dar-se-á de forma contínua; ou seja, ele passa a ser uma unidade de observação quando o requerimento é concluído para efeito do ajuizamento.

O corte temporal adotado é o ano civil (2015, 2016 e 2017), entendidos, para efeito do estudo de anos, como 1, 2 e 3, respectivamente. Como foi mencionado anteriormente, a

abordagem Diferença em Diferença exige a identificação dos grupos controle (C) e tratamento (T) em um corte temporal específico. O ano referencial neste estudo é o de 2015. Esse tipo de abordagem é denominado *cross section* ou seções cruzadas, em português. A mesma amostra será objeto de observação também ao longo do tempo – corte longitudinal. Assim, é possível observar o comportamento dos dois grupos – tratamento e controle – identificados no ano 1 (2015) também ao longo do tempo (quadro 5).

QUADRO 5 - APRESENTAÇÃO ESQUEMÁTICA DA ABORDAGEM DIFERENÇA EM DIFERENÇA (DD) NA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - PRÓ-RURAL - 2014

| GRUPOS                                    | ANO  |  |  |
|---|--|--|--|
|   | 2015<br>(1)  | 2016<br>(2)  | 2017<br>(3)  |
| Tratamento<br>(requerimentos ajuizados)   | T<br> | T<br>   | T<br>   |
| Controle<br>(requerimentos não ajuizados) | C<br> |  C<br> |  C<br> |

A condição de seleção para constituir o grupo Tratamento dar-se-á por meio dos requerimentos com processo de ajuizamento concluído. Nesse caso, é importante deixar claro que essa definição, longe de ser a ideal, está associada às estruturas responsáveis pela execução e governabilidade da ação. O papel do poder executivo nas ações de regularização fundiária vai até a organização dos documentos; o processo de ajuizamento propriamente dito é da alçada da Defensoria Pública, poder judiciário, como se sabe. Por derivação, o grupo Controle será constituído pelos requerimentos que não tiveram ajuizamento naquele período. Outro aspecto que deve ser igualmente reconhecido é o fato de o grupo Controle do ano 1 vir a ser grupo Tratamento, no todo ou em parte, no ano 2, e assim sucessivamente.

## 2.5 ABORDAGEM COMPLEMENTAR

No âmbito do PRÓ-RURAL, a ação de regularização fundiária, além de ser um direito, expressa uma estratégia particular de enfrentamento do problema. São dois aspectos capazes de promover o desenvolvimento rural. Essa perspectiva abre espaço para, de forma complementar ao estudo proposto, introduzir observações qualitativas coletadas e sistematizadas ao longo do desenvolvimento do programa e, especificamente, da ação.

Adota-se uma abordagem que possa contribuir para o aperfeiçoamento da política pública em si e no seu conjunto, que é a soma das ações do PRÓ-RURAL.

Nessa direção, tem-se que a ação de ajuizamento inicia com o levantamento do perfil do produtor – condição para o ajuizamento e para o monitoramento avaliativo; ao proceder

dessa forma, está-se materializando o agricultor familiar e possível beneficiário. Isto equivale a retirá-lo do anonimato para que ingresse no sistema do PRÓ-RURAL especificamente e das políticas públicas, em geral. Com a possibilidade de inserção desse indivíduo e sua família no arcabouço do direito e das oportunidades, estabelece-se um corte socioeconômico.

A adoção de uma abordagem complementar, que permitisse sistematizar e tirar conclusões sobre os procedimentos e arranjos que viabilizaram a ação de regularização fundiária, e também captasse a perspectiva dos gestores, executores e beneficiários da ação, significaria uma contribuição concreta para o desenvolvimento da política de regularização fundiária. Nessa direção, acredita-se que a técnica Painel de Especialistas se aplica, uma vez que, por definição, “Um painel de especialistas é, geralmente, composto por peritos independentes, reconhecidos, no mínimo, num dos campos tratados pelo programa sob avaliação. Os especialistas chegam a conclusões e recomendações através de um consenso. Dependendo da proposta do projeto, estas recomendações incidem sobre a aplicação ou o impacto de um programa, ou de parte dele. Quando não for alcançado um consenso relativamente a determinadas perguntas, o painel deve prestar informações sobre as várias perspectivas dos especialistas” (EUROPEAID, *co-operation office*).

