

# POLÍTICAS DE REFORMA AGRÁRIA E PROCESSOS DE TITULAÇÃO NO INCRA: UMA ANÁLISE NA SUPERINTENDÊNCIA DE SANTA CATARINA

*Agrarian reform policy and the titling process at Incra: An analysis of  
Santa Catarina Superintendence*

Cléria Figueiredo  
Christian Luiz da Silva

# **POLÍTICA DE REFORMA AGRÁRIA E O PROCESSO DE TITULAÇÃO NO INCRA: UMA ANÁLISE NA SUPERINTENDÊNCIA DE SANTA CATARINA**

*Agrarian reform policy and the titling process at Incra: an analysis at the Santa Catarina Superintendence*

Cléria Figueiredo  
Christian Luiz da Silva

**Resumo:** O objetivo geral deste estudo foi analisar como é realizado o processo de emissão de Título Definitivo (TD), no Incra, na Superintendência Regional do Incra de Santa Catarina - SR(10)/SC. Nesse sentido, vinculando a temática de gestão por processos, e a teoria dos pontos críticos. Como método realizou-se uma pesquisa de cunho quali-quantitativo e do tipo estudo de caso. A coleta de dados consistiu em pesquisa documental, observação não participante e entrevistas semiestruturadas. Resultados apontam a falta de metodologia adequada para a gestão do processo de titulação, além de se confirmar a presença dos pontos críticos apontados no referencial teórico, interesses políticos dominantes, tecnologia da informação precária, falta de planejamento – alinhamento estratégico e a legislação. Porém, a gestão está iniciando o trabalho de mapeamento de processo para a implantação dessa nova forma de gestão.

**Palavras-chave:** Reforma Agrária. Gestão por Processos. Título Definitivo.

**Abstract:** The general objective of this study was to analyze how the process of issuing a Defensive Title (TD) is carried out at Incra, at the Regional Superintendence of Incra de Santa Catarina - SR (10) / SC. In this sense, linking the thematic of management by processes, and the theory of critical points. As a method, a quali-quantitative and case study research was carried out. Data collection consisted of documentary research, non-partisan observation and semi-structured interviews. Results point to the lack of adequate methodology for the management of the titling process, in addition to confirming the presence of critical points pointed out in the theoretical framework, dominant political interests, precarious information technology, lack of planning - strategic alignment and legislation. However, management is starting work on process mapping for the implementation of this new form of management

**Keywords:** Land reform. Process management. Definitive Title.

**Resumen:** El objetivo general de este estudio fue analizar cómo se lleva a cabo el proceso de emisión de un Título Definitivo (TD) en Incra, en la Superintendencia Regional de Incra de Santa Catarina - SR (10) / SC. En este sentido, vincula la temática de la gestión por procesos y la teoría de los puntos críticos. Como método, se llevó a cabo una investigación cualitativa y de estudio de caso. La recopilación de datos consistió en investigación documental, observación no partidista y entrevistas semiestructuradas. Los resultados apuntan a la falta de una metodología adecuada para la gestión del proceso de titulación, además de confirmar la presencia de puntos críticos señalados en el marco teórico, intereses políticos dominantes, tecnología de información precaria, falta de planificación - alineación estratégica y legislación. Sin embargo, la administración está comenzando a trabajar en el mapeo de procesos para la implementación de esta nueva forma de administración.

**Palabras clave:** Reforma agraria. Gestión de procesos. Título definitivo.



## INTRODUÇÃO

As reformas ocorridas na administração do Estado nas últimas décadas trouxeram algumas mudanças que podem ser consideradas transformadoras, porém, essas mudanças não foram suficientes para entregar um serviço de qualidade que a sociedade espera e merece.

Na execução de uma política pública, não é possível a segregação da gestão operacional da entidade governamental envolvida.

Se a gestão falhar, a política não irá cumprir com seus objetivos, trazendo prejuízos a sociedade que anseia pela política pública, e assim, muitas vezes, os governos deixam de efetivar direitos aos seus cidadãos.

Quando busca-se literatura sobre gestão, percebe-se o uso crescente da palavra “processo”, na linguagem do cotidiano referente a gestão de negócios.

De acordo Biazzi et al(2011), quando uma organização adota a visão por processos, ela está enfatizando a maneira como o trabalho é realizado. Pois um processo é a ordenação específica das atividades executadas no tempo e no espaço, tem começo e fim, com entradas e saídas bem definidas.

De acordo com estudiosos da área, Costa e Moreira (2017), a gestão por processos, é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar a administração pública de uma forma diferente dos padrões de uma estrutura hierárquica e centralizada para uma estrutura de mais flexível.

Em razão de sua essencialidade, a gestão por processos tem sido assunto recorrente em estudos acadêmicos e empresariais, trazendo contribuições tanto para empresas privadas como para a administração das organizações públicas.

Nesse interim, o presente trabalho parte do pressuposto de que o estudo da gestão por processos apresenta-se como uma alternativa de melhoria e aprimoramento do desempenho da gestão nas instituições públicas. Pode ser uma ferramenta de melhoria na qualidade da prestação dos serviços, o que pode transportar essa administração pública dita tradicional do velho modelo de administração patrimonialista-burocrática (OLIVEIRA, 2013), para uma administração pública moderna, de qualidade, tornando-a mais transparente, aumentando sua eficácia e efetividade nos serviços prestados.

Considerando a relevância dos processos para o setor público, optou-se por investigar um processo em uma instituição pública: a emissão de títulos de domínio – TD, previsto na Constituição Federal e na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e suas alterações na Lei 13.465/2017, apresentando seus resultados até dezembro de 2019. O TD é um instrumento que transfere o imóvel rural ao beneficiário da reforma agrária em caráter definitivo.

Apesar da importância para as famílias assentadas, o ritmo administrativo da emissão desses títulos nos últimos anos no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, foi lento.