A abordagem proposta se mostra adequada como estudo complementar à abordagem Diferença em Diferença por se tratar de uma ação focalizada porém complexa. A ação pode se valer de contribuições seja pela sistematização seja por recomendações. Objetivamente, o foco das questões a serem formuladas estará voltado para a gestão, a execução e a importância da ação para o usuário.

Para isso, serão realizadas entrevistas com os gestores e técnicos responsáveis pela ação de forma a:

- a) compreender os arranjos institucionais para a execução da ação;
- b) descrever os procedimentos adotados e as atribuições dos diferentes atores;
- c) mapear os fluxos de informação para a instrução do processo;
- d) identificar os limites e possibilidades de consolidação de uma política que garanta o direito de titularização do imóvel.

A introdução desta seção qualitativa em um estudo econométrico visa enriquecer o trabalho com a visão do gestor, executor e beneficiário e, assim, se possível e oportuno, contribuir para ações futuras de mesma natureza e compromisso. Esta proposição permitirá obter elementos consistentes para analisar se o desenho da ação de regularização fundiária foi adequado aos objetivos iniciais, de superar os limites para a realização de investimentos produtivos e o acesso às políticas públicas.

## **OS CUSTOS CONTÁBEIS DA AÇÃO**

O valor total da ação é de R\$ 10.988.087,00 para uma meta final de 4.000 regularizações, a serem efetivadas no prazo de quatro anos (PARANA, 2014). Inicialmente, contabilizaram-se os custos operacionais do ITCG e da Defensoria Pública do Paraná (23%), serviços de agrimensura (41%), e custos cartoriais e judiciais (36%). Se for necessário e viável realizar o custo total da ação ou o cálculo do retorno econômico, serão contabilizados os custos dos servidores públicos da EMATER que realizaram as inscrições, ou o tempo da equipe da UTP e EMATER para fazer as listas das demandas e da priorização final, ou os procedimentos dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e Colegiados Territoriais.

## **ETAPAS/ATIVIDADES**

- a) elaboração dos instrumentos de pesquisa;
- b) desenvolvimento do banco de dados;
- c) levantamento de campo (atualização dos requerimentos);
- d) levantamento e criação de banco de dados;
- e) organização e consistência do banco de dados;
- f) seleção dos grupos e análise dos dados;
- g) acompanhamento do banco de dados;
- h) elaboração dos relatórios e documentos técnicos do estudo;
- i) organização e realização dos eventos para a apresentação dos instrumentos e resultados dos estudos avaliativos.

## **EQUIPE TÉCNICA**

Participam, em tempo integral, da atividade de monitoramento e avaliação do Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná os técnicos alocados no Núcleo de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do IPARDES, além de especialistas de outras áreas da instituição. Para etapas/atividades específicas, está prevista a contratação de consultores e prestadores de serviços.

## ESTIMATIVA DE CUSTOS

QUADRO 6 - ESTIMATIVA DE CUSTO DO ESTUDO AVALIATIVO DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA<sup>(1)</sup>