Por esse motivo, o governo vem sinalizando mudanças na política de reforma agrária, com a edição da Lei n.13.465/2017, regulamentada regulamentada pelo Decreto n. 9.311/2018, que foi alterado novamente pelo Decreto 10.166/2019, incentivando à titulação dos assentados, o que traz maior segurança jurídica (INCRA, 2018).

De acordo com o balanço apresentado pela Direção do Incra Nacional, a Casa Civi em 2017, mais de 700 mil famílias, das 972 mil famílias assentadas pelo Incra, não receberam o documento de titulação definitiva dos lotes. Sem esse documento, as famílias ficam limitadas as políticas públicas disponibilizadas apenas pelo Incra.

Esse problema pode ter relação de como estão constituídos os processos no Incra, tendo em vista que as organizações são compostas por processos e que segundo estudiosos como Castellanelli (2016), é um instrumento importante para impulsionar o desempenho das organizações.

Sendo assim, torna-se importante discutir e repensar esse processo no Incra, mais especificamente na Superintendência Regional de Santa Catarina - SR(10)/SC. No que tange as metas para titulação desde o evento da Lei 13.465/2017, conforme o Caderno de Metas desse período - 2017 a 2019, a meta para SR(10)/SC, era a emissão de 919 TD, porém ela só expediu 46.

Esses resultados merecem um olhar, e mesmo que a Superintendência de Santa Catarina não tenha uma gestão por processos, torna-se importante a investigação de como ocorre a emissão desses títulos, a qual poderá trazer algumas contribuições para a SR(10)/SC.

Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo analisar como é realizado o processo de emissão de Título Definitivo (TD), no INCRA, especificamente na SR(10)/SC, afim de verificar porque os resultados desse processo não atingem a meta esperada.

Para isso, é feito um resgate teórico sobre a gestão por processos, construído a partir de estudiosos da área bem como, é descrito o processo legal da titulação de informações e Sistemas oficiais que o Incra vem utilizando para monitorar essa política, como Relatórios de Gestão, o Sistema de Informações de Projetos da Reforma Agrária – Sipra, dentre outros.

Este artigo encontra-se dividido em quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a fundamentação teórica que é essencial para a construção do artigo. Em seguida, são abordados os aspectos metodológicos da pesquisa. Os resultados obtidos são apresentados na quarta seção, e por fim, o presente trabalho é finalizado com a seção da conclusão da pesquisa.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

A definição de processo por autores como Gonçalves et al (2013) e Falcão Júnior e Santos (2016), é que como sendo um conjunto estruturado de atividades sequenciadas com relação lógica entre si, a fim de atender e, preferencialmente, suplantando as expectativas e necessidades dos clientes internos e externos, o que se entende que o foco do processo é direcionado ao cliente, que no caso do Incra, especificamente neste estudo, os beneficiários da reforma agrária.

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

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

Neste contexto, órgãos de controle principalmente os da gestão pública federal vem adotando em suas atividades a metodologia de gestão por processos de negócios – *Business Process Management* (BPM) que IRITANI et al (2015, p. 1), diz compreenderem como “uma abordagem para identificar, desenhar, executar, documentar, medir, monitorar, controlar e melhorar os processos de negócio [...]”.

Esses autores asseguram que os benefícios obtidos nesta abordagem incluem velocidade nas melhorias e mudanças de mercado, gerando aumento da satisfação do consumidor, melhora na qualidade de produtos, reduz custos e conseqüentemente, traz uma compreensão relevante sobre as atividades executadas na organização.

A gestão por processos é “uma metodologia para a avaliação contínua, análise e melhoria do desempenho dos processos que exercem mais impacto na satisfação dos clientes e dos acionistas (processos-chaves), (CARVALO et al, 2005, p. 217).

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

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), antecipando essa nova maneira de gestão, disponibilizou o curso de introdução à gestão de processos que aborda os conceitos básicos, a melhoria contínua, a definição de planejamento e indicadores, bem como das ferramentas para gestão de processos. Sobre a gestão na esfera pública, entende que:

Atualmente, em diversas organizações ainda existem muitas atividades que não agregam nenhum valor para os resultados gerados. Falando a grosso modo, são atividades que “não servem pra nada” e, além disso, podem atrapalhar o desempenho, consumindo tempo e recursos (ENAP, 2016, p.7).

Afirma ainda que muitas vezes não há uma receptividade favorável na hora de eliminar essas atividades que não agregam valor à organização, principalmente no serviço público, onde nem sempre existe cobrança por resultados, tampouco a busca por qualidade de gastos. Aliado a isto, “a falta de vontade política e a acomodação de alguns servidores, representam fatores que motivam a manutenção de atividades inúteis, que infelizmente proporcionam à ineficiência dos serviços” ENAP (2016, p.7).

Também, segundo a ENAP (2016, p.7), “em muitos casos, as questões políticas se sobrepõem à racionalidade, impossibilitando o servidor de fazer algo para reverter determinada situação”. Os interesses políticos dominantes também contribuem, pois, o controle da movimentação de pessoal e da distribuição de cargos demonstra o paternalismo dessas instituições (PIRES; MACEDO, 2006).

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

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

Evidenciam essas especificidades como sendo, o centralismo, a supervalorização da hierarquia, a aversão ao empreendedorismo, a burocracia, o paternalismo, o reformismo e o corporativismo, mostrando que há excesso da verticalização da estrutura e uma centralização das decisões que engessam a gestão que faz com que haja uma lentidão nos processos, contribuindo para que não ocorram as mudanças no modelo de produção atual (PIRES; MACÊDO, 2006).

Essa estrutura hierárquica, “acaba por isolar em departamentos, empobrecendo a coordenação das atividades e limitando a comunicação” (BIAZZI et al, 2011, p.872),

o que certamente impede aos servidores uma visão do todo o que acaba prejudicando os resultados organizacionais.

Além disso, a burocracia exacerbada traz para o setor público a presença do reformismo, que desconsidera os avanços conquistados, gerando assim a descontinuidade administrativa, decorrente de mudanças na gestão realizadas pelo grupo político que está no poder, a perda de tecnologia e o corporativismo, “um obstáculo a mudança e um mecanismo de proteção a tecnocracia” (CARBONE, 2000 p. 3).

Tudo isso, evidenciam a necessidade de se adotar novos instrumentos de gestão para o setor público, pois é possível perceber que nas condições atuais encontram-se muitos obstáculos ao desenvolvimento dos processos.

Entre essas características das organizações públicas, se somam pontos considerados críticos. Assim, buscou-se identificar na teoria, quais são os pontos críticos nas organizações públicas.

## 2.1 – Mapeando e identificando os pontos críticos para os processos nas organizações públicas.

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

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

De acordo com os autores, a mais comum apresenta-se na forma de um fluxograma. Nele é possível descrever graficamente um processo existente ou um novo processo proposto, sendo que cada evento da sequência de atividades é identificado por meio de símbolos, linhas e palavras.

Essa técnica facilita para os leitores o entendimento da operacionalização das atividades, bem como, o fluxograma favorece a análise, pois coloca em evidência tanto os pontos positivos do processo, quanto os críticos.

Também tem a técnica de mapeamento *blueprint*, que representa “um fluxograma de todas as transações integrantes de um processo de prestação de serviço.

O *blueprint* faz uso da linha de visibilidade que separa, no mapa desenhado, as atividades pelas quais os clientes obtêm evidências tangíveis do serviço das atividades chamadas de retaguarda, não presenciadas por eles. [...]. O *blueprint*, assim como o fluxograma são ferramentas para o mapeamento de processo (COSTA; MOREIRA, 2018, p. 162).

Essas técnicas de mapeamento de processos são melhor compreendidas pelos funcionários da organização por meio da exposição desses mapas (fluxos) em documentos gerados, sejam em meios físicos, como em relatórios ou manuais, ou em mídias virtuais como em softwares.

Com esse mapeamento dos processos, é possível observar os pontos mais críticos de um processo que nas organizações públicas, segundo (SILVA, 2014, p. 77), “As organizações públicas, em comparação ao setor privado, enfrentam mais empecilhos para gerenciar seus processos”. São esses empecilhos que podem ser considerados como pontos críticos em decorrência das especificidades das organizações públicas.

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

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

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

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

De acordo com Gonçalves et al (2013, p. 35 apud de Garcia, 2000), citam como inibidores do alinhamento estratégico na esfera pública, “a improvisação, intenções vagas, ausência de indicações de como realizar as ações, interesses político-partidários dos vencedores das eleições, desinteresse dos altos escalões, entendimento do planejamento público como planejamento econômico”.

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

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

Ou seja, não bastam desenvolver sistema, estes têm que ser alimentados rotineiramente, para que sejam capazes de dar suporte aos processos de negócios da organização, e concomitantemente, prover os gestores com informações relevantes sobre o desempenho dos processos (CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013).

Quanto às pessoas, sem elas, não é possível implantar o BPM nas organizações, e por isso são apontadas como um elemento central para o desenvolvimento contínuo do BPM. E as pessoas fazem parte da cultura organizacional (CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013).

“Assim, mais do que um conjunto de regras, de hábitos e de artefatos, cultura significa construção de significados partilhados pelo conjunto de pessoas pertencentes a um mesmo grupo social” (PIRES e MACÊDO, 2006, p.83).

Esses autores asseveram ainda, que a cultura é responsável por um forte impacto na implementação da gestão por processos nas organizações, pois os valores determinantes dessa organização podem contribuir ou não para iniciativas como estas.



“À medida que um grupo de pessoas se reúne para desenvolver uma determinada atividade, esse grupo inicia também a construção de seus hábitos, sua linguagem e sua cultura” (PIRES e MACÊDO, 2006, p.83).

Segundo Santos (2012), é por isso que nas organizações públicas a gestão por processo, pode encontrar alguns entraves para ser implantada, pois um fator crítico é a resistência a mudança das pessoas que trabalham nas organizações públicas, a burocracia, os recursos tecnológicos, a capacitação especializada e engessamento da gestão.

Ainda segundo Santos (2012), o setor público é conhecido pela lentidão dos processos. Tornou-se um aspecto cultural. Há um entendimento de que as pessoas que compõem as organizações públicas são apegadas aos procedimentos e já absorveram a lentidão e a complexidade dos processos administrativos como algo natural.

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

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

Assim, apresentado o referencial sobre a gestão dos processos, apresenta-se a seguir o processo legal que norteia o processo de emissão de TD no INCRA.

## 2.2 O PROCESSO LEGAL DA TITULAÇÃO

É importante destacar que como toda a política, a Reforma Agrária foi criada e legitimada por meio de lei, com a edição nos anos 1960 da lei de Reforma agrária, Lei. 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra) e efetivamente aplicada a partir da Constituição Federal de 1988, que dedica dentro do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, o Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, contendo os artigos 184 a 191, com o objetivo de assegurar os direitos sociais e individuais, e também buscando a garantia do direito à propriedade da terra, ao atender sua função social.

A regulamentação destes artigos constitucionais ocorreu com a publicação da Lei nº 8.629/93. A partir daí muitas normativas foram implantadas e modificadas durante todos esses anos, como pode ser observado no Quadro 1, apresentado a seguir, que contém toda a legislação que trata da titulação dos lotes da reforma agrária.