| DISCRIMINAÇÃO DA DESPESA   | QUANTIDADE  | VALORES (R\$) |                     |
|--|---|---------------|---------------------|
|  |   | UNITÁRIO      | TOTAL               |
| Pesquisadores fixos (coordenação e equipe técnica IPARDES) <sup>(2)</sup>  | 5 x 18 meses = 90 meses                                       | 10.000,00     | 900.000,00          |
| Serviços Técnicos Especializados – apoio operacional (profissionais de informática, estatística, digitação e pesquisador de campo) | 720 horas ( 40 horas/mês x 18 meses)                          | 150,00        | 108.000,00          |
| Passagens nacionais  | 6 viagens x 3 pessoas   | 1.500,00      | 27.000,00           |
| Diárias  | 5 viagens x 8 territórios x 3 pesquisadores x 3 dias          | 150,00        | 54.000,00           |
| Transporte para Supervisão <i>in loco</i> nos territórios  | 120 diárias   | 250,00        | 30.000,00           |
| Serviços de editoração revisão e reprodução - Relatórios anuais e material de pesquisa   | 6 documentos  | 4.5000,00     | 27.000,00           |
| Reuniões técnicas de pesquisa e disseminação dos resultados  | 9 reuniões (uma por território e uma reunião para divulgação) | 4.000,00      | 36.000,00           |
| Material de consumo  | 18 meses  | 1.200,00      | 21.600,00           |
| <b>TOTAL GERAL</b>   |   |               | <b>1.227.000,00</b> |
| <b>TOTAL FINANCIÁVEL</b>   |   |               | <b>303.600,00</b>   |

FONTE: IPARDES (2014)

(1) Para a estimativa de custo, utilizou-se como parâmetro de tempo 50% do total do período de execução da pesquisa.

(2) Custo não financiável com recursos do projeto.

## PERÍODO DE EXECUÇÃO

- **Início:** 2014
- **Término:** 2018 ou 12 meses após a finalização contratual da ação



## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Maria Isabel de Toledo; PERO, Valéria **Direitos de propriedade e bem-estar: avaliação do impacto do programa de regularização fundiária na Quinta do Caju. Pesquisa e planejamento econômico - PPE**, v.41 n.1 abr. 2011 p.29-69.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão **Indicadores de programas: guia metodológico**. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2010. 128p.
- CINTRA, Anael Pinheiro de Ulhôa MAGALHÃES, Marisa Valle; MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia. Primeiras impressões sobre o Censo 2010 no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba: IPARDES, n.118, p.113-138, jan./jun. 2010.
- COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994. cap. vi. 312p.
- COSTA, Tereza Cristina Nascimento. 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, Tereza Cristina. 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.
- IPARDES. **Modelo Lógico Programa PRÓ-RURAL**. Curitiba, 2012.
- ITCG, **Regularização fundiária: cartilha para informações básicas** – Instituto de Terras, Cartografia e Geociências (ITCG) [s.d.].
- JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, v.36, p.251-275, jan./jul. 2011.
- MAGALHÃES, Marisa Valle; CINTRA, Anael Pinheiro de Ulhôa. **Dinâmica Demográfica do Paraná: tendências recentes, perspectivas e desafios**. Curitiba: IPARDES, 2010. (Nota Técnica, n.14).
- MDA. **Estudos de reordenamento agrário: avaliação de impacto do programa nacional de crédito fundiário**. N.º 6, Brasília, 2008. 240 p.
- MDA. **Estudos de reordenamento agrário: monitoramento e avaliação**. N.º 4, Brasília, 2007. 144p.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. Centro de Coordenação de Desenvolvimento Governamental. **Projeto Multissetorial para o Desenvolvimento do Paraná: manual operativo**. Curitiba, 2014. V.1, 155p.
- 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, 159p.

PEIXOTO, Betânia et al. **Avaliação econômica de projetos sociais**. Organizador Naercio Menezes Filho. 1.ed. São Paulo: Dinâmica Gráfica e Editora, 2012

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

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

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. Brasília: UNESCO. 2006. 77p.

### **Sites consultados**

Lei n.º 6.969, de 10 de dezembro de 1981. Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais, altera a redação do §2.º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6969.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6969.htm)>.

Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too\\_pan\\_whe\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_pan_whe_pt.htm)>.

**APÊNDICE 1 - FORMULÁRIO REQUERIMENTO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RURAL – SEPL/IPARDES – SEAB/EMATER – SEMA/ITCG**

1

2



4





6

7

8

**ANEXO 1 - MODELO DO REQUERIMENTO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RURAL – DEFENSORIA PÚBLICA E ITCG**

1

2

3

**ANEXO 2 - FICHA DO CLIENTE - CADASTRO SISATER/EMATER-PR**