Quadro 1 – Leis e normas que definem ou regem a titulação no Incra

Leis/Normas	Abordagem
Decreto-lei nº271/1967	Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.
Constituição Federal de 1988	Capítulo III - Da Política Agrícola e Fundiária da Reforma Agrária, art. 189, determina a distribuição de imóveis rurais da reforma agrária por meio de contratos de concessão de uso e títulos de domínio.
Lei Federal n. 8.629/1993 (alterada)	Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

Norma de Execução nº 33/2003	Dispõe sobre procedimentos administrativos para a destinação de terras públicas da União e do Incra.
Instrução Normativa nº30/2006	Dispõe sobre procedimento Administrativo para a transferência de domínio, em caráter provisório ou definitivo, de imóveis rurais em projetos de assentamento de reforma agrária em terras públicas de domínio do INCRA ou da União.
Lei nº11.481/2007	Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.
Lei nº13.001/2014	Altera, dentre outras, a Lei nº 8.629/1993 no que se refere a disposições acerca do TD.
Nota Técnica nº01/2016 – INCRA/DD	Dispõe sobre a rotina de emissão e entrega de contrato de concessão de uso para os beneficiários do Programa de Reforma Agrária.
Lei nº 13.465/2017	Dentre outros aspectos, institui mecanismos acerca dos procedimentos de alienação de imóveis da União, alterando as Leis nº8.629/1993 e nº 13.001/2014
Portaria nº 338/2017	Regimento Interno do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA define os responsáveis por autorizar e emitir o CCU e o TD.
Decreto nº9.311/2018	Regulamenta a Lei nº8.629/1993 e a Lei nº13.001/2014, para dispor sobre, entre outros, o processo de titulação de famílias beneficiárias do PNRA.
Instrução Normativa 97/2018 REVOGADA	Normatiza os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento de Reforma Agrária.
Decreto nº10.166/2019	Altera o Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018, que regulamenta a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, que dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária.
Instrução Normativa 99/2019	Fixa os procedimentos administrativos para titulação de imóveis rurais em Projetos de Assentamento, criados em terras de domínio ou posse do Incra ou da União, bem como verificação das condições de permanência e de regularização de beneficiário no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

Fonte: Índice de Legislação Agrária<sup>1</sup> - INCRA (2020)

Analisando o Quadro 6 é possível perceber que há várias normas vigentes que dispõem de alguma forma sobre a temática da emissão de títulos pelo Incra. Inicialmente, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 189, determinou que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso”. Depois, esse dispositivo constitucional, bem como outros relativos à reforma agrária, foi regulado pela Lei n. 8.629/1993.

No que se refere à distribuição de imóveis rurais da reforma agrária, essa lei reafirmou o papel do CCU, e do TD de transferir, respectivamente, a titularidade provisória e definitiva aos beneficiários e dispôs sobre condições para a titulação desses imóveis por meio da IN/30. Essa lei algumas vezes, por último pela Lei n. 13.465/2017 e em dezembro de 2019, pelo Decreto n. 10.166/2019. A IN/30, foi substituída pela IN/97/2018, que recentemente foi substituída pela IN/99/2019.

A título de conhecimento, dicorre-se sobre o que cada modelo de título significa juridicamente:

a) contrato de concessão de uso (CCU) - configura-se no âmbito da reforma agrária, como um contrato administrativo, de caráter temporário e gratuito, cujo objetivo é atribuir a utilização exclusiva de um bem a um particular, autorizando-o a explorá-lo segundo sua destinação específico.

<sup>1</sup> [http://www.Incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/leis/indice\\_cga-convertido.pdf](http://www.Incra.gov.br/sites/default/files/uploads/legislacao/leis/indice_cga-convertido.pdf)

b) contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU), originalmente instituído no Decreto-lei n. 271, de 1967, que dispunha sobre loteamento urbano e outras matérias, este instrumento teve sua aplicação estendida, por meio do Artigo 7º da Lei n. 11.481, de 2007. Ele tem o mesmo caráter definitivo do TD, porém só é transacionável sob anuência do Incra, e transferível por sucessão legítima com a terra permanecendo pública.

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

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

- O Cadastro ambiental rural (CAR) do projeto;
- Planta e memorial descritivo do imóvel, georreferenciado e certificado do projeto como um todo, perímetro, lotes, estradas, reserva legal e de uso coletivo – lançado no Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), e levá-lo a registro em cartório, providenciando matrícula atualizada em nome do Incra;
- Sipra, com dados do projeto e de assentados atualizados;
- Código do imóvel no sistema nacional de cadastro rural (SNCR);
- Relação de beneficiários aptos a serem titulados;
- Parecer técnico atestando os requisitos do Projeto de Assentamento para fins de Titulação, além de outros documentos previstos em norma.

Quando os Projetos de Assentamentos estão localizados em faixa de fronteira, toda e qualquer titulação definitiva, estão sujeitas a assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional (CDN).

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

A liberação das cláusulas resolutivas ocorrerá após a quitação dos débitos relativos ao TD, bem como dos demais débitos com o Incra, com a emissão certidão de baixa das condições resolutivas.

Após a titulação o Incra lançará as informações deste assentado e do lote no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, tornando-o proprietário da terra, finalizando o processo de assentamento, e iniciando o tratamento daquele lote somente no SNCR como os demais proprietários de terras no país.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho se encontra baseado na metodologia de estudo de caso que de acordo com Yin (2005), mesmo com algumas limitações, ainda é o método que permite analisar com maior profundidade as minúcias de um fenômeno organizacional.

Tem caráter documental, pois se restringe a “[...] a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”, feita tanto no início quanto depois da ocorrência” (MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 157). Ainda, foi feita uma

pesquisa exploratória descritiva que para Marconi e Lakatos (2010, p. 171) tem, “[...] por objetivo descrever completamente determinado fenômeno, como, por exemplo, o estudo de um caso para o qual são realizadas análises empíricas e teóricas [...]”.

Quanto a abordagem, o trabalho apresenta características de pesquisa qualitativa, pois trata do caráter subjetivo dos documentos analisados, e também, é de caráter quantitativo, considerando a análise dos dados levantados sobre a emissão de títulos definitivos, bem como, do ponto de vista dos métodos é uma pesquisa bibliográfica, pois os argumentos teóricos foram construídos a partir de material já publicado, sobre a gestão por processos.

Quanto as técnicas para a coleta de dados foram utilizadas pesquisa documental, entrevista com os profissionais envolvidos no processo e a observação não participante, elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico, construídos pelo Incra e manipulados pela autora.

Para a pesquisa documental, foram utilizados os dados e informações referentes os resultados obtidos por meio de levantamento no Sistema de Projeto de Assentamentos – Sipra, nos Relatórios de Gestão, e, estudos específicos da Diretoria de Gestão Estratégica, disponíveis tanto no site oficial do Órgão, como na plataforma *wiki.incra.*, de uso restrito da Instituição, onde estão depositados todos os relatórios e informações como a execução física e orçamentária, da gestão, entre outros, que é alimentado pela Divisão de Monitoramento da Gestão (DEA-1), por meio do detalhamento das ações executadas pelo INCRA nas Superintendências.

Para as entrevistas foi utilizado roteiro semiestruturado possibilitando o entendimento dos pontos críticos que colaboraram para os resultados da titulação na SR(10)/SC estar em patamares tão baixos, bem como para entender a forma como esse processo foi conduzido até agora.

Os dados foram tratados e analisado numa abordagem qualitativa, onde a técnica adotada foi de análise de conteúdo, organizado em categorias (GIL, 2008), com uma grade fechada, em função do conhecimento prévio da pesquisadora, obtido por meio do referencial sobre a gestão por processos, considerando os pontos críticos como base para a categorização do conteúdo, além dos dados quantitativos levantados antes das entrevistas.

O Quadro 2, a seguir, apresenta as categorias de análise que foram trabalhadas na presente pesquisa:

Quadro 2 – Categorias de análises

<b>Categorias</b>	<b>Subcategorias</b>	<b>Referências</b>
Fluxo dos Processos	Recursos/controle	Oliveira (2006-2013); Iritani et al(2015);Carvalho et al (2005); ENAP (2016); Santos (2012); Mota(2018) CF/88; CGU(2019); Marx(2015); Aragão(2009); Chiavenato (2007)
	Resultados	
	Atividades - imprevisto	
	Cliente Final	
Tecnologia da Informação	Equipamentos	Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013);
	Sistemas	
Governança	Planejamento estratégico	Pires; Macedo (2006); Silva (2014); Santos (2012); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013);
	Estrutura da Organização	
Métodos	Descontinuidade	Costa; Moreira(2018); Ceribeli; De Pádua;

	Gestão	Merlo (2013)
Alinhamento estratégico	Participação do corpo funcional	Santos (2012); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013); Gonçalves et al (2013)
	Comunicação	
Legislação	Insegurança jurídica	Índice de legislação agrária/Incra; Santos (2012)
Pessoas e Cultura	Falta de funcionários / Resistência a mudança	Pires; Macedo (2006); Ceribeli; De Pádua; Merlo (2013)
	Influência Política - descontinuidade	Santos (2012)

Fonte: Elaboração própria (2019).

Essas categorias utilizadas são os resultados dos objetivos deste estudo e do quadro teórico consultado.

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O organograma do Incra tem uma estrutura tradicional e divisional. As Superintendências Regionais são organizadas em divisões e setores, cada um especializado em funções que atendem o Programa Nacional de Reforma Agrária e do Ordenamento Fundiário do país. Essas divisões possuem funções interligadas, as vezes com ações conjuntas, em outras com ações individuais. A titulação é realizada em conjunto com as quatro divisões, Obtenção, Desenvolvimento, Ordenamento Fundiário e Administração.

Durante a pesquisa foi observado que há dificuldades na integração das áreas, característica do modelo da estrutura divisional (BIAZZI et al, 2011; PIRES; MACEDO, 2006), confirmado na fala de E-4 “as divisões trabalham muito isoladas, e por falta de planejamento adequado no Órgão, quando dependemos de outra divisão, os trabalhos demoram a ser concluídos”.

Quanto a legislação, quando analisado o processo legal existente, é possível constatar que a temática da emissão de títulos pelo Incra teve várias normativas. Inicialmente, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 189, determinou que “os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela Reforma Agrária receberão títulos de domínio ou de concessão de uso”.

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

Essa lei, como já dissertado, foi alterada algumas vezes, mais recentemente pela Lei n. 13.001/2014 e pela Lei n. 13.465/2017 e em dezembro de 2019, já finalizando este estudo, ela teve nova alteração pelo Decreto n. 10.166/2019, percebe-se aqui, um ponto de engessamento apontado por (SANTOS 2012; CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013, e uma forte influência política, pois a cada mudança de governo, notou-se a mudança das regras para a reforma agrária, o que (GONÇALVES, et al, 2013), apontam como inibidor do alinhamento estratégico na esfera pública.

Sobre à inalienabilidade dos imóveis distribuídos pela Reforma Agrária, está

prevista na Constituição Federal de 1988 e na Lei n. 8.629/1993, as quais definem o prazo de 10 anos e a Lei n. 13.465/2017 determina a contagem a partir da celebração do CCU, que deixou de ter prazo de vencimento, que era de 05 anos. Ou seja, somente decorrido o prazo de 10 anos, a partir da emissão do CCU, obedecidas todas as cláusulas resolutivas contratuais presentes no CCU e no TD, um imóvel da reforma agrária poderá vir a ser alienado.

No âmbito administrativo, até o advento da Instrução Normativa n. 97/2018, o processo de titulação foi orientado pela Instrução Normativa n. 30/2006 e pelo manual de titulação, lembrando que com a publicação do Decreto 10.166/2019, o Incra elaborou nova Instrução Normativa, n. 99/2019 em dezembro de 2019.

Na SR(10)/SC tem 162 Projetos de Assentamento, que atinge uma área de 104.916,5510 ha, atendendo 5.076, famílias. (SIPRA, 27/09/2019). Destes, 141 são Projetos de Assentamento Federais – PA's, foco do presente estudo. Os demais foram incorporados pelas modalidades de reconhecimento, doação, e transferência, (PDS, PE, PRB e Resex).

Os PA's atingem uma área de 94.523,7191 ha, atendendo 4.737, famílias. O Quadro 3 a seguir, apresenta as informações dos PA's implantados na SR(10)/SC:

Quadro 3 – Situação atual dos PA'S na SR(10)SC

FORMA DE OBTENÇÃO	ÁREA	CAPACIDADE	FAMÍLIAS ASSENTADAS	IDADE < 5 ANOS	IDADE > 05 ANOS
Desapropriação	75.42 9,2028	4.417	3.789	1	10
Compra e Venda	16.44 4.9977	983	817		1
Demais forma (doação, reversão de domínio)	2.649 ,5186	158	131		
Total	94.52 3,7191	5.558	4.737	1	40

Fonte: SIPRA RELATÓRIOS/INCRA – Dados de 27/09/19 – Elaborado pela autora.

De acordo com os dados levantados no Sipra, apresentados no quadro acima, somente um PA, não está apto a titulação definitiva na SR(10)/SC, e a maioria deles já tem mais de 20 anos de idade o que contradiz a legislação que regulamenta a titulação, que determina o prazo de 10 anos.

Sobre a emissão dos TD's, o histórico é curto. Ocorreu na SR(10)/SC, no ano de 2001, depois que o presidente Fernando Henrique Cardoso mandou emitir títulos para todos os PA's que estavam implantados a mais de 10 anos, e segundo informações levantadas junto aos técnicos mais antigos, a entrega foi realizada via correio.

Foram emitidos, de acordo com o relatório do Sipra, 260 títulos com prazo de pagamento em 17 parcelas, vencidas a partir do terceiro ano, desses, em 2004, foram cancelados 159 títulos, por vários motivos. De acordo com o levantamento a fala de E-5, "isso ocorreu por determinação da direção central, vontade política à época". A partir daí, há um vácuo no andamento deste processo, não houve continuidade na ação, e não foi emitido mais nenhum título definitivo até o evento da Lei 13.465/2017, conforme Quadro a seguir:

Quadro 4 – Emissão de títulos – Lei 13465/2017

Local	2017	2018	2019
Nacional	26.523	25.130	3.630
SR(10)/SC	0	40	6

Fonte: elaborado pela autora

Somados o saldo de títulos remanescentes de 2001 com os emitidos recentemente, a SR(10)/SC, tem em estoque, 147 títulos ativos, 3% das famílias assentadas.

A partir de 2018, a Divisão de Desenvolvimento passou a organizar o processo de titulação, quando foram identificando os problemas, como os cancelamentos do TD's, que não estavam lançados no Sipra, corrigidos com os boletins de publicação a época, pois não havia um processo administrativo formal para esse fim. Os TD's que permaneceram nas mãos dos assentados e estão ativos, a divisão está mapeando, quem pagou, quem registrou em cartório e aqueles que não foram pagos.

Esta situação demonstra a falta de um fluxo correto deste processo, que vai de encontro com as teorias sobre a gestão por processos, quando fala que a metodologia deve ser adequada, possibilitando atividades ao longo do ciclo de vida do processo e em iniciativas de gestão bem estruturados (CERIBELI; DE PÁDUA; MERLO, 2013). Segundo E-4 "o incra não tinha um sistema de acompanhamento de pagamento desses títulos, daí a dificuldade nossa em saber, sem consultar cada assentado, qual é a real situação de pagamento desses títulos".

Essa é uma dificuldade enorme no Órgão, a falta de sistema adequado a essas necessidades, a tecnologia da informação é precária e arcaica, e em muitas ações o controle e feito por meio de planilhas de Excel, porque o principal sistema de acompanhamento dos Projetos de Assentamento, o Sipra, apresenta inúmeros problemas na sua base de dados, não se integra com outros sistemas, seguidamente tem problemas, como lentidão e relatórios com informações conflitantes. Ou seja, na categoria de tecnologia da informação, há um enorme passo a ser dado pelo Incra, para que simples tarefas dos técnicos possam ser realizadas com segurança e o público da reforma agrária tenha um atendimento rápido e eficaz.

Quanto aos problemas de continuidade da ação de titulação, quando analisado os resultados, e a fala de E-6:

A titulação ficou parada porque não era interesse do governo anterior, mas agora, as mudanças feitas na legislação nos trazem preocupações, haja visto o preço das terras determinados nessa nova lei. É muito baixo, parece que há um interesse muito grande de colocar essas terras no mercado, não sei, mas não concordo com o valor. Não temos segurança jurídica para agir, pois a cada governo que entra mudam as regras.

Nota-se que os interesses políticos é que dão o tom a política de reforma agrária, e conseqüentemente no tema em discussão.

Na tentativa de fundamentar essas informações, bem como buscar respostas ao objetivo do trabalho, aproveitamos o estudo de Sparovek (2003), realizado em conjunto com a Universidade de São Paulo (USP), o MDA, a Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), e Incra, chamado de a qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira, que discute as razões do Incra não ter executado a titulação em ciclo constante:

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

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

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

Concluem a análise, alegando que seria necessário avaliar aspectos como a qualidade de vida, renda, dentre outros objetivos, para a emissão de títulos e emancipação dos projetos.

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

Essa quebra de elo que o autor fala entre o Incra e os assentados, é uma cultura



fortemente implantada pelos movimentos sociais, porém muitas famílias querem o título. Pela experiência da pesquisadora que atua em nove assentamentos de Santa Catarina, e nas supervisões realizadas, verificou-se o desejo das famílias em ter o título, e a resistência de coordenadores de movimentos em aceitar a titulação. Ou seja, nesse tempo, não foi considerada a vontade real da maioria dos assentados, que é a de receber o título e alcançar a segurança jurídica da posse de sua terra, e do Incra, em cumprir com sua responsabilidade de finalizar a intervenção fundiária realizada pela Reforma Agrária.

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

Diante disso, verifica-se que principalmente a Divisão de Desenvolvimento, que é a responsável pelo desenvolvimento dos projetos de assentamentos e emissão dos títulos, vem organizando o processo, porém com dificuldades no fluxo desse processo com as demais divisões.

De acordo com E-1, em função do Plano de Providências emitido pela Controladoria Geral da União, que recomenda o mapeamento dos processos executados na SR(10)/SC, com objetivo de que estes apresentem as melhorias necessárias e obedeçam o fluxo adequado para os resultados da política sejam efetivos, foi assumido o compromisso pela SR(10)/SC, de implantar o sistema de gestão por processos.

Para isso, os servidores já estão sendo capacitados e a partir dessa capacitação o projeto seja elaborado o projeto em cada divisão.

Espera-se que com esse projeto implantado, as dificuldades que hoje estão atrapalhando o fluxo dos processos na SR(10)/SC, sejam diminuídas, pois os problemas para execução da titulação são inúmeros. Vai desde a falta do georreferenciamento e a atualização dos imóveis em nome do Incra nos cartórios que se arrasta e preocupa a nova gestão à falta de recursos orçamentários e financeiros. Também, ações externas ao Incra, a ação dos cartórios e em alguns casos do judiciário, pois ainda tem imóveis que estão sendo discutidos na justiça, e que, portanto, não podem ser transferidos para o Incra.

Sobre o georreferenciamento, este é de responsabilidade da Divisão de Ordenamento Fundiário, que reclama a falta de técnicos para atender uma demanda imensa, quase 80% dos PA's estão sem o georreferenciamento que é a uma exigência anterior a emissão dos TD's. De acordo com informações levantadas junto à chefia da Divisão de Desenvolvimento, há uma grande dificuldade para que eles executem os trabalhos de georreferenciamento nos PA'S, por falta de orçamento, recursos humanos, e priorização. Na fala de E4:

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

O problema iniciou quando a direção da casa definiu que a ação de demarcação topográfica, ficasse na divisão de desenvolvimento, que não executa os trabalhos, mas é responsável pelo parcelamento dos lotes. Assim, se não for executado um

planejamento bem estruturado e integrado com a divisão de ordenamento fundiário, a execução fica prejudicada.

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

Segundo E-1, o ideal é que o georrefenciamento, “fosse colocada no escopo das ações na divisão de ordenamento fundiário, pois os técnicos que executam os trabalhos estão nesta divisão, o que faria com que o olhar fosse outro”.

Ademais, o processo de titulação, tem gerado muitas discussões quanto ao seu andamento e também no que se refere aos valores definidos nesta última legislação, o que não é objeto desta pesquisa.

Os dados não deixam dúvidas de que este processo não teve êxito nos últimos anos na SR(10)/SC, pois ela tem que titular 100% dos PA's criados, conforme mostrado no Quadro xxx, eles estão todos em condições de serem titulados, confirmando as informações apresentadas pela direção do Incra à Casa Civil em 2017, que apontava para este resultado (INCRA, 2018d).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos resultados da titulação definitiva na SR(10)/SC, que mostram os problemas vivenciados no fluxo do processo, implantar uma gestão por processos vai diminuir os problemas no controle e no andamento dessa política.

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

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

Também, são razoáveis as falas dos entrevistados que resultam na confirmação de que os pontos críticos como, o alinhamento estratégico, a governança, os métodos, a tecnologia da informação, as pessoas e a cultura, existem e devem ser melhorados se o projeto articulado, em função do Plano de Providências da CGU, seja implantado na superintendência, porém, é necessário apoio da direção nacional do Incra, pois há vários pontos que dependem de decisões superiores.

Na realidade a gestão e o mapeamento dos processos, deveria ser expandida para todo o Incra, o que forçosamente deverá acontecer, pois é sabido que os órgãos de controle, vão atuando por unidade, mas a exemplo de outras situações acabam gerando determinações para todo o Órgão.

Os resultados deste estudo apontam um interesse do corpo funcional para a melhoria não só do processo de titulação, o que abre um leque de oportunidades para futuros projetos de intervenção, considerando o mapeamento e a gestão de processos,

como a avaliação e a criação de indicadores que ser utilizados para mensurar e comparar esses resultados com os objetivos do Órgão.

O presente estudo apresenta possibilidades de futuras pesquisas, pois analisou apenas a emissão de TD, porém o Programa de Reforma Agrária abre inúmeras oportunidades de estudo, de imediato, poderia ser discutido o preço da terra praticado pelo Incra nos Projetos de Assentamento

## REFERÊNCIAS

BIAZZI, M. R.; MUSCAT, A. R. N.; BIAZZI, J. L. Modelo de aperfeiçoamento de processos em instituições públicas de ensino superior. *Gestão & Produção*, São Carlos, v.18. n. 4, p. 869-880, 2011. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2011000400013&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-530X2011000400013&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em 18 nov. 2019.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-normaatualizada-pl. Disponível em:< [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/constituicao1988.html](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao1988.html) >. Acesso em: 02/03/2019.

BRASIL. Decreto n. 59.428, de 27 de outubro de 1966. Regulamenta o Estatuto da Terra. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D59428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D59428.htm)> Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Balanco 2017**. Disponível em:<<http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/apresentacao-balanco-2017-Incra-e-sead-final.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2018b.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Execução Física histórico 1995 a 2016; Relatórios de Gestão 2011-17**. Disponível em:<<http://wiki.Incra.gov.br/>>. Acesso em: 15 mai. 2018d.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. **Regimento interno**. Disponível em:<<http://www.Incra.gov.br/regimento-interno>>. Acesso em 10 out. 2018g.

BRASIL. Lei Nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências, Brasília, DF, mar 2017. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei no 11.481, de 31 de maio de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 de maio de 2007, edição extra. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei no 13.001, 20 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de maio de 2014, edição extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13001.htm)>. Acesso em 10 set. 2018

\_\_\_\_\_. Lei no 13.465, 11 de julho de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, DR, 08 de setembro de 2017, Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em 10 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de gestão de processos de Governo: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA)**. Brasília, DF: MPOG, 2011. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/gestao-de-processos>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

CARBONE, P. P. **Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura**. Rio de Janeiro, vol. 34, n. 2 (2000). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CARVALHO, M. M.; et al. **Gestão da qualidade: teoria e casos**. 6<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CASTELLANELI, C. A. Aplicação de um modelo de adoção de BPM baseado na Teoria da difusão da Inovação em Instituições Federais de Ensino Superior. Revista Espacios. Vol. 37 n. 30, 2016. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n30/16373029.html>. Acesso em 18 nov. 2019.

CERIBELI, H. B.; DE PADUA, S.I.D.; MERLO, E. M. **BPM: um estudo de caso dos fatores críticos de sucesso**. GCG GEORGETOWN UNIVERSITY - UNIVERSIA, MAYO-AGOSTO 2013 VOL. 7 NUM. 2 ISSN: 1988-7116.106. <[file:///C:/Users/Administrador/Downloads/452-1168-1-SM%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Administrador/Downloads/452-1168-1-SM%20(3).pdf)>. Acesso em 20 out. 2019.

CHIAVENATO, I. **Administração: teoria, processo e prática**. 4<sup>a</sup>. Ed. – Rio de

COSTA, M.T.P.; MOREIRA, E. A. **GESTÃO E MAPEAMENTO DE PROCESSOS NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: UM ESTUDO DE CASO EM UMA UNIVERSIDADE FEDERAL**. Revista GUAL, Florianópolis, v. 11, n. 1, p. 162-183, janeiro 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2018v11n1p162>>, Acesso em 21 fev. 2019.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Introdução à Gestão de Processos: Módulo 1 Introdução e Conceitos Básicos**. Brasília, 2016.

Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2894>>. Acesso em: 29 mai. 2019.

FALCÃO JÚNIOR, M. A. G.; SANTOS, R. N. M. **A gestão de processos na análise das atividades de seleções públicas simplificadas**: estudo de caso em uma prefeitura. *Navus - Revista de Gestão e Tecnologia*, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 6-19, abr./jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, A. D. O.; ANTUNES, M. C.; & OLIVEIRA, A. B. S. **Maturidade do Alinhamento Estratégico entre o Plano Plurianual do Governo Federal e os Órgãos de Controle no Brasil**. *Contabilidade, Gestão e Governança - Brasília* . v. 16 n. 2, p. 31 – 45, mai./ago. 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

IRITANI, D.R; MORIOKA, S.N; CARVALHO, M. M. DE; OMETTO, A. R. **Análise sobre os conceitos e práticas de Gestão por Processos**: revisão sistemática e bibliometria. *Gest. Prod.*, São Carlos, v. 22, n. 1, p. 164-180, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v22n1/0104-530X-gp-22-01-00164.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2019.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2003.

MENDONÇA, R. R. S. **Processos Administrativos**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração - UFSC, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração de Processos**: Conceitos, Metodologia e Práticas. São Paulo: Atlas, 2013.

PIRES, J. C. S.; MACÊDO, Kátia Barbosa. **Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 40, n. 1, p.81-105, fev. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05>> Acesso em: 19 jul. 2019.

SANTOS, H. R. M. **Fatores críticos de Sucesso das Iniciativas de BPM no setor público**. 2012. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <[https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10877/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_H%C3%ADgor%20Monteiro.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10877/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_H%C3%ADgor%20Monteiro.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2019.

SILVA, Jorge F. **GESTÃO POR PROCESSOS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS**: Uma análise sobre obstrutores e facilitadores do Mapeamento de Processo em Organizações Públicas. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12032>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

SPAROVEK, G. (Org.) **a qualidade dos assentamentos de Reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas & Letras, 2003. 167p.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

*Submetido em 10/5/2019*

*Aprovado em 20/6/2020*

**Sobre o(s) Autor(es):**

**Cléria Figueiredo**

possui graduação em Ciências Econômicas - bacharelado pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (2002). especialização em gestão Pública pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é assistente técnico de planejamento e controle do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - sr-10/sc. foi superintendente substituta da Superintendência Regional do Incra no Paraná - 2016/2018. Mestre em Planejamento e Governança Pública – UTFPR. Email: kakode@gmail.com

**Christian Luiz da Silva**

Coordenador adjunto dos programas acadêmicos da área de Planejamento Urbano e Regional e Demografia da CAPES (2018-2019) e Coordenador da Área de Ciências Sociais Aplicadas da Fundação Araucária (2017-2019). Professor Associado III da UTFPR (Universidade Tecnológica Federal do Paraná). Professor permanente do mestrado e doutorado do Programa de Pós-graduação de Tecnologia e Sociedade (PPGTE), do Programa de Pós-graduação em Planejamento e e Governança Pública (mestrado e doutorado profissional) e do mestrado e doutorado do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). Email: christianlsilva76@gmail.com